



## Forum national sur le Développement Urbain

### Atelier N° 1 : Quel développement durable pour les villes marocaines ? 1

#### Contexte

Les études faites par le Haut Commissariat au Plan<sup>1</sup> et le CERED font penser que :

La population urbaine du Maroc va augmenter de 8 millions entre 2004 et 2030 ;

Les changements climatiques vont réduire les quantités d'eau mobilisable d'environ 15% ;

Le prix du pétrole va augmenter tendanciellement jusque vers 120 \$ (constants) en 2030 ;

Le processus de mondialisation va se poursuivre, avec comme corollaire la « compétitivité ».

Les villes marocaines (petites moyennes et grandes) seront placée devant trois défis importants.

**Le défi de la compétitivité.** L'ouverture croissante de l'économie est à la fois une menace et une opportunité pour les entreprises. Menace de disparition pour celle qui ne pourront pas supporter la concurrence, opportunité d'élargir les marchés pour celle qui seront compétitives aussi bien sur les marchés extérieurs qu'à l'intérieur du Royaume. L'évolution est semblable pour les villes : Celles qui seront à même d'offrir des conditions de vie et de facteurs favorables à l'activité ont des perspectives de croissance. Les autres risquent d'être marginalisées. Il est donc important d'intégrer la notion de compétitivité territoriale au sein des stratégies urbaines, à tous les niveaux.

**Le défi écologique.** Les changements climatiques et l'augmentation de population rapprochent le Maroc du seuil du « stress hydrique » (moins de 500 m<sup>3</sup> par hab./an, tous usages confondus).

Par ailleurs les prévisions prévoient, dans l'hypothèse la moins haute, que la consommation d'énergie va être multipliée par 4 d'ici 2030. Or, le Maroc dépend à 97% des produits pétroliers, dont le prix va inévitablement augmenter.

Or les villes sont des centres de consommations importants aussi bien en eau qu'en énergie (transports). Elles peuvent par de mesures touchant à l'aménagement et à l'urbanisme, modérer les consommations ou au contraire les encourager (transports). Elles devraient donc intégrer, dans une mesure croissante, cette préoccupation dans leurs stratégies à moyen et long terme.

**Le défi de la cohésion sociale.** Dans un climat général de compétitivité, les écarts entre les catégories capables de s'insérer dans les secteurs d'activité porteurs (jeunes, instruits et formés) et les autres (âgés, sans instruction ni formation professionnelle) tendra à s'accroître.

Simultanément des mutations importantes vont se produire sur le plan des structures de base de la société : réduction de la taille des ménages (donc augmentation plus que proportionnelle des besoins en logements ; réduction de la fécondité et recul de l'âge du mariage; décohabitation ; mobilité croissante de la population ; généralisation de modalités de travail qui laisseront de moins en moins de marge à la solidarité familiale (horaires moins flexibles) ; séparation géographique des générations, etc.). Comment les villes peuvent-elles développer des stratégies pour anticiper sur les changements sociétaux et les accompagner en évitant les tensions excessives et les ruptures ?

<sup>1</sup> Projet « MAROC Prospective 2030 ».



## Forum national sur le Développement Urbain

### **2 Objectifs de l'atelier**

Les objectifs de l'atelier peuvent se ramener à deux questions principales.

#### **21 Le diagnostic partagé**

Les acteurs intervenant dans la planification du développement des villes (planification globale comprenant l'économie, l'urbanisme, les infrastructures et les équipements collectifs), sont nombreux et situés à des niveaux différents. La coordination territoriale est faible et les autorités territoriales ne participent que faiblement à la définition et à la conception des projets sectoriels. Aussi ce manque de visibilité, qui rend difficile l'anticipation sur l'avenir, constitue un frein pour les investisseurs privés à tous les niveaux (entreprises et ménages) qui tendent alors à se déplacer vers les centres les plus grands dont l'avenir et la fonction sont plus clairement perceptibles.

Quelles sont les causes de ces difficultés de coordination et d'élaboration commune d'une vision territoriale ? Quels moyens pourraient corriger les défauts constatés ?

#### **22 Que peuvent faire les villes pour améliorer les perspectives d'un développement durable aux plans économique, écologique et social ?**

Comment une ville peut-elle améliorer sa compétitivité ? et favoriser le développement économique en mettant en place une stratégie intégrée comprenant et articulant des actions dans divers domaines (accessibilité, logistique, formation professionnelle, cadre de vie, etc.) . Quels seraient les appuis au niveau central souhaitables pour définir une telle stratégie ?

