

INTITULÉ DU COURS

OPTIMISATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE ET DE PLANIFICATION STRATEGIQUE DES VILLES A L'AUNE DE LA REGIONALISATION AVANCEE

**Cours destiné aux étudiants INAU, S6
Année académique 2021-2022**

Abdelwahed Elidrissi, Enseignant-Chercheur à l'INAU

Sommaire

1 Chapitre 1 : APPRECIATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE LA VILLE

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle

B. Mécanismes de participation des acteurs dans le processus de prise de décision

2 Chapitre 2 : PLANIFICATION STRATEGIQUE, AMEGAGEMENT URBAIN ET GESTION DE LA VILLE

A. Projet de ville : fondements, articulations et problèmes structurels

B. Mécanismes de gestion de la ville

1

Chapitre 1 : APPRECIATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE LA VILLE

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle

B. Mécanismes de participation des acteurs dans le processus de prise de décision

2

Chapitre 2 : PLANIFICATION STRATEGIQUE, AMEGAGEMENT URBAIN ET GESTION DE LA VILLE

A. Projet de ville : fondements, articulations et problèmes structurels

B. Mécanismes de gestion de la ville

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle :

a. Interactions ville-région-Etat :

- Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre
- Le rôle de la commune est consacré en tant que noyau de base de la décentralisation
- La région a un rôle prééminent, par rapport aux autres collectivités, dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des SRAT
- Cette configuration suppose dans l'absolu que le rôle de chacun des intervenants est remarquablement clair
- Ce schéma idyllique ne reflète guère la réalité complexe et composite.
- La gouvernance est une démarche, un processus et un état d'esprit que des attributions réglementaires.
- L'action dans la ville s'engage dans un champ multi-échelles, multi-acteurs et multidimensionnel et se heurte à une panoplie de difficultés politiques et opérationnelles.

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle :

a. Interactions ville-région-Etat :

- Empiètements et chevauchements / situations de cloisonnement et de réticence entre les échelons de gouvernance territoriale, d'une part et entre l'Etat et les pouvoirs élus, d'autre part.
- Une telle interférence provoque parfois des conflits qui ne sont pas toujours sans impact sur la gestion et le devenir de la ville.
- Le poids du contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales est encore jugé excessif
- Les tergiversations doivent céder la place à la culture de complémentarité et de mutualisation des énergies pour ne générer ni un autre centralisme régional, ni à un microcosme local fermé.
- L'urbain peut constituer un niveau idoine pour assurer la coordination et la convergence entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales et traduire l'intégration des politiques publiques urbaines.
- La loi prévoit des outils de régulation de l'action collective (PDR, PDPP et PAC) en vue d'assurer la pertinence et la convergence des actions centrales et locales.
- Or cet exercice apparaît extrêmement difficile.

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle :

b. La ville sous l'emprise de la coordination et de la gouvernance :

- Constituant une institution de régulation, le wali et le gouverneur devraient adopter une approche facilitatrice qui garantisse la coordination nécessaire entre les politiques territoriales et sectorielles,
- Fragmentation et incohérence de l'action publique allant des interférences de prérogatives entre les différents acteurs, aux formes d'approbation des programmes de développement et des plans d'action
- Moyens prévus par la constitution et les lois organiques sur les CT qui ne sont encore mis en œuvre d'une manière infaillible.
- **L'intercommunalité, les établissements de coopération intercommunale, les groupements, les mécanismes de coopération et de contractualisation, la gestion moderne par objectifs suivant des indicateurs de suivi, de réalisation et de performance, les techniques de suivi et d'évaluation, ainsi que les systèmes d'information sont des exemples d'un gâchis dans la gouvernance des villes.**
- La ville gagne en souplesse via l'externalisation de certains services publics. Le recours aux régies de distribution, à la gestion déléguée et aux SDL est une issue à condition de mesurer l'impact social

B.MECANISMES DE PARTICIPATION DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION :

a. Participation de la société civile et du secteur privé :

- La démocratie participative est synonyme d'ouverture sur la société civile, le secteur privé voire le simple citoyen.
- Leur implication est érigée au rang de droit constitutionnel pour reconsidérer le rôle de la partie absente ou faible dans les processus de concertation et de décision, en l'occurrence l'utilisateur ou le citoyen.
- L'ambition exprimée est de promouvoir la société civile au rang de pouvoir social dans toute action qui touche à l'intérêt général.
- Il en est question de multiplier les canaux de communication et de coordination avec le secteur privé comme partenaire primordial dans le façonnement de la ville.
- L'effort doit être fourni par la société civile pour que son champ d'intérêt ne se confine pas aux préoccupations thématiques ou sectorielles. L'invention de la ville et bien d'autres questions relatives aux politiques de la ville sont à insinuer dans les perceptions du tissu associatif.
- De nouvelles logiques à instiller dans les univers des hommes politiques, des techniciens et des activistes sociaux afin de marquer un véritable tournant dans les relations Etat - société civile et Etat - secteur privé.

