

## ***Checks and balances regarding urban planning in Morocco: For a new regulation of decision-making powers***

Zineb SITRI<sup>1</sup> [sitrizineb@yahoo.fr](mailto:sitrizineb@yahoo.fr)

(Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, INAU, Rabat, Maroc)

Mohamed HANZAZ<sup>2</sup> [hanzazmohamed@gmail.com](mailto:hanzazmohamed@gmail.com)

(Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, INAU, Rabat, Maroc)

**Résumé** – L'histoire de l'urbanisme actuel au Maroc puise ses origines dans le protectorat français, et les incidences socio-spatiales de l'urbanisme colonial demeurent encore vivaces. De nos jours, les évolutions des dispositifs de planification et de gestion urbaine renseignent sur un domaine hautement procédural alliant des intérêts publics et privés et représentant des enjeux décisionnels. L'article met en évidence la domination de l'approche techniciste exercée par des institutions nommées, au grand dam des acteurs décentralisés se proclamant d'une légitimité démocratique. Les réformes opérées à chaque mouvement de décentralisation territoriale n'ont pas pu accorder à ces instances élues la complétude des compétences en matière d'urbanisme. En effet, seul un rôle consultatif leur a été confié dans le cadre des procédures d'établissement des documents de planification urbaine, et les autorisations dont ils sont signataires restent conditionnées par l'avis conforme des agences urbaines. À ces rapports de force s'ajoute la fréquence des changements au niveau du rattachement ministériel de l'urbanisme. Ces changements sont souvent accompagnés de réaménagements du statut et des attributions, ce qui porte atteinte à l'efficacité de l'action publique.

**Mots-clés** : urbanisme, planification, mode de gouvernance, mécanismes de régulation, Maroc.

**Abstract** – *The history of the current urban planning in Morocco draws its origins from the French protectorate. The socio-spatial incidences of the colonial urban planning as practiced at that time remain still long-lived and arouse until today deep reflections. The evolutions having impacted on the urban planning and management devices, inform on a highly procedural domain allying public and private interests and representative of the decision-making stakes. These stakes seem to be marked by the domination of the technical approach exercised by appointed institutions, to the great displeasure of the decentralized actors proclaiming themselves of a democratic legitimacy. The reforms operated in each movement of territorial decentralization were not able to grant these elected authorities the comprehensiveness of the skills regarding urban planning. Indeed, only a consultative role was confided to them within the framework of the procedures of establishment of urban planning documents and the authorizations of which they are signatory remain conditioned by the corresponding notice of the urban agencies. To this balance of power is added the frequency of the changes at the level of the ministerial fastening of the urban planning. These changes do not concern only the name they are often accompanied with reorganizations of the status and with the attributions which affects the efficiency of the public action.*

**Keywords:** *Urban planning, planning, mode of governance, mechanisms of regulation.*

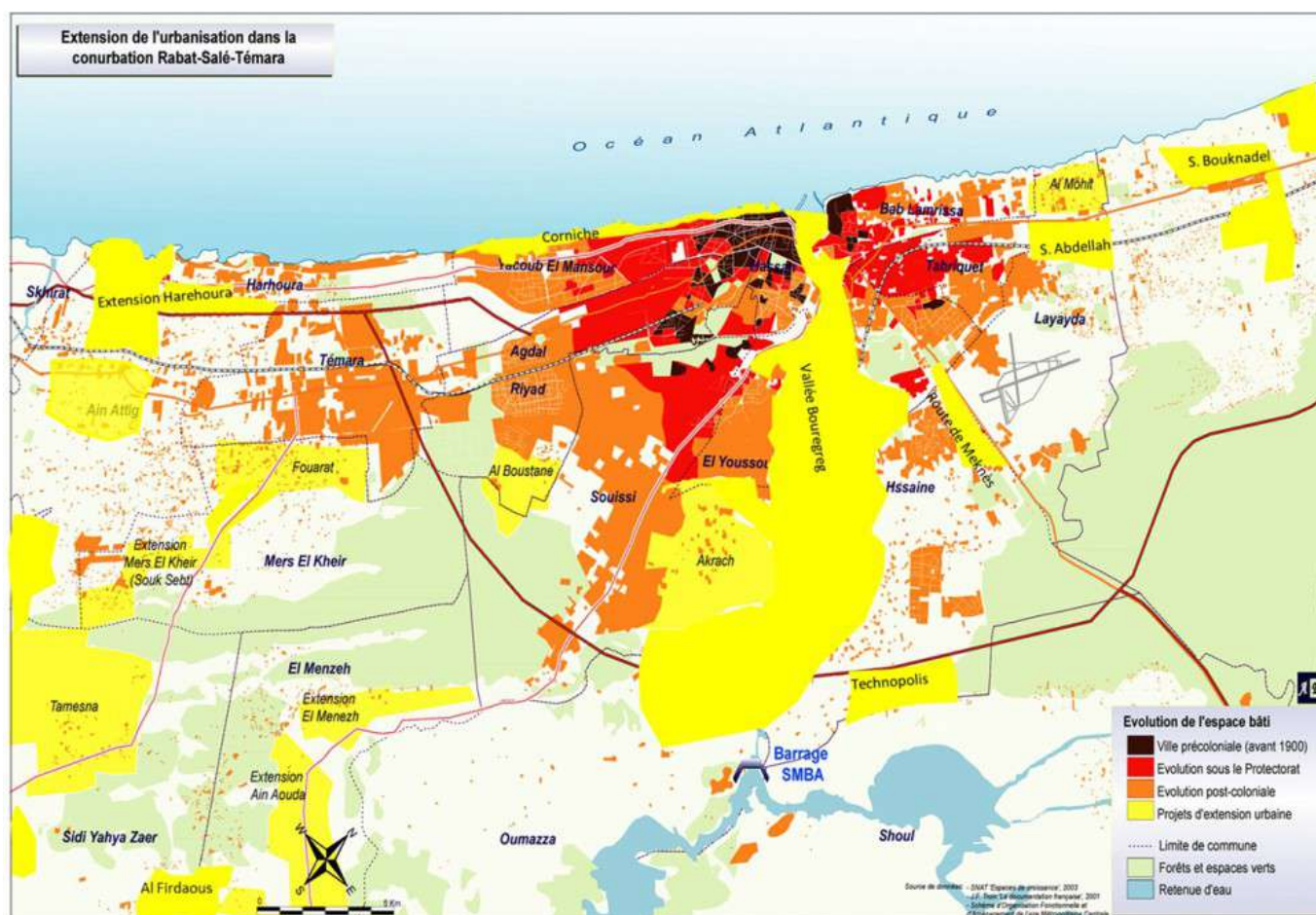


Figure 1. Extension de l'urbanisation dans la conurbation de Rabat-Salé-Témara (source : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaïr. Rapport urbanisme, 2014).

## Introduction

En raison de la sensibilité des dimensions politiques et socio-économiques qu'il revêt, de la multiplicité des intervenants qu'il mobilise et des intérêts qu'il suscite, l'urbanisme constitue un domaine à la fois de convergence, voire de convoitise, de plusieurs enjeux et d'exercice de rapports de force entre différents acteurs publics et privés (Hamdouni Alami, 2006<sup>3</sup>Hamdouni Alami M. (2006). Gestion urbaine et accès aux services de base, dans *Rapport du cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025. Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.). Ceci n'est pas spécifique du Maroc ou des pays du Maghreb, le même constat est fait dans certains pays d'Orient comme

l'Égypte (Ben Nefissa, 2006<sup>4</sup>Ben Neffissa S. (2006). Les Élités politiques locales et les mutations de l'opération électorale en Égypte, dans Abouhane A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.), la Jordanie (Al Omari et Augé, 2006<sup>5</sup>Al Omari A, Augé JC. (2006). Pouvoirs locaux, systèmes de notabilité et enjeux « nationaux » en Jordanie : étude de cas à partir de la ville d'Irbid, dans Abouhane A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.) et bien d'autres.

L'évolution de l'architecture institutionnelle de l'urbanisme et des textes juridiques qui le régissent au Maroc nous renseigne sur un domaine très complexe dont la prise de décision demeure particulièrement fluctuante au gré de la conjoncture sociopolitique, entre centralisme excessif et décentralisation peu efficace. Cette situation de flou et d'ambiguïté donne lieu à des dysfonctionnements au niveau de la maîtrise et de la rationalité de l'utilisation du sol (Hanzaz, 2010<sup>6</sup>Hanzaz M. (2010). Urbanisation et articulation territoriale des zones périphériques des grandes villes : cas de Sidi Allal Bahraoui, région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaers, dans Kerzazi M (dir.), *L'urbanisation des campagnes au Maroc*, Rabat, Publications de la FLSH, série Colloques et Séminaires, n° 162, 207 p.).

Depuis le mouvement de décentralisation effectivement initié par la charte communale de 1976, on a assisté à l'expérimentation de mécanismes de régulation des rapports entre un État central planificateur et des collectivités territoriales chargées de la gestion urbaine. Cette expérimentation a pris une ampleur particulière avec la création des agences urbaines et l'institutionnalisation de l'avis conforme, véritable contrepoids des compétences communales en matière de gestion urbaine. Les textes régissant l'urbanisme prévisionnel et opérationnel semblent rejetés par la majeure partie des conseils communaux qui réclament la responsabilité d'un seul gestionnaire et en revendiquent l'exclusivité au nom de la légitimité démocratique.

Le caractère ponctuel de l'intervention publique sur l'espace urbain, souvent sur fond d'urgence ou d'événements (Rachik, 2002<sup>7</sup>Rachik A. (2002). *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Casablanca, Imprimerie Najah El Jadida, 223 p.) et les transformations récurrentes sur le plan du rattachement de l'urbanisme à des départements ministériels différents (impactant son statut, ses attributions et sa dénomination) affaiblissent l'action des autorités chargées de l'urbanisme, non seulement sur le plan juridique mais aussi sur le plan technique. Le tout confirme le constat d'hésitation, tant au niveau de la dévolution des pouvoirs de décision que des modalités de leur exercice.

