

Sommaire

I.	CONTEXTE ET OBJET DE L'ETUDE	3
II.	INTERROGATIONS SUR LA DEMARCHE D'EVALUATION.....	4
1.	Nécessité de l'évaluation	4
2.	Intérêt et richesse de la démarche d'évaluation	4
3.	Pluralité de démarches d'évaluation.....	4
4.	Difficultés méthodologiques et limites de l'évaluation	5
III.	ELEMENTS DE CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DOCUMENTS D'URBANISME	6
1.	Province de Khemisset : des impacts très limités dans les centres urbains	6
2.	Rabat Salé Témara : des résultats mitigés dans l'agglomération de:	7
IV.	POUR UN PROJET D'AGGLOMERATION	10

I. CONTEXTE ET OBJET DE L'ETUDE

La présente note résume le contenu de l'étude portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des documents d'urbanisme dans la région de Rabat Salé Zemmour Zaër qui s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale engagée par la Direction de l'Urbanisme devant déboucher sur l'évaluation du système de planification urbaine à travers plusieurs actions menées dont notamment :

- L'étude d'évaluation de la mise en œuvre des documents d'urbanisme dans quatre régions (Casablanca, Rabat Salé Zemmour Zaer, Oriental, et Centre Nord (Taza-Tawnat-Al Hoceima).
- L'étude sur le système de la planification urbaine au Maroc.
- La réflexion sur le projet de refonte de la loi sur l'urbanisme.

L'étude d'évaluation s'est donc attachée à apprécier l'impact des documents d'urbanisme sur la maîtrise du développement en articulant trois niveaux d'analyse :

- L'étude des caractéristiques des documents dans leur contenu et dans le processus technique de leur élaboration.
- L'évaluation du processus administratif et institutionnel de leur engagement, conduite d'élaboration, validation des propositions.
- L'impact des documents à travers les effets sur le développement urbain en identifiant les réalisations sur le terrain, les blocages et les écarts entre les propositions et la réalité.

Objectifs de l'étude

L'étude débouche sur des interrogations sur le processus d'évaluation, dégage des éléments d'enseignements sur la mise en œuvre des documents d'urbanisme étudiés et apporte des éléments de réflexion sur le développement de l'agglomération de Rabat-Salé-Témara.

II. INTERROGATIONS SUR LA DEMARCHE D'ÉVALUATION

Les investigations menées sur les documents d'urbanisme ont mis en évidence l'intérêt et la richesse de la démarche d'évaluation. Elles ont aussi révélé ses limites méthodologiques. Il se dégage un premier acquis sur le processus d'évaluation lui-même qui peut être mobilisé pour engager d'autres travaux similaires.

1. Nécessité de l'évaluation

Le premier constat révèle l'absence de cette préoccupation parmi les gestionnaires des documents d'urbanisme et cela apparaît clairement au niveau des carences de méthodes, modalités, dispositifs pratiques et moyens d'évaluation (système d'information, indicateurs de suivi, tableaux de bord, évaluations sectorielles) des documents d'urbanisme.

La mise en place de ce processus dans le cas de l'agglomération de Rabat Salé Témara est d'autant plus importante que l'évolution des territoires et en particulier des périphéries urbaines est rapide alors que la durée de validité des plans d'aménagement n'excède pas 10 années et que pour la plupart des documents, sont arrivés à leur échéance. Le travail d'évaluation des documents constitue un préalable avant de procéder à leur révision.

2. Intérêt et richesse de la démarche d'évaluation

La démarche entreprise dans l'évaluation s'est attachée à analyser chaque document d'urbanisme en tant que produit technique élaboré selon des procédures et des exigences professionnelles. Il est également apprécié comme le résultat d'un processus institutionnel qui implique plusieurs partenaires.

Le document d'urbanisme apparaît ainsi comme un support révélateur à la fois de la complexité des enjeux du développement local, des logiques des acteurs, de leurs motivations et dans certains cas de leurs représentations du fait urbain.

3. Pluralité de démarches d'évaluation

La question de l'évaluation interpelle sur l'identification de ses objectifs, sur la délimitation de son champ, de l'objet de ses investigations et sur les outils méthodologiques pour la conduire.