Comment une ville peut elle influencer à son niveau sur les consommations énergétiques et l'utilisation (et le recyclage) de l'eau ? Avec quels partenaires doit-elle collaborer pour que ces efforts soient durables et fassent l'objet d'une stratégie commune ?

Comment une ville peut elle contribuer à maintenir la cohésion sociale et faciliter aux classes moins agiles la transition vers une économie et une société compétitives ? Comment assurer une plus grande égalité des chances ? Comment atténuer les risques de conflits en assurant aux catégories défavorisées un « filet social » au niveau des agglomérations urbaines ?



## Forum national sur le Développement Urbain

### **Atelier N° 2 : Quel défi pour la métropole nationale dans le contexte de la mondialisation ?**

#### **1. Contexte**

Le Maroc est engagé dans un processus de mondialisation qui paraît irréversible et dans une mutation qui va augmenter considérablement la demande d'emplois non agricoles (transition démographique, d'une part, augmentation de la productivité dans l'agriculture, d'autre part).

Aussi, notre pays est-il placé devant le défi d'accroître fortement sa productivité en développant des activités compétitives au niveau national, international et mondial, intégrées dans des filières de création de valeurs au niveau international, et le plus haut possible dans ces filières, Pour cela il doit développer des « pôles d'excellence ». (1)

Enfin le Maroc doit se préparer, selon certains experts, à son entrée dans une « économie de la connaissance » qui ne peut se développer qu'à partir de pôles ayant leur place au niveau international.

Dans ce processus économique irréversible, les villes de l'aire métropolitaine centrale, s'étendant sur l'axe allant de Kénitra à El Jadida, ont un rôle particulier à jouer. C'est en effet par elles que le Maroc pourra s'introduire dans les grands réseaux de création de valeur. Pour cela il faut que cette aire métropolitaine soit compétitive avec les autres grandes métropoles du bassin euro-méditerranéen, ce qui est encore loin d'être le cas.

D'autres villes ont réussi, au cours des deux dernières décennies (ou sont engagées dans un processus visant), à opérer cette transition du statut de villes « régionales » à celui de métropoles (par exemple Séville, Barcelone, Bilbao, Valence, etc.).

Les villes marocaines ont aussi développé (ou sont en train de développer) des tentatives pour améliorer leur attractivité et leur compétitivité (Bouregreg, Anfa, Tanger City Center, mais aussi Casashore, Rabat Technopolis, etc.). Toutefois on a le sentiment que ces efforts isolés de leur contexte restent relativement peu efficaces et ne parviennent que lentement à valoriser l'image de la métropole marocaine.

Enfin un certain nombre de politiques sectorielles sont mal intégrées dans le développement territorial et leurs effets positifs sont atténués ou même annulés par le manque de visibilité (voire de crédibilité) de certains projets (par exemple : avenir des ports de Casablanca et de Jorf Lasfar, projet de TGV, mise en place des réseaux internes de transports, technopole de Nouaceur, etc.). A cet égard il faut rappeler que le développement économique ne dépend pas seulement des projets qui sont envisagés dans le secret des différents cabinets, mais de la visibilité et de la crédibilité de ces projets pour les investisseurs, et de leur capacité à modifier positivement les anticipations des acteurs économiques. Or, l'accumulation actuelle de projets, qui donnent parfois l'impression de se concurrencer ou simplement de s'additionner les uns aux autres sans s'intégrer dans une stratégie globale, crée actuellement un flou et une certaine confusion d'image.

---

(1) études faites par le Haut Commissariat au Plan et le CERED.

Enfin, simultanément à la conception des nouveaux projets, les conditions de vie et d'activité s'aggravent tendanciellement : dégradation des conditions de circulation et de transport dans les villes, pollution



## Forum national sur le Développement Urbain

galopante, insuffisance des fonctions logistiques, offre foncière inadaptée aux besoins et spéculation effrénée sur les terrains et l'immobilier, éclatement des villes au gré des opportunités foncières, apparition de « villes nouvelles » sans leur définir des fonctions pouvant les intégrer à l'ensemble de leurs agglomérations respectives.

Des études d'ensemble (notamment le SOFA) ont mis en évidence les forces mais aussi les faiblesses de l'aire métropolitaine, et les difficultés à mettre en place des instruments de gouvernance adaptés à ses problèmes actuels, mais surtout efficace pour définir une stratégie d'ensemble à long terme.