Aussi, la gestion de l'urbanisme par une loi contestée (loi n° 12-90 relative à l'urbanisme) et souvent substituée par des circulaires conjoncturelles et la montée en puissance de nouveaux acteurs issus du secteur privé et de la société civile mettent à l'ordre du jour la question de la gouvernance en tant que mode de régulation collective des différents rapports (Sitri, 2004<sup>8</sup>Sitri Z. (2004).

Fondements et enjeux de la bonne gouvernance urbaine, *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, n° 46, série Thèmes actuels, 202 p.). L'urbanisme est resté la chasse gardée des acteurs institutionnels classiques (Abouhane, 2011<sup>9</sup>Abouhane A. (2011). *Gouverner les périphéries urbaines : de la gestion notabiliaire à la gouvernance urbaine au Maroc*, Paris,

L'Harmattan et Rabat, INAU, 363 p.).

Plus particulièrement, la dimension politique de l'urbanisme renvoie à l'un des principaux enjeux de ce champ d'action, celui des relations de pouvoir et d'articulations des rapports entre les différents acteurs. Certains voient en l'urbanisme une technique déployée au service des politiques à qui il incombe de définir la politique de la ville, d'autres font prévaloir sa dimension démocratique (Hamdouni Alami, 2006<sup>10</sup> Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*). La connotation éminemment politique de cette discipline n'est donc pas à remettre en cause, d'autant que l'ensemble des décisions prises et des réformes adoptées en la matière ont souvent une répercussion sur le mode de gouvernance établi. Il serait illusoire de croire que l'urbanisme est l'affaire du seul technicien.

La ville constitue un espace complexe où la concurrence et le positionnement entre les différents modes d'organisations animent sa dynamique (Bourdin, 2006<sup>11</sup> Bourdin A. (2006). *Crises et mutations des villes*, dans Sedjari Ali (dir.), *Les politiques de la ville : intégration et cohésion sociale*, Paris, L'Harmattan, 360 p.). La relation dialectique entre un pouvoir central concepteur de la planification urbaine et un pouvoir local supposé la mettre en œuvre engendre des conflits d'intérêts. Ces conflits imposent des concessions et des exercices d'adaptation entre deux courants, l'un « descendant » du pouvoir étatique dans le cadre de la déconcentration, l'autre « ascendant » de l'unité communale (la municipalité). Ceci implique l'hypothèse qu'entre ces deux mouvements s'instaurent des rapports qui donnent naissance au système de gouvernance actuel, que cet article s'attache à décortiquer.

Ainsi, le présent article se focalise sur les dimensions de planification, de gestion et de gouvernance de l'urbanisme au Maroc à partir d'une hypothèse formulée autour d'un constat de relation instable entre le pouvoir central et celui du local, marquée par l'hésitation et la fluctuation au niveau des politiques publiques d'urbanisme qui se sont succédé depuis l'avènement de l'indépendance. On met en exergue, d'une part, l'existence d'outils légaux de planification rigide et centralisée que seules les pratiques dérogatoires<sup>12</sup> Il s'agit d'un système de dérogation (aux documents de planification en vigueur et aux dispositions légales et réglementaires régissant l'urbanisme) établi par voie de circulaires ministérielles. ou illicites ont pu contourner et, d'autre part, l'incohérence des dispositifs institutionnels mis en place, consacrant un mode de gouvernance basé sur des rapports de force et sur des tiraillements décisionnels.

L'analyse des évolutions de ce secteur devrait nous permettre de confirmer cette hypothèse et, partant, de repérer les lacunes et les dysfonctionnements d'un processus de réforme inachevé pour *in fine* proposer quelques pistes de réflexion sur les mécanismes opératoires de régulation des différents enjeux et pouvoirs.

Ainsi, nous tenterons d'analyser les évolutions des pouvoirs en urbanisme sous l'angle des relations dialectiques des pouvoirs entre le local et le central et des dispositifs normatifs permettant la structuration de ces pouvoirs (section 1), ainsi que des mécanismes institutionnels et les perspectives de recomposition desdits pouvoirs (section 2).



## Soubassement historique de l'urbanisme au Maroc : du consensuel au centralisme

### Villes précoloniales : consensus, sacralité et fonctionnalité

Avant 1912, le Maroc était un pays foncièrement rural. Le nombre des villes était très réduit, environ une douzaine. Leur population ne dépassait guère 450 000 habitants, soit 9 % de la population globale (Rousseaux, 2000<sup>13</sup>Rousseaux V. (2000). *Évolution de l'urbanisation marocaine par microrégion depuis 1971*, dans Aneflous M. (dir.), *La ville marocaine à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle : entité nationale et dimension méditerranéenne*, Publication de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, université Hassan II-Mohammedia, série Colloques, n° 12, 267 p.). Ces villes, principalement continentales (Meknès, Fès et Marrakech), constituaient une armature urbaine structurant l'ensemble du territoire marocain. Elles reflétaient la puissance et l'image du pouvoir, dans la mesure où dans chaque ville, Dar El Makhzen faisait fonction de siège de l'autorité gestionnaire des affaires urbaines. La ville était un centre du pouvoir et un centre d'intérêt pour le pouvoir (Chouiki, 2011<sup>14</sup>Chouiki M. (2011). *La ville marocaine : essai de lecture synthétique*, Rabat, Dar Attaouhidi, 155 p.). Elle était régie par trois grands dispositifs de gestion afférents à l'administration, à l'économie et à la justice (Belfquih et Fadloullah, 1986<sup>15</sup>Belfquih M, Fadloullah A. (1986). *Mécanismes et formes de croissance urbaine au Maroc : cas de l'agglomération de Rabat-Salé*, Rabat, El Maârif, 3 tomes, 767 p.).

L'encadrement administratif et militaire était du ressort de la compétence du pacha (gouverneur). Nommé par *dahir*<sup>16</sup>Le dahir est un instrument juridique pris par le souverain, soit pour la promulgation d'une loi, soit à titre autonome dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives (nomination à certains emplois supérieurs, par exemple). parmi les notables de la ville, le pacha jouait le rôle d'intermédiaire entre le Sultan et ses sujets, percevait les impôts et commandait un contingent militaire. En outre, il était le juge unique du criminel et des litiges commerciaux.

Quant à la gestion économique, elle était partagée entre plusieurs fonctionnaires du *Makhzen*, en l'occurrence les *Oumanas*, délégués du contrôle des douanes ; l'*Amine*, chargé de percevoir les diverses taxes : droits des portes, d'abattoir... ; le *Mouhtassib*, responsable de l'organisation économique et sociale de la ville dans la mesure où il surveillait toutes les corporations et assurait la police des marchés ; et enfin le *Nadir*, chargé de la construction et de la maintenance des édifices religieux, des fontaines, des conduites d'eau...

Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, il relevait de la compétence du *Cadi* de la ville (juge), qui avait pour tâche de procéder à la rédaction et à l'enregistrement d'actes de tous genres (mariages, divorces, héritages, transactions mobilières et immobilières), et intervenait directement dans toutes les affaires concernant la sécurité des personnes et leurs biens.

Sur le plan urbanistique, et à l'instar des villes arabo-musulmanes, la conception de la ville marocaine, dite *Madina*, gravite autour de l'éthique islamique et de l'ordre politique. Une telle

corrélation préserve la société de l'injustice, qui entraîne inéluctablement, selon Ibn Khaldoun, la destruction de l'urbain, et témoigne de l'existence d'une concomitance progressive entre l'urbanisme et le pouvoir. Ainsi, la gestion urbaine dépend à la fois d'un dispositif administratif et d'un système juridique (Benhamouch, 1999<sup>17</sup> Benhamouch AM. (1999). *Ville et pouvoir dans l'Islam*, Damas, Dar El Bachair, 320 p. (en arabe).).