Plusieurs approches existent, se complètent et parfois divergent :

- L'approche rétrospective interroge l'histoire de l'urbanisation, pour en dégager des enseignements pour mieux préparer l'avenir.
- L'approche institutionnelle met l'accent sur l'analyse du contexte et des enjeux en identifiant les logiques des acteurs dans les différentes dimensions du développement urbain : le foncier, la gestion urbaine...
- L'approche technique privilégie l'étude du contenu et des dispositions préconisées par les documents d'urbanisme, des procédures d'élaboration et de validation, évalue les bilans de réalisations et apprécie les impacts des documents sur l'évolution du développement urbain.

En réalité les trois approches se complètent, la mise en perspective historique semble indispensable pour mieux inscrire l'évolution des documents d'urbanisme dans leur contexte.

Elle conduit à la nécessité d'intégrer la question des institutions et des acteurs urbains et d'apprécier leur prise en compte à travers l'évaluation du contenu de document.

Enfin, il est important également que l'évaluation soit inscrite par rapport à un référentiel de base établi qui permette de mieux mesurer le chemin parcouru (à un moment donné) dans les cas étudiés et au delà dans l'expérience de la planification urbaine marocaine.

4. Difficultés méthodologiques et limites de l'évaluation

Les investigations réalisées ont pu mettre en évidence les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation :

- Difficultés d'homogénéiser les niveaux d'évaluation sur certains aspects en raison d'un inégal état d'avancement des documents étudiés et qui plus sont d'échelles, de portée et d'effets juridiques différents (SDAU, PA, PZ, PDAR)..
- Recul insuffisant pour apprécier les impacts des documents et de différencier ce qui résulte du document des effets d'autres actions.
- Difficultés à apprécier le rôle des différents partenaires dans un contexte institutionnel en changement.
- Difficulté à apprécier à leur juste valeur les enjeux des modifications opérées entre le projet initial et le document d'urbanisme adopté.
- Absence de critères précis d'évaluation, établis au démarrage des études des documents d'urbanisme conduit à prendre le diagnostic comme cadre de référence pour mesurer les changements et les mutations en cours.

Enfin le processus d'évaluation a montré les insuffisances d'une démarche qui limite a priori les champs d'interrogations. De nouvelles questions sont apparues au cours de l'évaluation et leur importance se mesure à leurs incidences sur les choix de développement urbain.

III. ELEMENTS DE CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DOCUMENTS D'URBANISME

L'étude traite séparément les documents qui couvrent l'agglomération Rabat-Salé - Témara de ceux de la province de Khemisset. Il s'agit de contextes urbains et institutionnels différents, de changement d'échelle et de degré de complexité des enjeux urbains dans les différents cas étudiés.

Les changements concernent également le contexte national d'engagement et d'élaboration des documents dans les deux cas et qui peuvent être considérés comme des facteurs exogènes sur lesquels les documents d'urbanisme ne peuvent pas avoir de prise, sinon à travers le repérage des tendances lourdes qui peuvent orienter les scénarios de développement préconisés.

1. Province de Khemisset : des impacts très limités dans les centres urbains

La diversité des contextes et des enjeux et des échelles rend difficile une généralisation sur l'évaluation de la mise en œuvre des documents d'urbanisme dans les centres urbains de la province de Khemisset.

Les études de cas (PA et PDAR) révèlent **la faible capacité des documents à anticiper les évolutions et à répondre aux demandes sociales**. Les documents d'urbanisme arrivent souvent après coup, une fois le fait accompli et leur programmation ne découle pas d'un travail prévisionnel en amont appuyé sur des études et une identification des besoins.

L'évaluation des documents d'urbanisme a mis également en relief des **insuffisances notoires dans le processus technique d'élaboration** qui apparaît notamment dans l'absence de maîtrise de la conception des documents des petits centres urbains de la province

L'évaluation a révélé des diagnostics non aboutis, des programmations non justifiées et des incohérences entre la programmation et **des propositions spatiales souvent surdimensionnées** par rapport aux besoins et aux possibilités des acteurs locaux (communes et population). Ce constat pose sous un autre angle la question de la maîtrise d'œuvre des documents d'urbanisme au Maroc qui dépasse le cas de Khemisset.

L'écart important entre les scénarios de développement retenus dans les diagnostics et les dynamiques de développement local des petits centres rend inefficace toute tentative d'évaluation de l'impact des documents.

Malgré les insuffisances constatées, les enseignements dégagés de l'évaluation de la mise en œuvre des documents militent pour la mise en place d'une planification décentralisée à l'échelle des centres urbains avec une implication totale des acteurs locaux dans toutes les phases et un appui technique et financier de l'administration centrale.