B.MECANISMES DE PARTICIPATION DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION :

b. Implication des acteurs publics :

- La concertation est prévue avec un ensemble d'acteurs publics au cours de l'élaboration d'un projet de dvp urbain, mais cette implication dépend des circonstances locales et charismes des personnes publiques
- Dans la loi 12-90 : la mention, sur avis ou après avis, qui renvoie à une consultation de la commune, durant le processus d'élaboration de PA ou SDAU, et non à une concertation ou à une codécision.
- Ce schéma asymétrique est modifié, au vu de la loi organique attribuant au conseil de la ville la latitude de délibérer sur le dvp économique et social, d'adopter le PAC et d'émettre son avis sur les documents d'AT et d'urbanisme.
- Les procédures en vigueur sont encore loin d'être favorables à la codécision.
- L'influence des personnes publiques sur la décision définitive dépend largement des situations locales et des poids des institutions publiques.
- Les projets de lois prennent les devants d'un urbanisme participatif. La refonte engagée propose que l'Etat ne serait plus le seul décideur en matière de conception et de gouvernance urbaine

1 Chapitre 1 : APPRECIATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE LA VILLE

A. La ville et ses strates de gouvernance institutionnelle

B. Mécanismes de participation des acteurs dans le processus de prise de décision

2 Chapitre 2 : PLANIFICATION STRATEGIQUE, AMEGAGEMENT URBAIN ET GESTION DE LA VILLE

A. Projet de ville : fondements, articulations et problèmes structurels

B. Mécanismes de gestion de la ville

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

a. Fondements et échelles de planification d'une ville :