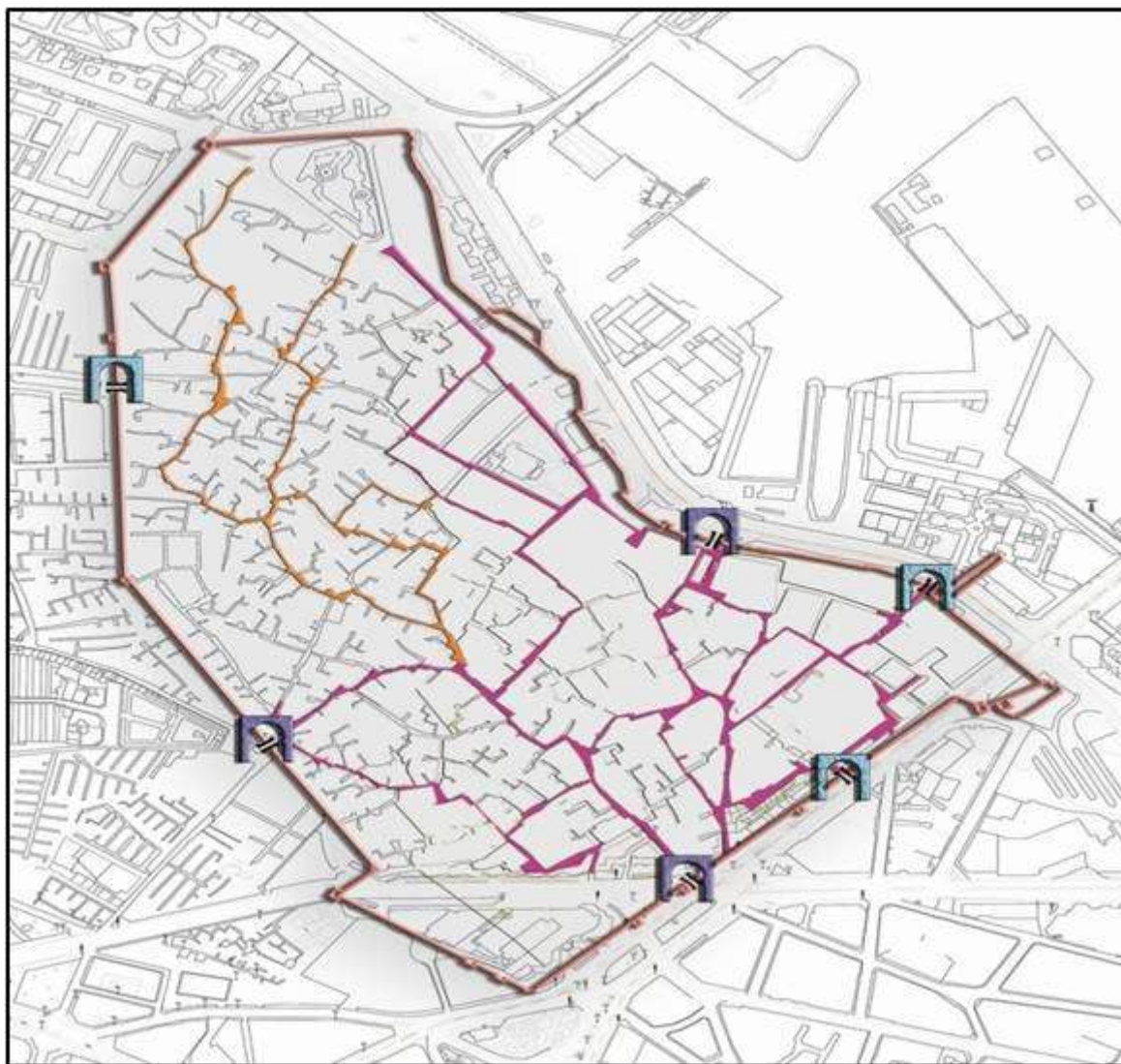


Figure 2. Plan

sommaire de la médina de Casablanca

(source : Agence urbaine de Casablanca, 2013<sup>18</sup> Agence urbaine de Casablanca. (2013).  
*Réhabilitation de la médina de Casablanca, rapport*, 86 p.).

Dans ce sens, la planification des villes précoloniales repose sur le sacré et le fonctionnel. Le premier aspect est lié à la morphologie de la ville, qui s'articule autour d'une grande mosquée (Fès, Marrakech), et/ou d'un marabout (Azemmour) ou d'une Zaouia (Safi, Sidi Kacem). Le second est en

relation avec les services que développe la ville, selon l'importance de sa base économique. Ainsi, aux abords des édifices de culte se répartissent les marchés, les métiers et les résidences, d'une manière spontanée, à condition que leurs usages ne soient pas incompatibles avec les principes de la religion musulmane (Daroua, 2003<sup>19</sup> Daroua M. (2003). « La ville dans l'histoire du Maroc, étude globale », Rabat, université Mohammed V, thèse inédite, 426 p.). Le tout s'opère dans un cadre « consensuel » eu égard aux techniques de gestion pratiquées par consensus, compromis et négociation, souvent en dehors de toute directive centrale.

### **L'urbanisme colonial : centralisme et institution de la ségrégation sociale et spatiale**

L'urbanisme colonial avait ses propres caractéristiques et motivations. La planification urbaine et le design urbain, conjugués aux grandes actions d'aménagement spatial que le Maroc a connues depuis le protectorat, ont constitué pour le colonisateur un moyen d'imposer son modèle sociétal et d'abolir les structures d'organisation sociale autochtones. Pour ce faire, le protectorat a instauré un nouvel ordre social pour gouverner les territoires, et ce à travers la mise en place de nouvelles institutions responsables de l'urbanisme, ainsi que de nouveaux outils techniques de planification urbaine (Lamzah, 2008<sup>20</sup> Lamzah A. (2008). « The Impact of the French Protectorate on Cultural Heritage Management: case of the Marrakesh medina », thèse de doctorat (PhD), université de l'Illinois à Urbana Champaign (UIUC), USA, 265 p.). Dorénavant, l'urbanisme est devenu une affaire du pouvoir central. Les documents d'urbanisme sont conçus et réalisés par les services techniques centraux, sous la responsabilité directe du Résident général (Rachik, 2002<sup>21</sup> Rachik A. (2002), *op. cit.*).

L'urbanisme sous le protectorat peut être scindé en deux grandes périodes distinctes au niveau idéologique et au niveau du contenu. La première est dite période d'urbanisme moderne et sécuritaire (1912-1940). C'est la période de l'adoption de plusieurs textes formalisant les pratiques et légitimant l'action du colonisateur. Le *dahir* du 16 avril 1914 relatif aux alignements et extensions urbaines a, en effet, pour objet de définir les modalités de mise en œuvre de la ville moderne répondant aux intérêts et aux besoins des Français aux niveaux économique, social, spatial et militaire (ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, 2014<sup>22</sup> Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. (2014). *100 ans d'urbanisme au Maroc 1914-2014*, Rabat, 208 pages.).

Le *dahir* en question a été suivi par trois textes facilitant sa mise en œuvre, à savoir le *dahir* sur les expropriations (1914), le *dahir* des associations syndicales de propriétaires urbains (1917) et celui relatif aux lotissements (1933). L'urbanisme de cette période a été guidé par trois principes : le zonage, qui divise la ville moderne en zones et attribue à chacune un règlement spécifique selon sa principale fonction ; la trame urbaine, qui consiste à créer une voirie tenant compte à la fois des nécessités économiques, de la circulation automobile et de l'hygiène tout en respectant les caractéristiques du milieu physique ; la séparation sociale et spatiale entre la ville moderne et la médina, séparation qui a vidé la ville ancienne de sa population, et a ainsi perturbé ses fonctions et son attractivité, et par conséquent a accéléré sa dégradation.

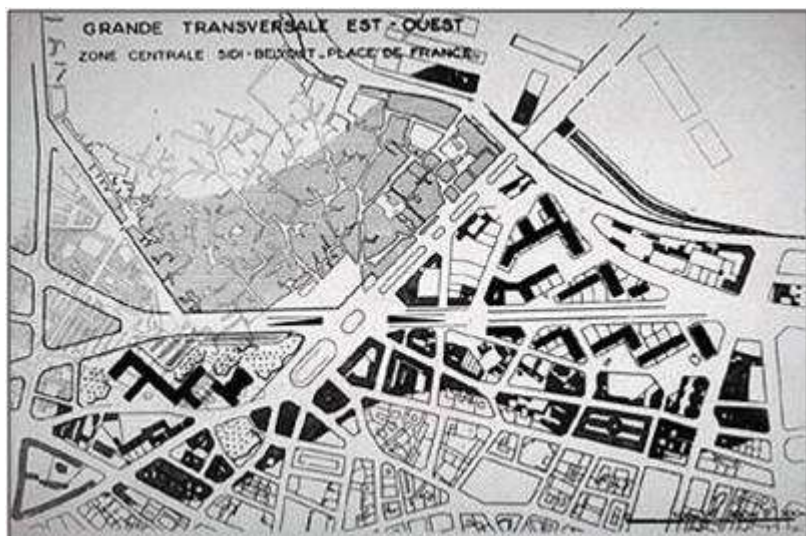


Figure 3. Plan d'aménagement de Sidi Belyout à Casablanca

(source : ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, 2014<sup>23</sup> Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. (2014). 100 ans d'urbanisme au Maroc 1914-2014.).

La seconde période, dite ère de l'urbanisme hygiéniste et sécuritaire (1952-1956), est marquée par l'adoption du texte du 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme. Ce texte a apporté une actualisation des règles d'urbanisme pour une meilleure maîtrise spatiale, à travers notamment un élargissement du champ des plans d'aménagement (zones de banlieues, zones périphériques, centres délimités...), un plan de zonage (délimitation des zones réservées à des utilisations déterminées avec une interdiction de construction pendant deux ans) et des plans d'affectation plus détaillés à travers la définition du droit des sols par des zonages fonctionnels et par la répartition des grandes infrastructures et des grands équipements, la reprise intégrale des principes de la doctrine fonctionnaliste.

Cette formalisation devait assurer un contrôle sur le territoire, un encadrement d'un espace de plus en plus urbanisé et confronté à des besoins énormes en logement. Certes, elle a permis une mise en place progressive de la réglementation urbaine, mais tout en privilégiant une politique urbaine ségrégative.

Ainsi, deux modèles ont servi de support à cette politique : le modèle culturaliste de Henri Prost, basé sur le principe de séparation de la ville nouvelle de la médina, et le modèle progressiste de l'urbaniste Michel Écochard, fondé sur un zonage des plans d'aménagement inspiré des principes de la charte d'Athènes. Ce dernier a défendu une politique d'habitat social dit aussi hygiénique, dont la superficie ne dépassait guère 64 m<sup>2</sup> (trame « 8 x 8 ») (Dethier, 1970<sup>24</sup> Dethier J. (1970). Soixante ans d'urbanisme au Maroc, *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 118-119, 146 p.).



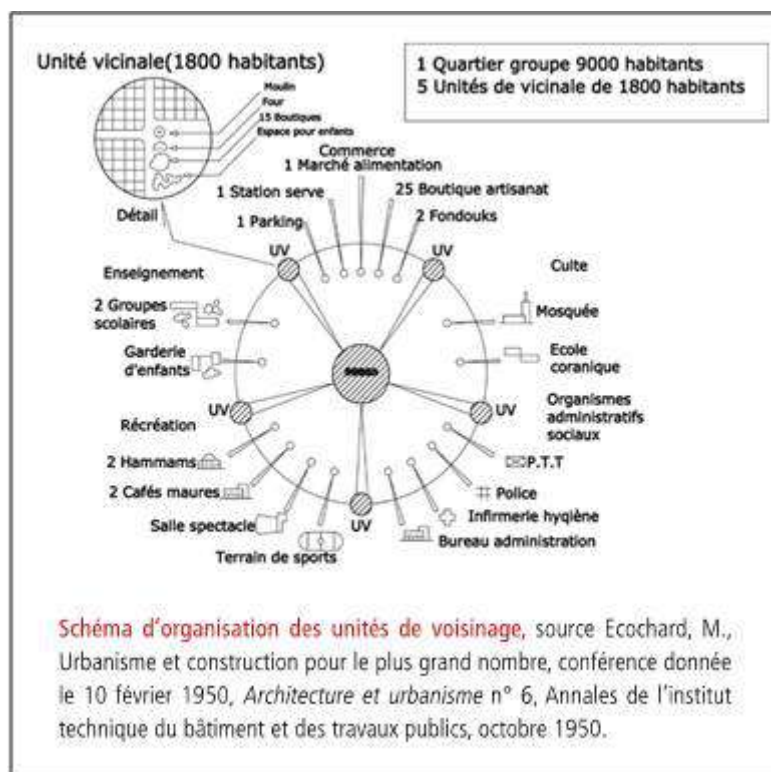


Figure 4. Unités de voisinage (Habitat social)

(source : *La grande encyclopédie du Maroc*, 1988<sup>25</sup> Agoumy T, Benchrif A (dir.). (1988). *La grande encyclopédie du Maroc*, tome « Géographie humaine », 240 p.).