2. Rabat Salé Témara : des résultats mitigés dans l'agglomération de:

L'évaluation a porté sur le contenu des diagnostics et des propositions d'aménagement de chaque document d'urbanisme. Ce dernier est apprécié comme le produit d'un processus dans lequel se positionnent plusieurs protagonistes. Il est d'abord le produit d'une démarche technique d'élaboration et en même temps le résultat d'un cheminement administratif et institutionnel qui imprime des orientations, infléchit certaines options, voire modifie complètement leur contenu sous la pression des rapports de forces existants. Dans le cas de l'agglomération de Rabat Salé, le statut de la capitale, où les enjeux sont également de portée nationale, ajoute à la complexité du contexte.

Le constat qui se dégage sur la mise en oeuvre des documents est assez contrasté selon les secteurs et les territoires de l'agglomération.

A l'échelle de l'agglomération, le ralentissement démographique constaté par le dernier recensement et les changements économiques en cours qui affectent la base économique de l'agglomération, mettent en évidence de nouvelles perspectives de développement qui n'étaient pas prévisibles par le SDAU.

Globalement la croissance démographique entre les deux derniers recensements s'est portée sur les communes périphériques de Salé (Laayayda, Hssaine) et de Témara (Centre et Mers Kheir) alors que les communes de Rabat et en partie celles de Salé, ont enregistré une stagnation. La maîtrise de la croissance urbaine de la capitale s'est faite au prix de développement non contrôlés de vastes secteurs d'habitat non réglementaire et de prolifération de lotissements économiques à Salé et à Témara.

Les projets de villes nouvelles destinés à absorber une partie de la croissance urbaine n'ont pas été réalisés, constat prévisible au regard des contraintes foncières, financières et opérationnelles pour conduire des projets ambitieux dont la réussite est tributaire d'un engagement financier public très important, incompatible avec les incertitudes budgétaires des décennies passées.

On peut mettre à l'actif du SDAU et des PA de l'agglomération, la mise en exergue de la dimension environnementale, l'objectif d'améliorer le fonctionnement de l'agglomération, la volonté affichée de maîtriser la croissance urbaine de la capitale.

Des actions majeures ont été également préconisées dans la perspective de faciliter la mise en oeuvre du SDAU sur certains secteurs, (essentiellement à Rabat) mais ne sont accompagnées d'aucun dispositif pour leur réalisation.

En matière de logement, la production réglementaire a progressé à un rythme relativement soutenu au regard de la croissance démographique de l'agglomération. Au cours de la dernière période intercensitaire, l'agglomération a enregistré pour la première fois, un équilibre entre le flux de production des nouveaux logements réglementaires et l'accroissement des nouveaux ménages, mais les tensions sur le marché du logement persistent et s'expliquent largement par l'inadaptation qualitative entre l'offre et la demande

L'accroissement de la production du logement n'a pas permis le recul de l'insalubrité dans l'habitat et ce malgré la réalisation de plusieurs opérations de résorption de bidonville engagées notamment à Salé.

L'engagement récent du programme ville sans bidonville inaugure une politique volontariste de résorption des bidonvilles avec une implication financière de l'Etat. Mais les opérations engagées avec des dérogations par rapport aux documents d'urbanisme, sont identifiées selon les opportunités foncières, souvent à la périphérie loin des zones d'emplois posant des difficultés d'intégration.

L'agglomération manque également de vision en matière de déplacements dans un contexte d'accumulation de déficits, de l'insuffisance de l'offre et de difficultés de coordination qui caractérise la gestion du secteur de la circulation et des transports.

Un secteur qui semble s'engager dans la voie d'une amélioration progressive concerne l'accès aux services de base (eau, assainissement et électricité), mais de gros efforts sont encore à fournir en direction des quartiers populaires périphériques et dans le milieu rural de la wilaya.

On peut également attribuer aux PA, un effort d'homogénéisation du règlement d'aménagement et l'introduction de dispositifs pré-opérationnels sous forme de zone RS destinés à différer et à maîtriser des extensions urbaines. Mais on peut aussi constater une conception urbanistique très formaliste qui fait abstraction du parcellaire existant et souvent incompatible avec la réalité de l'occupation du sol et des transformations en cours notamment dans les zones périphériques.