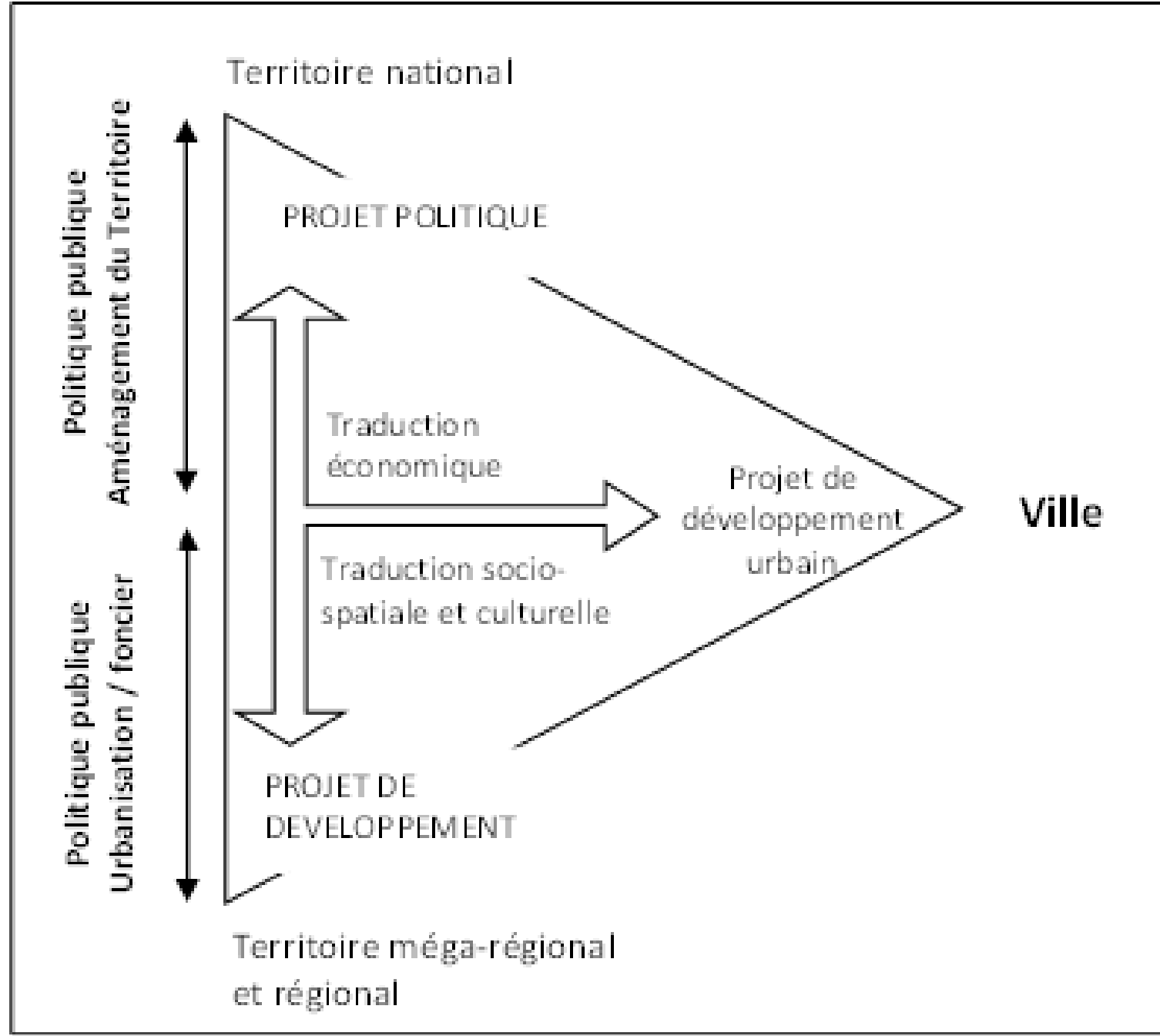
- Le projet de ville comme projet politique et projet de développement
- Le projet de ville est censé traduire en termes économique, spatial, social, culturel et environnemental un projet politique traçant des enjeux de dvp et révélant un niveau d'ambition quant à la taille de la ville, ses fonctions, son repositionnement escompté aux échelles régionale, nationale ou mondiale.
- Le schéma ou plan de ville doivent incarner un projet de dvp étayé sur les orientations découlant du projet politique et élaboré suivant un processus participatif.
- Il revient au DU d'en déduire les implications, en termes d'espace, en tenant compte le plus précisément possible des caractéristiques propres au territoire en question.
- Il incombe aux institutions (décentralisation par service et de déconcentration administrative) de s'inscrire dans cette logique et de porter leurs concours sur la stratégie de dvp et sur les principes directeurs du projet de ville, au lieu de se limiter à des remarques sectorielles et compartimentées.
- Les élus doivent vérifier dans quelle mesure le plan est porteur de leur projet de dvp urbain et générateur des conditions d'aménagement de la ville dans un horizon de dix ans

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

a. Fondements et échelles de planification d'une ville :

- A défaut de visibilité stratégique, l'acte de planification urbaine se réduit aux tractations et compromis.
- Le PA support du projet de ville n'est pas une fin en soi ; c'est le reflet d'une politique urbaine et d'un travail présumé intellectuel
- Le PA doit servir d'un document contractuel, à évaluer toutes les cinq ou trois années pour pouvoir réajuster le contrat - programme quinquennal ou triennal à adopter par la commune et ses partenaires
- La procédure prévaut sur le savoir et le savoir-faire, la planification urbaine s'assimile à un simple acte de gestion administrative en suivant un rituel de commissions, de réunions et de PV
- **Le projet de ville et échelons de la planification stratégique**
- **la loi organique 111-14 relative aux régions a stipulé que le SRAT constitue un document de référence pour l'aménagement du territoire de la région**

Dimensions et échelles relatives au projet de dvp urbain



A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

a. Fondements et échelles de planification d'une ville :