Il convient de noter que la colonisation a foncièrement impacté l'organisation spatiale du Maroc, en particulier sur les points suivants : l'instauration et la confirmation d'un urbanisme fortement centralisé ; le changement de la centralité du pays de l'axe Fès-Marrakech vers l'axe littoral Rabat-Casablanca ; le développement d'une armature urbaine bien étoffée le long du littoral atlantique où toutes les villes disposaient de réserves foncières importantes ; la surdensification et la paupérisation des médinas ; la prolifération des noyaux de bidonvilles et des quartiers clandestins qui enceignent la quasi-totalité des villes (Gharbi, 2006<sup>26</sup> Gharbi L. (2006). *La planification urbaine au Maroc : bilan des 50 années et perspectives*, dans *Rapport du cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025, Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.).

En effet, l'urbanisme colonial a produit un nouvel ordre social basé sur une ségrégation socio-spatiale qui continue, jusqu'à aujourd'hui, à marquer la perception de l'espace urbain (Abu-Lughod, 1980<sup>27</sup> Abu-Lughod J. (1980). *Rabat, urban apartheid in Morocco*, New Jersey, Princeton University Press, 400 p.). Ces changements dans la réglementation et dans la gestion de l'espace urbain ont eu des impacts à la fois sur la morphologie de l'espace urbain, sur sa signification et sur les modes de vie et de perception des utilisateurs. C'est dire que le design urbain constitue un élément révélateur dans l'analyse de l'impact du colonialisme sur la société marocaine (Lamzah, 2014<sup>28</sup> Lamzah A.

(2014). Urban design and architecture in the service of colonialism in Morocco, *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 13, issue 2/3/4, 388 p.).



Photo 1. Bidonville dans la  
périphérie de Rabat (cliché : Hanzaz M., 2014).



Photo 2. Bidonville dans les  
quartiers périphériques de Casablanca  
(cliché : Hanzaz M., 2014).

## L'urbanisme national : crise urbaine et acteurs

Après l'indépendance, le Maroc s'est trouvé dans une situation délicate héritée de l'ancien système, qui nécessite la mise en place d'une stratégie de développement globale et une politique d'aménagement du territoire. Devant l'accélération des événements politiques et la préoccupation des responsables pour la lutte au pouvoir, la politique d'aménagement et d'urbanisme a été arrêtée durant plus d'une décennie. La Circonscription de l'Urbanisme et de l'Habitat (CUH), état-major de la planification et la gestion urbaine du Maroc indépendant, va être placée sous la tutelle du ministère des Travaux Publics, avec un budget consistant de 45 millions de Dirhams, dédié à la réalisation des logements et à l'aménagement des terrains au profit des bidonvillois (Hamdouni Alami, 2006<sup>29</sup> Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*). Ceci a suscité un grand débat, mené principalement par les responsables du ministère de l'Intérieur, autour de la nature de l'urbanisme : est-ce un domaine technique ou politique ? La loi communale de 1960 a rapidement statué en attribuant aux autorités locales sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, le pouvoir de délivrer toutes les autorisations de construire. Toutefois, la planification urbaine demeurerait entre les mains du ministère des Travaux Publics. La situation s'est clarifiée en 1967, après l'annexion du CUH au ministère de l'Intérieur sous forme d'une Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Dans le cadre du remaniement ministériel en 1972, la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat a été substituée par le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme. Lors de cette même décennie, les pouvoirs publics ont adopté la charte communale en 1976 qui a accordé à la commune, unité de base, plusieurs pouvoirs, dont l'aménagement et l'urbanisme. Toutefois, la gestion de cette collectivité a été soumise à un dispositif de tutelle qui limite son champ de manœuvre. Suite aux émeutes de Casablanca, Fès et Tétouan durant les années 80, les pouvoirs publics ont procédé à un resserrement du maillage administratif en passant de 859 communes à 1 544, dont 249 municipalités en 1992, pour atteindre 1 503, dont 221 municipalités, en 2009. Le nombre des communes a presque doublé en 50 ans.

| Années | Communes rurales | Communes urbaines | Total |
|--------|------------------|-------------------|-------|
| 1959   | 735              | 66                | 801   |
| 1984   | 760              | 99                | 859   |
| 1992   | 1297             | 247               | 1544  |
| 1997   | 1298             | 249               | 1547  |
| 2003   | 1298             | 199               | 1497  |
| 2009   | 1282             | 221               | 1503  |

Source : Collectivités locales en chiffre (2011), Ministère de l'Intérieur.

Table

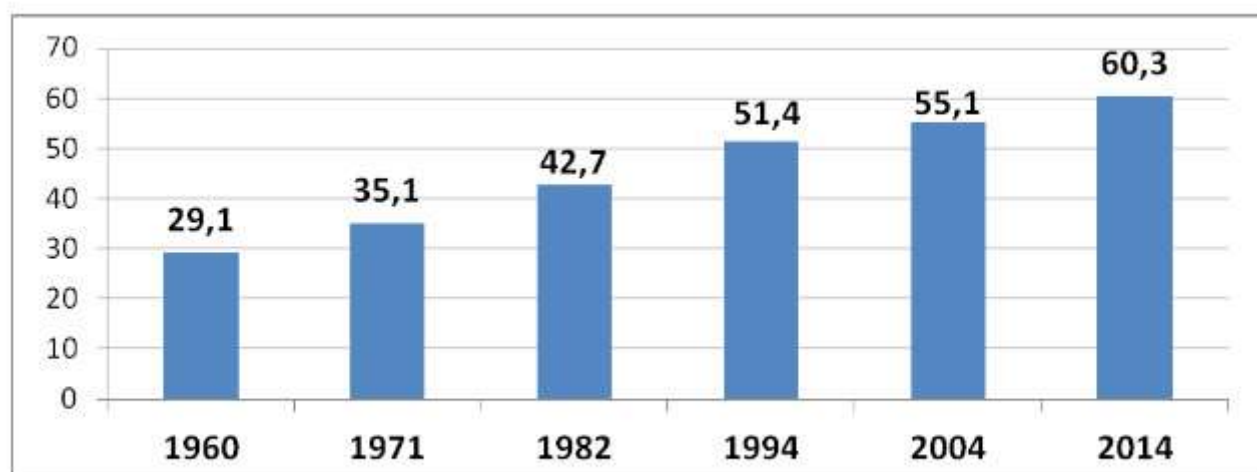
au 1. Évolution du nombre de communes entre 1959 et 2009

(source : ministère de l'Intérieur, 2011<sup>30</sup> Ministère de l'Intérieur. (2011). *Collectivités locales en chiffres*, Rabat, 132 p.).

Les conséquences de cette recomposition en termes de nombre et de statut de ces entités se manifestent par le caractère artificiel de certaines nouvelles municipalités. Les zones périphériques ont été les plus concernées par ce resserrement du maillage. Le grand Rabat, à titre d'exemple, est

passé de 7 communes, dont 2 urbaines en 1981, à 16 communes, dont 9 urbaines en 2009 (Hanzaz, 2015<sup>31</sup> Hanzaz M. (2015). *Recomposition des espaces périphériques au Maroc : entre les dispositions de la politique publique et les enjeux des acteurs*, dans Hanzaz M, Fateh A, Lekhel M (dir.), *Organisation de l'espace rural au Maroc : recherche et actions*, Rabat, publications de la FLSH, série Colloques et Séminaires, n° 186, 487 p.).

Au-delà de l'élargissement virtuel de l'assiette des impôts et taxes, et du renforcement des équipements de proximité, les pouvoirs publics ont réussi la conversion d'élites rurales alliées du *Makhzen* en élites urbaines mises au service du pouvoir, et ce, suite à la transition du Maroc d'un pays rural à un pays urbain où le taux d'urbanisation est passé du simple au double, de 29,1 % en 1960 à 60,3 % en 2014.



Source : Recensements de la population et de l'habitat : 1961, 1971, 1982, 1994, 2004 et 2014

Graphique 1. Évolution du taux d'urbanisation au Maroc entre 1960 et 2014

(source : Recensements de la population et de l'habitat : 1961, 1971, 1982, 1994, 2004 et 2014).

Ce taux d'urbanisation se renforce d'autant plus rapidement que la population rurale se caractérise par une stagnation et enregistre des diminutions d'effectif dans un grand nombre de communes. Cette évolution témoigne bien de la poussée d'urbanisation notoire et continue, dont le Maroc a été le théâtre tout au long du siècle écoulé, et tout particulièrement depuis les années 1960. Elle renseigne aussi sur la crise profonde du milieu rural dont la faiblesse de l'économie et des équipements à tous les niveaux entraîne une forte émigration vers les villes littorales et celles situées dans les plaines intérieures principalement irriguées (carte 1).