Le très faible taux de valorisation des réservations d'équipements publics définies par les PA met en évidence la complexité des procédures de réalisation et interpelle sur l'adaptation des normes en vigueur. Il met également en évidence l'absence de prise en compte des tendances d'évolution de la demande et en particulier l'émergence d'un secteur privé dynamique localisé essentiellement à Rabat notamment dans les secteurs de l'enseignement, la santé, le sport et les loisirs.

Dans le secteur industriel, les PA sont allés au delà les orientations du SDAU en définissant plus d'un millier d'hectares de zones industrielles. Mais le faible taux d'engagement des aménagements et encore celui de la valorisation des lots met en évidence un décalage important entre les perspectives industrielles envisagées par les documents et les tendances relevées en termes d'emplois industriels de l'agglomération et des changements structurels opérés dans le secteur notamment dans certaines branches (textile et l'habillement)

L'agglomération de Rabat a des atouts (concentration de compétences universitaires, dans l'administration et dans le secteur privé, qualité du patrimoine, de l'environnement naturel et des services, statut de capitale et sa position dans les réseaux des infrastructures et dans l'axe atlantique de développement). Mais l'accumulation de déficits dans plusieurs secteurs limite sa compétitivité économique.

L'évolution récente de l'agglomération fait apparaître une accélération dans la mise en œuvre de projets structurants pour le développement de l'agglomération, restés longtemps bloqués faute de cadre opérationnel. Il s'agit notamment de l'aménagement du Bouregreg, de la corniche de Rabat, la réalisation de deux lignes Tramway, de la ville nouvelle de Tamesna et du parc technologique.

Il est trop tôt pour apprécier leurs impacts réels sur la transformation de l'agglomération en termes de mutations des tissus urbains, de hausses de valeurs foncières, de l'évolution de la centralité, de changement social et de division technique et fonctionnelle de l'espace à l'échelle de l'agglomération. Mais d'ores et déjà, on peut avancer que la réussite de ces projets et l'accroissement de leurs impacts sont tributaires d'une mise à niveau de l'agglomération notamment au niveau des réseaux et des services (assainissement, transport, circulation, environnement) et de la maîtrise du renouvellement urbain des tissus environnants.

IV. POUR UN PROJET D'AGGLOMERATION

L'agglomération manque d'une vision cohérente qui articule les différentes approches sectorielles autour d'un projet d'agglomération fédérateur, concerté et porté par les acteurs et les institutions qui sont en charge du devenir de l'agglomération.

Le projet d'agglomération doit prendre en compte le statut de capitale qui abrite des équipements et des aménagements emblématiques qui signifient sa fonction et contribuent à son rayonnement. L'agglomération est également inscrite dans une région métropolitaine ouverte à la compétition internationale, ce qui implique la réalisation de grands équipements et la mise à niveau des infrastructures, des transports, des équipements de loisirs et la préservation de la qualité de l'environnement. Cette mise à niveau constitue une condition essentielle pour améliorer sa compétitivité et sa capacité à attirer les investissements extérieurs, à s'adapter aux mutations technologiques et économiques et à faire face à leurs conséquences sociales.

Le projet d'agglomération doit également répondre à la demande sociale dans les différents domaines (habitat, emploi, circulation, transport, qualité du cadre de vie et lutte contre la pauvreté...). Dans plusieurs secteurs la mise à niveau constitue un préalable pour favoriser l'investissement, améliorer la compétitivité de l'agglomération et renforcer la cohésion sociale.

L'agglomération doit aussi renforcer sa position régionale en valorisant le potentiel qu'offre l'armature urbaine de sa région en termes d'équipements, de services et de capacité d'accueil importante permettant l'accès au logement à un prix raisonnable pour les bas revenus. Le renforcement des liaisons entre ces centres et l'agglomération favorisera l'émergence d'un vaste marché de l'emploi et contribuera à réduire la tension sur le marché du logement dans l'agglomération.

Dans ce sens, il faut favoriser le polycentrisme à l'échelle régionale en soutenant des synergies, des complémentarités et des solidarités entre les villes de la région. Dans ce schéma, l'agglomération de Rabat-Salé-Témara pourra jouer un rôle de locomotive de développement pour ces centres (Roummani, Tiflet, Khemisset...).

Cette perspective devra conduire à l'élaboration d'une charte de développement régionale ou/et métropolitaine qui pourra être déclinée sous forme de contractualisation à géométrie variable associant l'agglomération à l'Etat et aux autres communes de la région sur des territoires de dimension variable selon les problématiques de développement posées (transport, services urbains, protection de l'environnement, politique industrielle, programme régional de l'habitat, formation et recherche...).