### **2 Objectifs de l'atelier**

L'atelier devrait traiter deux questions principales :

#### **Qu'est-ce que la métropolisation et en quoi diffère-t-elle qualitativement du simple développement urbain ?**

La métropole est l'articulation principale entre le monde extérieur et le Royaume, au niveau de l'activité économique. A cet égard elle remplit des fonctions qui ne sont pas seulement utile pour elle-même, mais nécessaires à toute sa zone d'influence. Sa stratégie de développement est donc en partie « contrainte » et doit répondre à des impératifs fixés au niveau national. Tous les réseaux nationaux d'infrastructure et les réseaux d'activité trouvent leur origine ou leur fin dans la métropole. Cette position particulière explique que l'Etat doit y intervenir de façon nettement plus lourde et plus directe qu'ailleurs. Cela pose des problèmes particuliers de gouvernance, qui ne peuvent pas être bien posés et bien résolus dans le même cadre administratif et normatif que pour les plus petites villes.

#### **Quelle gouvernance faut-il pour la zone métropolitaine pour assurer une conception et une planification commune de ces éléments et une répartition équitable des charges, des projets et de leurs impacts entre les différents niveaux territoriaux ?.**

Quelles seraient les améliorations à apporter au système actuel du point de vue de la prise d'initiatives, de la discussion préalable des projets, de l'harmonisation et de la cohérence avec les autres projets au niveau local, et de la répartition des responsabilités et des moyens ?

Comment pourrait-on envisager un lieu d'échange et de discussion des projets et de leurs impacts avant que les décisions ne soient prises de façon définitive ?

Comment aller au delà des divisions administratives, et trouver une formule de dialogue dans des cercles ad hoc, constitués en fonction des projets. (Par exemple, des projets comme Anfa ou le Bouregreg sont des projets d'agglomérations, qui intéressent respectivement le Grand Casablanca et le couple Rabat-Salé. Par contre des projets comme le réseau général des autoroutes, la ligne de TGV et ses liaisons avec les différentes villes, ou le développement du hub aéroportuaire intéressent et doivent être optimisés au niveau de l'ensemble de l'aire métropolitaine. ?



## Forum national sur le Développement Urbain

### Atelier N° 3 : Quel rôle de l'Etat en matière de développement urbain ?

#### 1. Contexte

La gestion urbaine relève exclusivement des prérogatives des conseils communaux. Le développement urbain, quant à lui, procède de démarches impliquant, à côté des conseils communaux, d'autres acteurs en particulier les structures déconcentrées de l'État (administration provinciale et services extérieurs).

Néanmoins, les échelles territoriales d'intervention diffèrent d'un acteur à l'autre. Celles-ci sont généralement plus vastes que l'échelle urbaine et obéissent à des logiques de cartes et de programmes. En outre, chaque acteur élabore et exécute son programme en tenant rarement compte des programmes des autres. On observe ainsi une déconcentration variable, associée à une faible transversalité des politiques publiques.

#### 2. Objectifs de l'Atelier

Cet atelier a pour objectif principal de débattre sur les conditions de la modernisation de l'action publique envers les villes, en réfléchissant aux éléments nécessaires à la mise en place d'une politique urbaine renouvelée, selon les deux axes ci-après :

##### 2.1 Les modalités de prise en compte du fait urbain dans les politiques publiques

A l'évidence, la ville marocaine constitue toujours de façon dominante un « problème » que l'on tente de réduire au travers d'actions réparatrices (programme villes sans bidonvilles, programme de mise à niveau des villes...), ou dont on détourne la complexité en intervenant en périphérie.

Récemment les politiques publiques sectorielles tendent à se territorialiser tout en évitant la complexité urbaine. C'est dans ce cadre que se sont conçus des Plans Stratégiques qui s'inscrivent dans la durée. A ce titre, on peut citer : Le Plan Émergence pour l'industrie, le Plan Azur pour le tourisme, Vision 2015 pour l'artisanat, le Programme Rawaj pour le commerce intérieur, le Plan Vert pour l'agriculture. D'autres départements s'appêtent à annoncer les leurs. C'est le cas, par exemple de l'éducation nationale et de la culture.

L'observation de ces différents plans de développement suggère les limites suivantes :

**a- L'absence de référentiel commun** : S'il est difficile d'apprécier le degré de complémentarité ou d'indifférence entre ces différents plans, on peut en revanche constater qu'ils ne disposent d'aucun cadre de référence : ni au niveau national, où le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) est rarement pris en ligne compte, ni au niveau régional, où la dernière version du Plan de développement économique et social qui est censé être le réceptacle de l'ensemble de ces programmes a été celle couvrant les années 2000/2004.