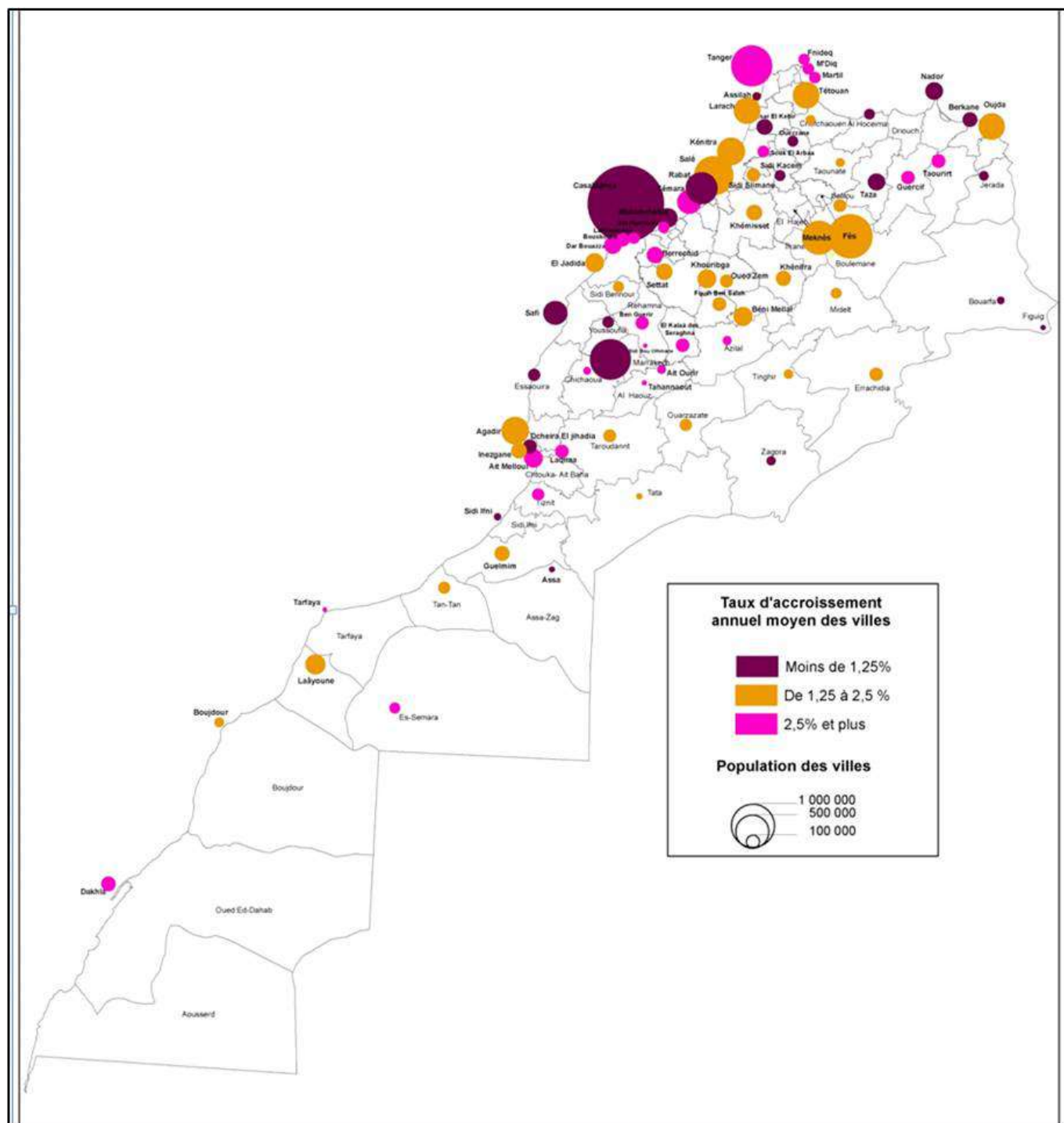


Figure 5. Population et taux d'accroissement annuel moyen des villes (RGPH, 2014)  
(source : Haut-Commissariat au Plan, Maroc <sup>32</sup>Haut-Commissariat au Plan. (2014). Note sur les  
premiers résultats du recensement général de la population et de l'habitat, Rabat, 15 p. [En  
ligne] : <http://www.hcp.ma/RGPH>).

L'évolution galopante de la population, surtout urbaine, a été accompagnée d'un encadrement juridique en matière d'urbanisme, mais il a fallu attendre plusieurs décennies après l'indépendance pour se doter d'un nouveau corpus juridique. La réforme du cadre juridique de l'urbanisme n'a été engagée qu'en 1992 par l'adoption de deux lois spécifiques<sup>33</sup> *Dahir* n° 1-92-31 (15 hija 1412) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, portant sur les documents d'urbanisme ; et le *dahir* n° 1-92-7 du 15 hija 1412 (17 juin 1992), portant promulgation de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellement. Bulletin Officiel du 15 juillet 1992.. La couverture de la quasi-totalité des municipalités et des centres délimités par des plans d'aménagement a été une occasion pour les élus, en majorité des propriétaires terriens, d'ouvrir un nombre important de terrains à l'urbanisation en bénéficiant d'un zonage très confortable sous forme d'immeubles de R+3 et R+4<sup>34</sup> Plus de 25 000 hectares ont été ouverts à l'urbanisation entre 2008 et 2014 au niveau du Grand Rabat (englobant les préfectures de Rabat, Salé et Skhirat Témara). Cf. Rapports d'établissement des Agences Urbaines de Rabat-Salé et de Témara (2014).. Là encore, les efforts consentis (en matière de planification urbaine, de permis de construire, de lotissement, notamment) n'ont pas permis d'encadrer juridiquement les effets de l'urbanisation et d'en accompagner efficacement l'évolution. Les documents d'urbanisme s'apparenteraient ainsi à des outils de planification au service de la régulation politico-électorale et sociale.

## **Incidences du mode de gouvernance établi sur les dispositifs d'urbanisme**

### **Dispositif institutionnel de l'urbanisme : instabilité de rattachement et parcellisation de l'action publique urbaine**

L'histoire institutionnelle de l'urbanisme contemporain nous renseigne sur l'instabilité de rattachement de ce secteur et sur les enjeux de son « appropriation », tantôt par le technique, tantôt par le politique, dans des logiques des rapports de force et de la régulation politico-électorale.

Les premiers changements ont été opérés durant le protectorat à travers un décret du résident général, publié le 19 avril 1947, qui réorganisait le service de l'Urbanisme et donnait plein pouvoir à Écochard. En 1949, le service est jumelé à un service de l'Habitat et dénommé « service de l'Urbanisme et de l'Habitat » (au sein de la circonscription de l'Urbanisme et de l'Habitat, qui sera attachée à la Direction des Travaux Publics). En 1955, l'urbanisme est rattaché au ministère de l'Habitat.

Cette configuration institutionnelle a été reprise par le Maroc indépendant puisque le service de l'Urbanisme et de l'Habitat et la Circonscription de l'Urbanisme et de l'Habitat (CUH) ont été intégrés au ministère des Travaux publics.

Parallèlement, la première loi communale adoptée en 1960 a confié à un conseil communal élu la mission de régler par ses délibérations les affaires de la commune, mais en prévoyant un mécanisme vigoureux de tutelle administrative centralisée et sans que les vrais pouvoirs lui soient dévolus ; ceux-ci sont exercés par les agents d'autorité relevant du ministère de l'Intérieur.

Ce mode de gouvernance a été marqué par des similitudes avec l'époque coloniale, à la seule différence que le domaine d'urbanisme et la planification des villes relèvent d'un département ministériel autre que celui qui a la tutelle administrative des collectivités territoriales. Cette situation ne dure pas longtemps. Chaque fois que le ministère de l'Intérieur prend de l'importance, il met la main sur ce secteur (Goual, 2012<sup>35</sup>Goual A. (2012). *Urbanité, modernisation, modernisme dans la société marocaine moderne*, Casablanca, Afriquia-Charq, 220 p. (ouvrage en arabe)).

À la fin de 1967, la CUH est transférée du ministère des Travaux publics au ministère de l'Intérieur. Cette instabilité institutionnelle va se poursuivre puisque l'urbanisme a été rattaché successivement au ministère chargé de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Environnement (1972), à une direction générale de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire sous la tutelle du ministère de l'Intérieur (1985). En 1998, à la suite de la constitution du gouvernement dit d'alternance, le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme sera attribué au socialiste détenant le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (1998). En 2002, ledit ministère sera divisé en deux départements, et l'urbanisme, sans l'aménagement du territoire, est passé au ministère chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (2002), puis au ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace (2007), ensuite au ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la ville (2012), et tout dernièrement au ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire (2013).

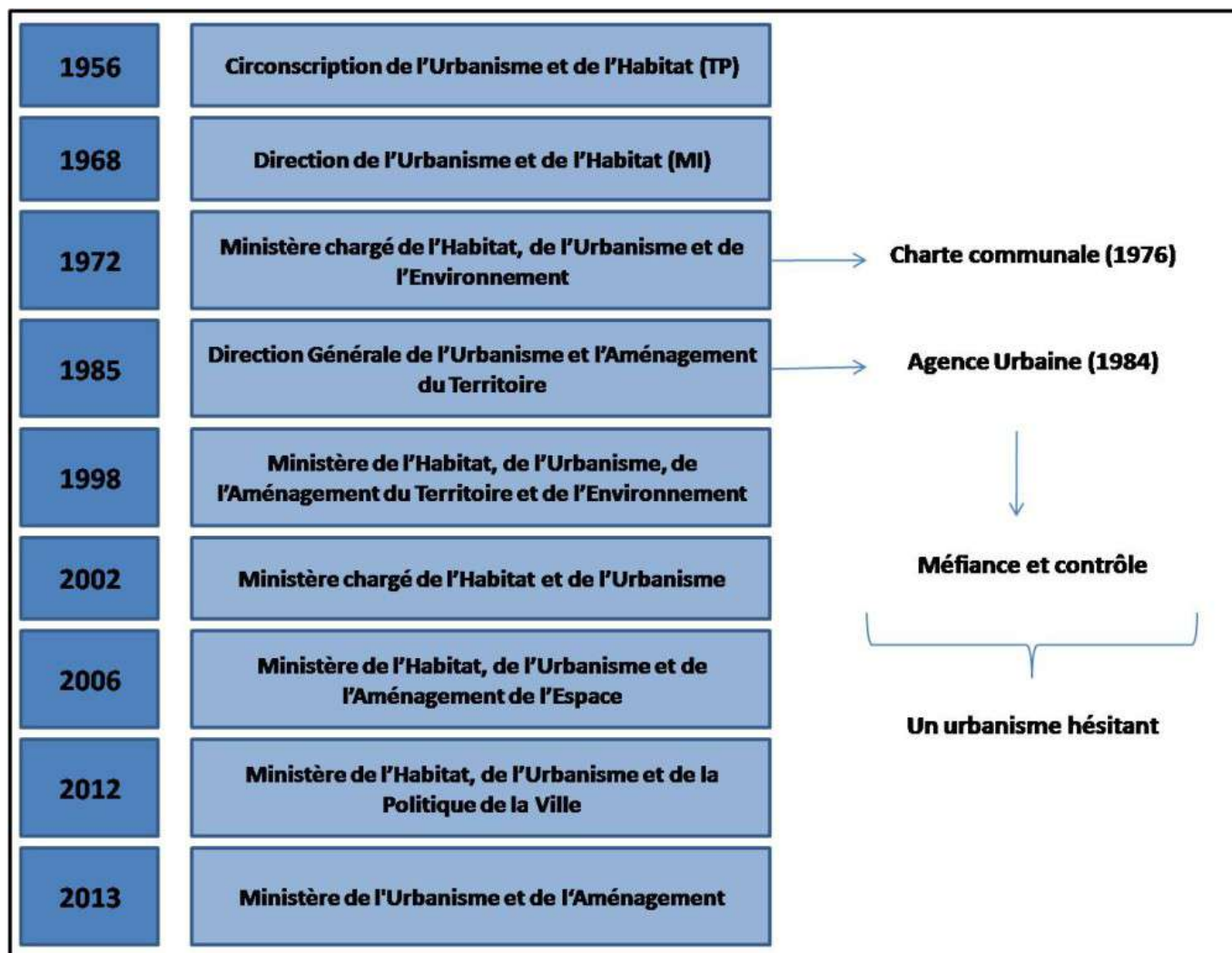


Figure 6. Mobilité du département chargé de l'urbanisme entre 1956 et 2013  
(schéma élaboré par Hanzaz M., 2013).