- Les PA sont souvent dénués des repères d'ordre stratégique et entrepris en absence ou en méconnaissance des documents de l'AT.
- Il est temps de prévoir l'articulation entre les orientations et dispositions qui relèvent desdits documents.
- L'implémentation d'une ville durable doit impulser les dynamiques économiques, socio-spatiales, culturelles et environnementales de la ville, au vu des villes et centres qui gravitent dans ses couronnes.
- L'analyse des fonctions métropolitaines vise à promouvoir des solidarités et des complémentarités entre les différentes portions du territoire métropolitain pour répondre aux impératifs du dvp et de faire l'arbitrage nécessaire entre l'étalement urbain continu et l'importance d'avoir une ville compacte.
- Le recours à la dérogation déprécie le processus de planification et décrédibilise le système de prise de décision, pour ainsi dire que le PA de la ville risque de devenir un simple schéma banal aux yeux des investisseurs et des gestionnaires de la ville.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- Quand la ville ne maîtrise pas son foncier...
- La multiplicité des statuts fonciers handicape l'intégration d'un potentiel foncier important au processus de développement économique et social.
- On recense en milieu urbain et suburbain 518.000 ha du domaine privé de l'Etat, 300.000 Ha de terres collectives, 20.000 ha de terrains habous .
- Outre cette diversité, la multitude d'intervenants ou encore la rareté du foncier urbain facilement mobilisable, la problématique en matière du foncier en ville se pose en termes de déficience du dispositif juridico-administratif et de gouvernance.
- Dans ces conditions, la ville ne maîtrise pas son foncier qui continue à entraîner des charges accrues pour les finances publiques à défaut d'une prospective dans la gestion des sols urbains et périurbains.
- La superficie des ZUN prévues par les DU excède à 70.000 ha. Les besoins globaux en sol urbain ont été estimés à près de 118 000 ha durant [2014-2034], à raison de 5900 ha par an, avec une augmentation annuelle de 28 % par rapport aux besoins de [2004-2014].

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- Près de 20.500 ha sont gelés dans l'urbain et le périurbain d'une valeur estimative de 70 MMDH.
- La quote part du foncier varie entre 40% et 60% pour les projets hôteliers et entre 10% à 50% dans le domaine industriel.
- Cette charge constitue dans les projets immobiliers 30% à 60% du coût intégral de l'investissement, alors qu'elle ne représente que 15 à 30 % du coût global du logement en France, 13% à Canada, 30% à 40% en Turquie et 15% en Tunisie.
- Le Maroc est parmi les pays où le foncier est excessivement cher
- L'enjeu décisif est de construire une politique foncière en harmonie avec les politiques d'AT et d'urbanisme afin de faire du foncier un levier de développement économique et social dans la ville.
- Sans outils institutionnels, réglementaires, fiscaux, financiers et techniques, nul ne peut prétendre à une politique foncière sensée.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- La ville et questions de connectivité, transport et mobilité
- La connectivité, le transport et les déplacements urbains constituent des questions qui préoccupent aussi bien le simple citoyen que les pouvoirs publics.
- Les métropoles sont confrontées à un triple défi : maîtriser l'étalement urbain, satisfaire les besoins croissants de mobilité et assurer la cohésion sociale en s'inscrivant dans une démarche de dvp durable
- Pour une ville économiquement efficace, socialement cohésive et écologiquement viable, le dvp des transports publics urbains représente un enjeu sociétal majeur.
- Il s'agit d'un levier fondamental au service des politiques d'aménagement et d'urbanisme
- Le droit au déplacement fait partie du droit à la ville.
- Les enjeux socioéconomiques renvoient aux effets négatifs du recours accru à la voiture particulière qui remet en cause le fonctionnement de la ville, accentue les inégalités socio-spatiales et engendre des surcoûts.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- Un déplacement en voiture particulière consomme 90 fois plus d'espaces et d'infrastructures qu'un déplacement en transport public.
- L'investissement dans ce dernier a un effet d'entraînement économique positif et peut réduire les dépenses de mobilité à 50%.
- Les enjeux environnementaux se traduisent en termes de nuisances, pollution, bruit, congestion et consommation d'énergie d'origine fossile.
- Les transports urbains au Maroc génèrent le 1/5 des émissions de GES et le 1/3 de la quantité globale de CO2 avec une croissance annuelle de près de 5%.
- La pollution atmosphérique atteint, à Casablanca, Tanger et Marrakech, des niveaux mesurés en PM2.5, amplement au-dessus du seuil préconisé par l'OMS. Son coût est estimé à 0.8 % de PIB.
- C'est ainsi l'automobile est largement dénoncée devant le transport collectif.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- Les déficiences structurelles dans le transport collectif : les contraintes financières, le sous-investissement historique, l'insuffisance en matière de gestion, le manque de coordination institutionnelle et l'inadéquation entre les exigences d'une mobilité durable et une planification urbaine usuelle.
- Rehausser l'investissement en infrastructures et en systèmes de transport collectif en sites propres.
- Le BHNS présente une opportunité alternative pour certaines villes comme Marrakech.
- Il est proposé de favoriser les moyens de transport collectif et de promouvoir les modes doux.
- La ville est appelé à améliorer la gestion de la circulation et de la flotte des véhicules dans une perspective d'inter-modalité et de multi-modalité.
- Le traitement des carrefours problématiques, l'implémentation des Systèmes d'Aide à l'Exploitation et d'Information Voyageurs (SAIEV), la mise en place d'un système billettique interopérable, l'adoption de pôles d'échanges, la gestion de la demande en parkings sont des éléments à figurer dans un ensemble de solutions et d'applicatifs pour la gestion du transport public.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- Faut-il, également, prêter attention au dimensionnement de la voirie ?
- Aucune norme ne permet de dimensionner une voie d'une manière juste et mesurée. Aucun argument de nature économique ou démog. ne permet de définir la rentabilité d'une voie et la durabilité de son rôle.
- Habituellement, de tels éléments de conception sont définis empiriquement suivant des considérations techniques et financières.
- Si la question du dimensionnement ne peut s'appuyer incontestablement sur un optimum économique et socio spatial, il n'en demeure pas moins qu'on devrait voir grand et large au moment de la fixation des emprises des voies dans un document d'urbanisme
- Les processus d'élaboration et de concrétisation du PDU doivent être au diapason avec les documents de planification urbaine, notamment le SDAU pour produire une ville compacte, coordonnée et connectée.
- La réalisation des lignes de transport de masse visent à optimiser l'expansion de la ville et influencer la répartition des zones d'habitat et d'emploi, la nature et la localisation des investissements privés et le cadre de vie.