**b- L'absence de coordination entre les différents départements ministériels** : les plans ou stratégies sectorielles ne font pas l'objet de débat ou d'échange d'information au sein d'instances type Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) ou autres.

Néanmoins, il faut souligner que la plupart de ces plans tendent à concevoir des stratégies intégrant une forte dimension territoriale. On entend par là d'une part, une certaine différenciation de traitement selon les territoires et, d'autre part, la recherche de transversalités locales pour accompagner leurs priorités propres. Ainsi, à titre d'exemple, pour mettre en œuvre ses Plans Régionaux de Développement du Tourisme, le département en question sollicite d'autres dimensions sectorielles (infrastructures, santé, environnement...).



## Forum national sur le Développement Urbain

### 2.2 Le rôle local de l'Etat et la question de la déconcentration

Comment dépasser une gestion locale centrée sur l'urgence vers une gestion basée sur la transversalité des politiques sectorielles et l'anticipation des besoins locaux ?

Pour répondre à cette question, l'attention doit être focalisée sur les aspects suivants :

**a- Renforcement des compétences et des capacités locales :** Au niveau local il y a une administration à deux vitesses : une administration décentralisée en expansion et des administrations locales insuffisamment déconcentrées. Cette insuffisance se manifeste à travers les indicateurs suivants : En 2001, même si 92% du personnel administratif de l'Etat exerce au niveau des services extérieurs<sup>2</sup> (chiffre qui est proche de celui de la France, 95%), les délégations au profit des sous ordonnateurs territoriaux ne dépassent pas 18% des crédits ouverts, en dehors du chapitre « personnel », par la loi des finances<sup>3</sup>. A coté de cette faiblesse des moyens financiers par rapport aux besoins et la rigidité du cadre budgétaire, les collectivités locales et les services extérieurs sont confrontés à d'autres problèmes structurels tels que les ressources humaines.

#### **b- L'approfondissement des reformes en cours**

La mise en œuvre d'une politique nationale en faveur du développement urbain ne passe donc pas principalement par la production de nouveaux textes législatifs.

Le cadre législatif et réglementaire existant, les évolutions prévues de ce cadre (le nouveau Code de l'Urbanisme, la nouvelle charte communale, le nouveau texte sur la fiscalité locale, le projet de plate forme sur la déconcentration ) constituent d'ores et déjà des atouts. En revanche, pour aller dans le sens d'un développement urbain durable, l'enjeu principal consiste en une modernisation de l'action publique autour d'une véritable prise en compte du fait local. En effet, agir à ce niveau, c'est adapter les interventions publiques aux spécificités locales, d'une part, et garantir une mobilisation collective des acteurs et des forces vives d'autre part.

<sup>2</sup> Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics « statistiques du personnel de l'Etat au titre de l'année 2001-2002 »

<sup>3</sup> Centre Marocain de Conjoncture « Le développement local : contexte et enjeux » Bulletin thématique n° 31 octobre 2007 p 22.



## Forum national sur le Développement Urbain

### **Atelier N°4 : Quelles stratégies locales pour la convergence des politiques publiques ?**

#### **1- Contexte**

La complexité du développement urbain dans un contexte mondialisé met les villes devant des défis économiques, environnementaux, sociaux et culturels. Une ville qui n'est pas préparée à ces défis risque de les subir de manière désastreuse. La ville doit être pensée et gérée comme une seule entité.

Au Maroc, l'élaboration d'un document d'urbanisme ou la préparation d'un Plan de Développement Économique et Social (PDES) constitue les rares occasions où la ville est pensée comme une entité à part entière par l'ensemble des acteurs.

Toutefois, la mise en œuvre de ces documents de planification se heurte à une multitude de contraintes liées, en particulier, au manque de visibilité en matière des moyens financiers pour atteindre les choix définis par lesdits documents.

Par ailleurs, ont été lancées dans plusieurs agglomérations<sup>4</sup> des expérimentations d'élaboration de projets de développement urbain, inspirées des approches qui ont émergé au tournant du siècle dernier chez les experts et spécialistes dans les institutions de coopération internationale : la Banque Mondiale, UN-Habitat et le PNUD.