Parallèlement à ces changements de rattachement, le mouvement de décentralisation s'est poursuivi progressivement, et la charte communale de 1976, amendée en 2002 et en 2009, en a constitué un tournant.

Le texte de 1976 a permis d'étendre les attributions du conseil communal et de son président, notamment à l'examen des projets de plan d'aménagement et de développement de la commune, la définition d'un plan de développement économique conforme aux orientations du plan national et d'un programme d'équipement de la collectivité de base, la prise de participation dans le capital de sociétés d'économie mixte, la direction des services communaux et la délivrance des autorisations de construire et de lotir.

En cela, la charte constitue certes une avancée significative à la faveur de l'action communale.



Cependant, la redistribution des pouvoirs entre les autorités et les conseillers communaux est remise en cause. La tutelle financière et administrative exercée par les agents d'autorité leur permet de gérer l'affaire locale (budget, taxes, emprunts, plans d'aménagement...), ce qui entrave et limite l'action des élus dans la gestion de leur territoire.

En outre, cet élan de décentralisation va être freiné par une recentralisation des pouvoirs durant les années 1980. Le ministère de l'Intérieur a renforcé son dispositif de contrôle par la création de l'agence urbaine de Casablanca en 1984, dirigée par un gouverneur (et non pas par un simple directeur nommé sur proposition du département de tutelle, comme c'est le cas pour les autres agences urbaines), ayant la charge d'examiner tous les projets de construction avant de les soumettre à la commune pour autorisation. L'obligation de l'avis conforme de l'agence urbaine pour toute construction a suscité le mécontentement de tous les présidents des communes.

Le processus de recomposition des pouvoirs va se poursuivre à travers la création de l'agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre et la société nationale d'équipement et de construction, et, en 1985, à travers la mise des deux directions de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et le passage d'une simple direction de l'Habitat à un ministère dédié à part entière.

Aussi, d'autres agences urbaines vont être créées à partir des années 1990 pour couvrir le territoire et confirmer davantage le caractère technique de la planification urbaine.

Il semble clair que l'on a procédé à une parcellisation excessive de la politique de la ville « en privilégiant les préfectures, les *wilaya*, les communautés urbaines, les agences, les communes, les arrondissements, les circonscriptions plutôt que l'unité urbaine, par un découpage effréné qui, au cours des années, a dilué le concept de ville autour de microsystemes ne disposant ni d'une cohérence d'ensemble, ni d'une bonne crédibilité, et confrontés, de surcroît, à des phénomènes de dispersion budgétaire et à une absence de convergence réelle vers des intérêts collectifs et stratégiques de la ville » (Sedjari, 2000, p. 98<sup>36</sup> Sedjari A. (2000). *L'État contre la ville*, dans Sedjari A. (dir.), *Le devenir de la ville*, Paris, L'Harmattan, 295 p.). L'enjeu de cette parcellisation est celui de « maîtriser, contrôler, encadrer, dominer en évitant la formation de contre-pouvoirs autonomes et l'émergence de leaders locaux » (*Ibid.*).

Cette inflation institutionnelle questionne la portée réelle d'un processus de décentralisation hésitant et sans cesse inachevé. D'aucuns lieraient cette évolution à la volonté de contrôler l'espace urbain selon deux approches, une approche de mainmise faisant de l'urbanisme la chasse gardée du pouvoir central pour éviter le chaos et une approche d'ouverture au profit des entités décentralisées pour favoriser la démocratie locale.

Par ailleurs, les ressorts du mode de gouvernance établi peuvent être analysés à travers l'exercice du pouvoir en matière de gestion urbaine.

## Gestion urbaine : multiplicité d'acteurs et revendications locales

Le système de gestion urbaine au Maroc, à l'instar des villes arabes, est soumis à de lourdes dispositions administratives centralisées, qui par le déploiement des moyens normatifs et institutionnels, battent en brèche toute tentative de développement urbain. La ville est le laboratoire où pourrait être testé le degré de la démocratie municipale et de l'autonomie locale. Mais c'est plutôt le lieu d'observation du « despotisme oriental, exercé hier par les Sultans et aujourd'hui par les régimes militaires, les régimes de parti unique ou par les princes au pouvoir » (Abouhani, 2006<sup>37</sup> Abouhani A. (2006). États, systèmes municipaux et pouvoirs locaux dans le monde arabe, dans Abouhani A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.). La cogestion des collectivités territoriales par un corps élu peu outillé et par un autre désigné par le pouvoir central, bien formé (*wali*, gouverneur, pacha, caïd<sup>38</sup> Il s'agit d'agents d'autorité et de représentants de l'État à l'échelle territoriale relevant du ministère de l'Intérieur et exerçant leurs compétences respectives dans un cadre hiérarchisé, et chacun dans un ressort territorial déterminé. À titre d'exemple, le *wali* est à la tête d'une *wilaya* (circonscription administrative non dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière car ne constituant pas une collectivité territoriale) et, en même temps, il est gouverneur de la préfecture, chef-lieu de la *wilaya* de région. ) pose une grande question quant à la décentralisation et son efficacité dans le développement territorial. Dans ce sens et malgré les innovations que prévoient les derniers textes régissant ces collectivités, la planification urbaine demeure au Maroc une affaire de l'État.

Ainsi, l'élaboration des documents d'urbanisme<sup>39</sup> À noter que les années 70 et 80 ont été marquées par une stagnation de la production de documents d'urbanisme avec une moyenne annuelle très faible de 3 Plans d'Aménagement (PA) et 8 Plans de Développement des agglomérations rurales (PD) (Gharbi, 2006, *op. cit.*). Une relance de la production desdits documents a été enregistrée depuis 2000. L'enjeu était de répondre à la nécessité de l'encadrement de l'urbanisation à travers une politique urbaine efficiente, partagée et appropriée par les acteurs locaux., en particulier les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), est entre les mains de la direction centrale de l'Urbanisme, de la prise d'initiative jusqu'à l'homologation. De ce fait, la production de documents est largement critiquée sur le plan qualitatif en ce qui concerne la lenteur des procédures de réalisation et d'homologation des documents, l'inadéquation des dispositions avec les réalités spécifiques et locales et leur rigidité par rapport à l'évolutivité de l'expansion urbaine.

Aussi, les relais de l'État n'ont pas été dessaisis du cadre procédural de la gestion urbaine. Cette dernière aurait deux définitions, l'une extensive qui concerne la gestion communale dans le sens le plus large du terme : l'administration et la police des conditions de vie des citoyens dans la ville ; l'autre restrictive qui touche globalement les formes et les aspects de la planification spatiale et de développement territorial (Cherkroun, 2010<sup>40</sup> Cherkroun M. (2010). *Citoyenneté et lien social au Maroc*, Rabat, FLSH, 175 p.). Concrètement, la gestion urbaine englobe à la fois les procédures d'instruction des demandes d'autorisation (de construire, de lotir et de morceler) et celles relatives au contrôle et à la constatation des infractions à la législation et à la réglementation de l'urbanisme.

Au-delà de ces définitions, il importe de souligner que l'exercice des compétences relatives à la gestion urbaine est assuré concurremment par deux types d'institutions « rivales » exerçant dans un cadre co-décisionnel, l'une dotée de la légitimité démocratique (les communes), l'autre forte de la technicité requise (les services de l'administration centrale de l'urbanisme et les agences urbaines). Pour preuve, le décret d'application de la loi relative aux lotissements, groupements d'habitations et morcellements prévoit dans son article 8 que « doivent être soumis à l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme : (...) b- les projets de lotissements comportant 200 logements au minimum, ou à réaliser sur un terrain d'une superficie égale ou supérieure à cinq hectares, à l'exception des lotissements dont tous les lots ont une superficie supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>, sis dans les secteurs dont l'affectation est définie par un plan de zonage ou un plan d'aménagement »<sup>41</sup> Décret n° 2-92-833 du 25 rebia II 1414 (12 octobre 1993), pris pour l'application de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, promulguée par le *dahir* n° 1-92-7 du 15 *hija* 1412 (17 juin 1992). Bulletin Officiel du 20 octobre 1993.. Ces dispositions consacrent la primauté des instances décisionnelles centrales en charge de l'urbanisme. Cette primauté est relayée par des organismes technico-administratifs à l'échelle territoriale. En effet, le dispositif institutionnel mis en place par le département ministériel de tutelle est essentiellement conduit par les agences urbaines<sup>42</sup> D'autres intervenants concourent à ce processus, tels les services compétents au niveau des communes, provinces et préfectures et les inspections régionales de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. au statut omnipotent grâce à la technique obligatoire de l'avis conforme en matière d'autorisations d'urbanisme et à leur rôle dans la procédure d'établissement des documents de planification.