A. PROJET DE VILLE : FONDEMENTS, ARTICULATIONS ET PROBLEMES STRUCTURELS

b. Le projet de ville : problèmes sectoriels et quête de nouveaux principes :

- La durabilité de la ville est conditionnée par la convergence des stratégies et programmes d'aménagements urbains.
- Les équipements publics dédiés à la logistique urbaine sont rares, notamment les installations destinées à la livraison des commerces.
- 22% des cas de stationnement pour le transport de marchandises en ville sont non réglementaires. Ce taux s'élève à 88% à Casablanca.
- Plus de 60% des livraisons se font dans les heures les plus congestionnées (8h à 12h) et 39% des livraisons suivent des circuits planifiés, au moment où 12% des véhicules de distribution urbaine ont plus de 15 ans.
- Le développement de l'offre d'équipements et d'infrastructures de logistique urbaine constitue une solution pour massifier les flux inter-ville et une alternative pour réguler le stockage et le transport routier de marchandises en milieu urbain dense.

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

a. Gestion de la production de la ville et de ses crises :

- **Gestion de la production de l'espace urbain**
- La réglementation en vigueur limite les opérations d'aménagement aux lotissements, groupes d'habitations, constructions et morcellements.
- Elle manque de certains outils d'aménagement urbain nécessitant la déclaration d'utilité publique comme les villes nouvelles, les zones d'aménagement concerté, les projets opérationnels, les zones de réserves foncières, les périmètres de remembrement urbain
- Les opérations d'aménagement foncier réglementaires [2004-2014] : une offre foncière de 480.000 lots de terrains équipés destinés au logement.
- Cette offre reste limitée par rapport au rythme de la croissance urbaine ; elle représente 59,3% du besoin.
- Le déficit est pris en charge par l'habitat irrégulier qui dévaste de larges étendues arables, soit un taux de 40,7%. En 2012, le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville a recensé 352 613 logements non réglementaires. Actuellement la production informelle constitue un taux de 50%.

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

a. Gestion de la production de la ville et de ses crises :

- Les normes admises par la circulaire n°6362 en date du 05 avril 2005 relative aux normes minimales à observer dans les opérations de constructions relatives à l'habitat social et celle en date du 14 juin 2010 sont largement controversées.
- La densité excessive de 230 logements sociaux à l'hectare, la réduction de la hauteur sous plafond et l'exigüité des voies influencent, certes, le coût du produit mais elles remettent en cause l'hygiène, la circulation et la qualité de la vie urbaine.
- Cette situation laisse augurer des fractions de la population urbaine captive dans des ensembles immobiliers défavorables.
- S'impose ainsi la question : Serait-ce, une reproduction des ségrégations et des exclusions ?