Ces initiatives sont restées, dans la plus part des cas, à un stade expérimental. Récemment, deux expériences d'élaboration de projets de développement urbain ont été lancées dans deux agglomérations (Settat et El Jadida). Cette expérimentation part de la conviction, que, dans le contexte actuel de la compétition économique nationale et internationale entre les villes et régions urbaines, chaque agglomération devrait réfléchir à une vision à long terme qui permette d'aboutir à un projet d'agglomération. Ce projet, après un diagnostic des atouts et des faiblesses, propose une appréciation réaliste des actions souhaitables, fixe des objectifs, et propose (dans une première phase) un plan de développement urbain et d'action à moyen terme (cinq ans), discuté, approprié, partagé et accepté par les divers partenaires locaux et nationaux concernés.

L'expérimentation engagée dans les deux agglomérations à partir du mois de juillet 2007 est achevée. La première évaluation qui peut être formulée sur cette expérience est positive pour plusieurs raisons, notamment des modalités de lancement réussies et un avancement satisfaisant, toutefois, dans la perspective d'une généralisation, les conditions techniques de leur élaboration sont à renforcer et l'adhésion de l'ensemble des acteurs à l'exercice est à assurer.

#### **2- Objectifs de l'atelier :**

L'objectif du présent atelier est d'évaluer les expériences de Settat et El Jadida et de voir les conditions de leur généralisation en tenant compte des adaptations nécessaires en fonction des spécificités urbaines.

L'atelier est appelé à répondre à plusieurs questions regroupées en deux axes :

---

<sup>4</sup> Essaouira, Marrakech, Meknes (Agenda 21), Agadir, Tétouan (Programme de Planification stratégique participative et Programme de Stratégie de Développement de Villes). Ces différents programmes (Agenda 21, SDV, GOLD, PSP...) initiés par les organismes internationaux ont permis la diffusion de la culture de projets de territoires au niveau local.



## Forum national sur le Développement Urbain

### 2.1 Les conditions institutionnelles et juridiques de la mise en place d'une stratégie locale de développement urbain

La stratégie locale de développement urbain est certes une démarche novatrice, toutefois il est nécessaire de lui trouver un cadre institutionnel qui permette de l'articuler avec des outils de planification économique et spatiale tel que les documents d'urbanisme, le PDES et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.

Ces différents outils de planification économique et spatiale ont pâti dans leur mise en œuvre de la faible implication de l'Etat. Si la démarche « stratégie locale de développement urbain » est reproduite dans d'autres agglomérations sans implication de l'Etat, elle risque de connaître le même sort que celui des outils précédemment cités.

L'implication de l'Etat est nécessaire surtout dans les grandes agglomérations où les problèmes et les défis dépassent de loin les capacités des seules collectivités locales.

Dans ce cadre, la stratégie doit s'inscrire dans le cadre d'un processus d'itération entre le projet de stratégie, la programmation et la contractualisation.

### 2.2 Les instruments techniques et les ressources humaines nécessaires à l'élaboration et l'exécution de la stratégie locale de développement urbain

Les deux expériences de Settat et El Jadida ont montré qu'il est possible de réunir l'ensemble des acteurs locaux autour d'une démarche de projet global, d'établir un diagnostic partagé, d'énoncer une perspective à moyen terme et de s'accorder sur des priorités d'action, tout cela dans des délais limités. Néanmoins, à l'évidence, des marges de progrès existent :

- a- Sur le plan technique** : Les savoir-faire et l'expertise nécessaires pour mener une analyse territoriale prospective et à plusieurs échelles sont perfectibles. Il est nécessaire de se pencher sur deux aspects importants à savoir le renforcement des pôles de compétences techniques locaux, en particulier les agences urbaines, et prévoir des formations en matière de prospective et de planification stratégique.
- b- Sur le plan institutionnel local** : Aussi bien à El Jadida qu'à Settat, l'appropriation du processus d'élaboration des deux stratégies s'est opérée au fur et à mesure de son avancement. Les élus locaux et les services extérieurs ont joué un rôle important dans cet exercice.
- c- Sur le plan de la généralisation de la stratégie à l'ensemble des villes** : la stratégie dans ses modalités de conception et de mise en œuvre doit être différenciée en fonction des situations urbaines. On peut distinguer en tenant compte des tailles des villes et de leurs poids économiques :

- ✚ les villes de plus de 35.000 habitants ;
- ✚ Les grandes agglomérations motrices de la croissance économique nationale ;  
; L'aire métropolitaine nationale de Casablanca et Rabat Salé.