La gestion urbaine n'est certes pas du ressort exclusif des communes, mais l'extension de leurs attributions en tant qu'acteurs privilégiés des politiques publiques locales corrélativement à la permanence voire l'accroissement des dysfonctionnements urbains nous amène à nous interroger sur l'effectivité de ces attributions et sur les responsabilités qui en découlent.

Concrètement, « comment comprendre les poussées notoires de la construction dans le secteur informel à la veille de chaque élection locale ? Comment expliquer la prolifération généralisée du secteur informel dans la majorité des centres urbains du pays sans un laisser-faire délibéré, sinon arraché par les populations aux autorités locales ? Comment expliquer l'approvisionnement des quartiers informels en services publics (transport, électricité, eau potable, service postal, téléphone, etc.) sans le consentement des autorités ? » (Hamdouni Alami, 2006<sup>43</sup> Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*).

En effet, la configuration anarchique de nos espaces urbains tiendrait certes à l'exode rural et à l'incivisme d'une population somme toute démunie et à la recherche légitime d'une vie décente, mais elle nous interpelle également quant à la fonction régulatrice des responsables. Nul ne peut nier que l'habitat illégal prolifère sous la bénédiction des agents d'autorité et des élus, notamment à la veille des consultations électorales.

La gestion de la croissance urbaine sera ponctuée par la coexistence de deux types de production,

l'une formelle menée par l'État et les opérateurs publics, recentrée sur les activités de lotissement, l'autre informelle sous forme de bidonvilles et de constructions sans autorisation. Le laisser-faire est d'autant plus grave qu'il concerne d'autres secteurs productifs et générateurs de revenus et d'emploi, en l'occurrence les zones industrielles, les équipements structurants, etc.

Ces pratiques illicites renvoient directement à la problématique du modèle de gouvernance pratiqué par les acteurs, un modèle basé sur des considérations de maintien de pouvoir et de jeu d'intérêt. Dans cette perspective, le pouvoir est conçu comme une stratégie où « les frontières du permis et de l'interdit sont mouvantes, où la tolérance de l'illicite a une place essentielle, qui permet de comprendre de manière raisonnée ces interrogations » (Hamdouni Alami, 2006<sup>44</sup>Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*).

Confinée dans ce modèle, la gestion urbaine traduirait des formes d'interaction et d'articulation entre les différents acteurs. Ces derniers ne concernent plus uniquement le cercle étroit des décideurs classiques, dans la mesure où la gestion urbaine est l'affaire de différents acteurs institutionnels, politiques, économiques, associatifs qui interviennent dans tout le processus de production de l'espace urbain.

Cette segmentation des pouvoirs et cette dilution des responsabilités nous conduisent à croire que toute réforme de l'urbanisme demeure conditionnée par un équilibre des jeux d'acteurs à manager et par une efficacité du mode de gouvernance à trouver. À ce titre, d'aucuns estiment que les tentatives de réforme initiées depuis la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui témoignent certes d'une prise de conscience des pouvoirs publics de la nécessité de déconcentrer et de décentraliser l'action urbaine et de lui imprimer une logique économique. Il n'en reste pas moins que ces élans n'ont pas rompu avec les pratiques de contrôle et de centralisme.

Ce changement dans la permanence s'est confirmé avec la généralisation des agences urbaines et la consécration de la technique de l'avis conforme et l'adoption de mécanismes centralistes<sup>45</sup>Circulaire ministérielle n° 254 du 12 février 1999 relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (M.A.T.E.U.H). Ainsi, ont été créées une commission d'instruction des projets d'investissement placée sous l'autorité directe du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme, et de l'Habitat, des commissions locales et une commission *ad hoc* instruisant les demandes de dérogations auprès du ministre qui y statue. visant l'assouplissement des procédures au profit des investisseurs, voire la dérogation aux dispositions réglementaires des plans d'aménagement homologués dont l'octroi était du ressort du ministre de tutelle avant d'être confié aux *walis* en vertu de la lettre royale relative à la gestion déconcentrée de l'investissement.

Suite à ce processus de déconcentration reconfirmé avec le nouveau concept d'autorité initié par le souverain, la charte communale a été modifiée dans le sens d'une affirmation du rôle économique des communes, mais les événements du 16 mai 2003<sup>46</sup>Ces événements concernent les attentats terroristes qui ont frappé la ville de Casablanca le 16 mai 2003 et qui ont relancé le débat sur



« l'humanisation » des politiques urbaines. Pour preuve, l'État ne tardera pas à lancer en 2005 l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH). ont relancé de nouveau le débat hautement politique sur la responsabilité des acteurs publics en matière de maîtrise des effets pervers de l'urbanisation.

L'action publique est plus que jamais interpellée sur fond de revendications sociales (en termes de conditions de vie décentes préservant la dignité humaine et la cohésion sociale) qui font de la lutte contre l'habitat insalubre le cheval de bataille des gouvernements qui se sont succédé depuis la dernière décennie. Là encore, le centralisme demeure une caractéristique de la conception et de la planification des programmes, et les politiques urbaines ne sont pas encore décidées localement. Dans ce modèle de gouvernance urbaine, les élus sont certes associés au processus de mise en œuvre, mais leur rôle reste marginal.

### **Les perspectives de recomposition des pouvoirs en urbanisme**

La redéfinition des champs d'action de l'État et des collectivités territoriales passe nécessairement par un renforcement de la décentralisation déjà engagée. Toutefois, le mouvement de décentralisation n'a pas encore permis à ces entités décentralisées de jouer pleinement leur rôle, sachant que la majeure partie des investissements liés à la satisfaction des besoins essentiels des populations (eau, électricité, assainissement, voirie, transport collectif urbain de voyageurs, aménagements urbains, équipements collectifs, etc.) leur incombe.

Au niveau de la planification urbaine, on constate que les communes ne jouent qu'un rôle marginal de consultation, et ce, en vertu de la loi n° 12-90 précitée. Au niveau de l'octroi des autorisations d'urbanisme, le président du conseil communal est certes investi de cette compétence, mais l'avis conforme de l'agence urbaine reste incontournable. De même, sur le plan du suivi et du contrôle du respect d'un certain nombre de documents d'urbanisme, les entités décentralisées ne sont pas les seuls intervenants. Elles exercent les pouvoirs de police urbaine en conformité avec les prescriptions des outils d'urbanisme, contrôlent le bâti conjointement avec l'administration et les autorités locales compétentes, et réalisent les infrastructures et les équipements collectifs à leur charge.

L'effort à consentir en matière de transfert de compétences d'urbanisme aux collectivités territoriales ne doit cependant pas occulter l'incurie des élus et l'inefficacité de l'action publique locale en la matière. Plus particulièrement, on reproche souvent à ces mêmes communes l'ignorance ou l'inobservation délibérée de la législation et de la réglementation régissant l'urbanisme, notamment à l'approche des échéances électorales.

Les compétences et la responsabilité de ces acteurs publics locaux méritent ainsi d'être clarifiées, notamment en matière de conception, de suivi des documents d'urbanisme et d'autorisations, et d'être solennellement intégrées dans des textes législatifs et réglementaires.

D'aucuns estiment que sans une véritable décentralisation et sans démocratie locale, le risque est grand de voir les plans actuels aboutir aux mêmes résultats que les plans d'hier. Ce n'est donc pas

aux agences urbaines qu'on devrait déléguer ni la confection de nos projets urbains, ni la gestion de nos villes, ni le développement urbain. C'est à nos élus qu'il incombera de proposer des projets urbains, chacun pour sa ville, et ce sera à eux de gérer ces projets. Les agences urbaines devraient remplir la fonction qu'elles occupent dans les démocraties, celle d'assister les communes dans la planification urbaine (Hamdouni Alami, 2006<sup>47</sup> Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*).

Ayant été axé sur les principes de concertation, de participation et de développement durable, le projet de code d'urbanisme a mis en avant une volonté affirmée de décentralisation et de déconcentration à travers la dévolution de plus de pouvoirs aux collectivités territoriales et aux administrations déconcentrées.

Même si ce projet est aujourd'hui abandonné, les motivations qui ont sous-tendu son élaboration restent toujours d'actualité. En effet, il est primordial de poursuivre le processus de réforme de l'arsenal juridique relatif à l'urbanisme en mettant notamment les agences urbaines au service des collectivités territoriales. L'avis conforme dévolu aux agences urbaines devrait être supprimé des textes en vigueur pour permettre à ces collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle en matière de gestion urbaine.

Par ailleurs, les enjeux de l'urbanisation imposent aux pouvoirs publics une action publique renouvelée pour répondre aux besoins sociaux croissants. Il s'agit en premier lieu d'intégrer la vision de l'aménagement dans la planification urbaine et d'harmoniser les échelles d'intervention locale, régionale et nationale. Aussi, toute recomposition des dispositifs de planification passe par une démarche stratégique, une ingénierie d'actions (raccourcissement des délais d'instruction et fixation d'un échéancier d'approbation et clarification des effets juridiques, allègement des contenus, actualisation des dispositions) et une approche participative à la faveur des acteurs locaux et de la société civile.

Cette approche est d'autant plus nécessaire au regard des dernières évolutions qu'a connues l'organisation administrative et territoriale du pays. En effet, « on assiste à une sorte de revalorisation de l'action publique territoriale, et ce, en vertu de la constitution de 2011 qui a scellé le choix politique de la régionalisation avancée » (Sitri, 2015, p. 181<sup>48</sup> Sitri Z. (2015). Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, n° 93, collection Thèmes actuels, 348 p.). Dans ce cadre, la nouvelle loi fondamentale du pays et les nouvelles lois organiques régissant les collectivités territoriales leur consacrent des principes novateurs de libre administration, de coopération et de solidarité, ce qui augurerait d'un changement corrélatif au niveau des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme à la faveur d'un repositionnement institutionnel et décisionnel de ces collectivités.

## Conclusion

Le système de planification urbaine et le modèle de gestion urbaine au Maroc ont atteint leurs

limites. Les transformations rapides et profondes que connaît le pays, aussi bien aux niveaux politique, économique et social qu'aux niveaux technologique, culturel et spatial imposent la recherche de nouvelles approches de planification, d'aménagement et de gestion de l'espace (El Malti, 2006<sup>49</sup> El Malti M. (2006). L'urbanisme et la question de la ville, dans *Rapport du cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025, Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.).