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

a. Gestion de la production de la ville et de ses crises :

- **Gestion des crises et des catastrophes naturelles**
- La ville et ses risques constituent aujourd'hui un couple, plus que jamais, indissociable
- Les risques naturels, révélateurs de la vulnérabilité urbaine, doivent constituer un champ d'intérêt des politiques d'AT et d'urbanisme, puisque les villes marocaines sont assujetties à une nébuleuse d'aléas et dangers à géométries et gravités variables et variées.
- Cette question ne constitue pas des cas isolés au Maroc ; elle incarne une problématique réelle à l'échelle du territoire national.
- Outre les feux de forêts qui ravagent 3.000 ha / an et les inondations qui s'imposent avec des fréquences affreuses, il y a lieu de citer les séismes, les tsunamis, les glissements et affaissements de terrains qui constituent des préoccupations politiques et sociales
- Les extensions des périmètres urbains de certaines villes comme Tétouan, Chefchaoune, Ouazzane, Tanger, Al Hoceima doivent être précédées par l'établissement des cartes d'aptitude à l'urbanisation

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

a. Gestion de la production de la ville et de ses crises :

- Au Maroc, une stratégie efficace et coordonnée de prévention et de lutte contre les catastrophes naturelles fait défaut. Plusieurs acteurs opèrent séparément dans le cadre des textes et actions sectoriels.
- Les plans ne manquent pas, mais, concrètement, on a besoin d'une approche intégrée de gestion multirisques et multi-aléas, instaurant un dispositif de gouvernance dédiée.
- L'objectif est de mettre fin à la dilution des responsabilités, définir un leadership fort (chief risk officer), étayer une plateforme nationale de coordination des risques et les inscrire dans les politiques de dvp
- Développer une stratégie de financement appropriée, basée sur des techniques financières de compensation ou de solidarité à la fois transparentes et équitables
- Créer un mécanisme assurantiel faisant appel au partenariat public-privé.
- Rehausser le knowledge management des risques, agir sur les perceptions sociales, développer une culture de risque, intégrer la dimension « risque » dans les politiques publiques, prévoir des mécanismes d'inclusion des CT, de la société civile, des entreprises et du monde scientifique...

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

b. L'aménagement et la gestion numérique comme caractéristique de la ville intelligente :

- Ville intelligente = économie intelligente «smart economy», système de déplacement intelligent «smart mobility», environnement intelligent «environmental sustainability», population intelligente «smart population», mode de vie intelligent «smart lifestyle», administration intelligente «smart administration», constructions intelligentes «smart building», réseaux intelligents «smart Grid» ...
- L'aménagement et la gestion numérique constituent un levier de développement, de positionnement et de création d'emploi.
- Le dvp d'un écosystème numérique doit être un projet fédérateur des acteurs publics et privés, pour positionner le Maroc, via ses métropoles, sur la carte du monde des principaux pays et cités numériques.
- Les moteurs de cet écosystème sont les entrepreneurs qui créent des startups, les font croître à l'échelle nationale et internationale, mais aussi se mobilisent pour soutenir d'autres startups de leur écosystème, notamment par le partage de leur expérience entrepreneuriale.
- L'Etat comme les conseils dirigeant les métropoles marocaines doivent jouer la carte de cette dynamique collective en faveur du dvp des écosystèmes de startups et d'entreprises de croissance numériques.

B. MECANISMES DE GESTION DE LA VILLE

b. L'aménagement et la gestion numérique comme caractéristique de la ville intelligente :

- Le Plan Maroc numérique 2020 vise à faire du pays un hub numérique régional et l'un des pionniers de la zone Moyen-Orient - Afrique en matière d'infrastructures datacom et d'environnement d'affaires ayant trait à la technologie de l'information.
- Cette aspiration tend à renforcer l'offre exportatrice numérique et à atteindre un taux de croissance de l'offshoring de 5 à 10 % par an.
- On mise sur la formation et le dvp de l'expertise nationale pour accélérer la transformation numérique du Maroc en s'appuyant sur le e-Gov avec un portefeuille d'une vingtaine de projets structurels, dont 80 % ayant pour vocation une transformation profonde des processus administratifs.
- Loi n°61-16 instituant l'Agence du dvp numérique, chargée de la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat dans le domaine du dvp de l'économie numérique, l'encouragement de la diffusion des outils numériques et de la promotion de leur utilisation auprès de la population.
- Les technologies de l'information doivent être perçues comme vecteur de dvp pour la ville qui se veut smart. Ils y stimulent le dvp humain et économique, et partant la compétitivité urbaine.



Merci pour votre attention