Pour l'heure, on constate que la planification urbaine constitue toujours un levier de centralisation des pouvoirs dans les mains de l'administration, dans la mesure où l'élaboration des documents d'urbanisme est restée une affaire des cercles technocratiques à l'échelle centrale, déconcentrée (délégations, directions provinciales, agences urbaines, inspections) et des cabinets spécialisés.

On remarque également que la gestion urbaine attise les convoitises des acteurs urbains et constitue le théâtre de pratiques illicites et de laisser-faire, en rupture totale avec l'esprit de la législation et de la réglementation en vigueur.

En outre, les évolutions des pouvoirs en urbanisme nous ont montré que, parallèlement à cette configuration anarchique, des logiques paradoxales animent l'action des acteurs urbains : une logique normative faisant du document d'urbanisme un outil juridico-technique de réglementation et de maîtrise du sol, et une logique qui se veut économique mais déployée par des mécanismes dérogatoires qui transgressent le cadre normatif établi et qui privilégient une certaine notabilité urbaine faisant office de régulateurs sociopolitiques.

## Notes

1. ↵ sitrizineb@yahoo.fr
2. ↵ hanzazmohamed@gmail.com
3. ↵ Hamdouni Alami M. (2006). Gestion urbaine et accès aux services de base, dans *Rapport du cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025. Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.
4. ↵ Ben Neffissa S. (2006). Les Élités politiques locales et les mutations de l'opération électorale en Egypte, dans Abouhane A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.
5. ↵ Al Omari A, Augé JC. (2006). Pouvoirs locaux, systèmes de notabilité et enjeux « nationaux » en Jordanie : étude de cas à partir de la ville d'Irbid, dans Abouhane A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.
6. ↵ Hanzaz M. (2010). Urbanisation et articulation territoriale des zones périphériques des grandes villes : cas de Sidi Allal Bahraoui, région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaers, dans Kerzazi M (dir.), *L'urbanisation des campagnes au Maroc*, Rabat, Publications de la FLSH, série Colloques et Séminaires, n° 162, 207 p.

7. ↵ Rachik A. (2002). *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Casablanca, Imprimerie Najah El Jadida, 223 p.
8. ↵ Sitri Z. (2004). Fondements et enjeux de la bonne gouvernance urbaine, *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, n° 46, série Thèmes actuels, 202 p.
9. ↵ Abouhani A. (2011). *Gouverner les périphéries urbaines : de la gestion notabiliaire à la gouvernance urbaine au Maroc*, Paris, L'Harmattan et Rabat, INAU, 363 p.
10. ↵ Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*
11. ↵ Bourdin A. (2006). Crises et mutations des villes, dans Sedjari Ali (dir.), *Les politiques de la ville : intégration et cohésion sociale*, Paris, L'Harmattan, 360 p.  
Il s'agit d'un système de dérogation (aux documents de planification en vigueur et aux dispositions légales et réglementaires régissant l'urbanisme) établi par voie de circulaires ministérielles.
12. ↵ Rousseaux V. (2000). Évolution de l'urbanisation marocaine par microrégion depuis 1971, dans Aneflous M. (dir.), *La ville marocaine à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle : entité nationale et dimension méditerranéenne*, Publication de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, université Hassan II-Mohammed VI, série Colloques, n° 12, 267 p.
13. ↵ Chouiki M. (2011). *La ville marocaine : essai de lecture synthétique*, Rabat, Dar Attaouhidi, 155 p.
14. ↵ Belfquih M, Fadloulallah A. (1986). *Mécanismes et formes de croissance urbaine au Maroc : cas de l'agglomération de Rabat-Salé*, Rabat, El Maârif, 3 tomes, 767 p.  
Le dahir est un instrument juridique pris par le souverain, soit pour la promulgation d'une loi, soit à titre autonome dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives (nomination à certains emplois supérieurs, par exemple).
15. ↵ Benhamouch AM. (1999). *Ville et pouvoir dans l'Islam*, Damas, Dar El Bachair, 320 p. (en arabe).
16. ↵ Agence urbaine de Casablanca. (2013). *Réhabilitation de la médina de Casablanca*, rapport, 86 p.
17. ↵ Daroua M. (2003). « La ville dans l'histoire du Maroc, étude globale », Rabat, université Mohammed V, thèse inédite, 426 p.
18. ↵ Lamzah A. (2008). « The Impact of the French Protectorate on Cultural Heritage Management: case of the Marrakesh medina », thèse de doctorat (PhD), université de l'Illinois à Urbana Champaign (UIUC), USA, 265 p.
19. ↵ Rachik A. (2002), *op. cit.*
20. ↵ Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. (2014). *100 ans d'urbanisme au Maroc 1914-2014*, Rabat, 208 pages.
21. ↵ Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. (2014). *100 ans d'urbanisme au Maroc 1914-2014*.
22. ↵ Dethier J. (1970). Soixante ans d'urbanisme au Maroc, *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 118-119, 146 p.
23. ↵ Agoumy T, Benchrif A (dir.). (1988). *La grande encyclopédie du Maroc*, tome « Géographie humaine », 240 p.



26. ↵ Gharbi L. (2006). La planification urbaine au Maroc : bilan des 50 années et perspectives, dans *Rapport du cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025, Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.
27. ↵ Abu-Lughod J. (1980). *Rabat, urban apartheid in Morocco*, New Jersey, Princeton University Press, 400 p.
28. ↵ Lamzah A. (2014). Urban design and architecture in the service of colonialism in Morocco, *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 13, issue 2/3/4, 388 p.
29. ↵ Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*
30. ↵ Ministère de l'Intérieur. (2011). *Collectivités locales en chiffres*, Rabat, 132 p.
31. ↵ Hanzaz M. (2015). Recomposition des espaces périphériques au Maroc : entre les dispositions de la politique publique et les enjeux des acteurs, dans Hanzaz M, Fateh A, Lekhel M (dir.), *Organisation de l'espace rural au Maroc : recherche et actions*, Rabat, publications de la FLSH, série Colloques et Séminaires, n° 186, 487 p.
32. ↵ Haut-Commissariat au Plan. (2014). Note sur les premiers résultats du recensement général de la population et de l'habitat, Rabat, 15 p. [En ligne] : <http://www.hcp.ma/RGPH>.
33. ↵ *Dahir* n° 1-92-31(15 hija 1412) portant promulgation de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, portant sur les documents d'urbanisme ; et le *dahir* n° 1-92-7 du 15 hija 1412 (17 juin 1992), portant promulgation de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellement. Bulletin Officiel du 15 juillet 1992.
34. ↵ Plus de 25 000 hectares ont été ouverts à l'urbanisation entre 2008 et 2014 au niveau du Grand Rabat (englobant les préfectures de Rabat, Salé et Skhirat Témara). Cf. Rapports d'établissement des Agences Urbaines de Rabat-Salé et de Témara (2014).
35. ↵ Goual A. (2012). *Urbanité, modernisation, modernisme dans la société marocaine moderne*, Casablanca, Afrika-Charq, 220 p. (ouvrage en arabe).
36. ↵ Sedjari A. (2000). L'État contre la ville, dans Sedjari A. (dir.), *Le devenir de la ville*, Paris, L'Harmattan, 295 p.
37. ↵ Abouhani A. (2006). États, systèmes municipaux et pouvoirs locaux dans le monde arabe, dans Abouhani A (dir.), *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, Rabat, INAU, 311 p.
38. ↵ Il s'agit d'agents d'autorité et de représentants de l'État à l'échelle territoriale relevant du ministère de l'Intérieur et exerçant leurs compétences respectives dans un cadre hiérarchisé, et chacun dans un ressort territorial déterminé. À titre d'exemple, le *wali* est à la tête d'une *wilaya* (circonscription administrative non dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière car ne constituant pas une collectivité territoriale) et, en même temps, il est gouverneur de la préfecture, chef-lieu de la *wilaya* de région.
39. ↵ À noter que les années 70 et 80 ont été marquées par une stagnation de la production de documents d'urbanisme avec une moyenne annuelle très faible de 3 Plans d'Aménagement (PA) et 8 Plans de Développement des agglomérations rurales (PD) (Gharbi, 2006, *op. cit.*). Une relance de la production desdits documents a été enregistrée depuis 2000. L'enjeu était de répondre à la nécessité de l'encadrement de l'urbanisation à travers une politique urbaine efficiente, partagée et appropriée par les acteurs locaux.

40. ↵ Cherkroun M. (2010). *Citoyenneté et lien social au Maroc*, Rabat, FLSH, 175 p.  
Décret n° 2-92-833 du 25 rebia II 1414 (12 octobre 1993), pris pour l'application de la loi
41. ↵ n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, promulguée par le *dahir* n° 1-92-7 du 15 *hija* 1412 (17 juin 1992). Bulletin Officiel du 20 octobre 1993.  
D'autres intervenants concourent à ce processus, tels les services compétents au niveau des
42. ↵ communes, provinces et préfectures et les inspections régionales de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.
43. ↵ Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*
44. ↵ Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*  
Circulaire ministérielle n° 254 du 12 février 1999 relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (M.A.T.E.U.H). Ainsi, ont été créées une commission d'instruction
45. ↵ des projets d'investissement placée sous l'autorité directe du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme, et de l'Habitat, des commissions locales et une commission *ad hoc* instruisant les demandes de dérogations auprès du ministre qui y statue.  
Ces événements concernent les attentats terroristes qui ont frappé la ville de Casablanca le
46. ↵ 16 mai 2003 et qui ont relancé le débat sur « l'humanisation » des politiques urbaines. Pour preuve, l'État ne tardera pas à lancer en 2005 l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).
47. ↵ Hamdouni Alami M. (2006), *op. cit.*  
Sitri Z. (2015). Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la
48. ↵ lumière des nouvelles législations. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, n° 93, collection Thèmes actuels, 348 p.  
El Malti M. (2006). L'urbanisme et la question de la ville, dans *Rapport du cinquantième de*
49. ↵ *l'indépendance du Royaume du Maroc, 50 ans du développement humain et perspectives 2025, Accès aux services de base et considérations spatiales*, Rabat, 308 p.