

Intégration à la ville et services urbains au Maroc



Ouvrage coordonné
par Claude de Miras

Intégration à la ville et services urbains au Maroc

**Apport du PRUD à l'analyse de l'urbanisation au Maroc :
Gouvernance, services collectifs et compétences urbaines**

Couverture

Quartier El-Hafa (La Falaise) et habitantes s'approvisionnant en eau à une borne-fontaine d'Haoumat Saddam (Quartier Saddam). Tanger, 2003, Julien Le Tellier.

Réalisation : IRD.

Conception et mise en page

Julien Le Tellier.

Programme de
Recherche
Urbaine pour le
Développement

Ministère français des Affaires étrangères
Action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire
conduite par le GEMDEV et l'ISTED (2001-2004).

Intégration à la ville et services urbains au Maroc

Ouvrage coordonné par :
Claude de Miras

Avec les contributions de :
Abdelghani Abouhani, Béatrice Allain-El Mansouri, Isabelle Berry-Chikhaoui, Raffaele Cattedra, Myriam Catusse, Jean-Jacques Guibbert, Sinda Haouès-Jouve, M'hammed Idrissi Janati, Aziz Iraki, Michèle Jolé, Abderrahim Kassou, Julien Le Tellier, Guillaume Makhlouf, Claude de Miras, Françoise Navez-Bouchanine, Pascale Philifert, Taoufik Souami, Tourya Zhiri-Oualalou.

Avec la collaboration de :
Chantal Chanson-Jabeur, Xavier Godard, Abderrahmane Rachik, Abdelmalik Saloui, Olivier Toutain et la participation de **Abdelbaker Baouendi et de Mehdi El Herech.**

INAU
Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme
Rabat

IRD
Institut de Recherche pour le Développement
Paris

AVANT-PROPOS

Abdellah Lehzam
Directeur de l'INAU

L'Institut national d'aménagement et d'urbanisme de Rabat (INAU) en participant au Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD)¹ par le biais de deux équipes de recherche² a pleinement souscrit aux objectifs ambitieux de ce projet qui visait entre autres :

- La production de connaissances nouvelles sur l'urbanisation dans les pays du sud et notamment sur « les configurations d'acteurs associés aux nouvelles logiques d'intervention sur les villes » pour éclairer l'action publique.
- Le renforcement des relations de partenariat entre les chercheurs des pays du Nord et ceux des pays du sud.

Le PRUD a produit, au terme de deux années d'activité, pas moins de trente recherches couvrant une vingtaine de pays. Il a mobilisé 250 chercheurs de diverses nationalités et a permis l'organisation de quatre réunions régionales, dont une en janvier 2003 à l'INAU sur le thème « Gouvernement urbain, acteurs et pouvoirs locaux ».

Il est évident - et c'est là un des objectifs du projet - que la pérennisation des acquis du PRUD passe d'une part, par la valorisation et la diffusion des résultats des recherches menées entre 2002 et 2003 et d'autre part, par la constitution de réseaux, aussi bien de chercheurs que d'institutions capables de perpétuer la réflexion autour d'une problématique en renouvellement constant.

¹ PRUD : Le Programme de recherche urbaine pour le développement est une action concertée incitative initiée par le ministère français des Affaires étrangères. L'appel à proposition doté de près de 2,3 millions d'euros a été lancé en juillet 2001. Les résultats de l'ensemble des travaux du PRUD ont donné lieu à un colloque de restitution qui s'est tenu à Paris en mai 2004.

² Les contrats n° 28 et 80

Pour concrétiser cet objectif, un collectif de chercheurs ayant travaillé sur le Maroc dans le cadre du PRUD en majorité, mais également dans le cadre d'autres programmes de recherches, a souhaité rendre compte de l'ensemble de ces recherches.

L'Institut national d'aménagement et d'urbanisme et l'Institut de recherche pour le développement (IRD) se sont associés à cette initiative par l'édition du présent ouvrage qui regroupe onze contributions et une synthèse destinée à faire un point actualisé sur la question lancinante de l'inclusion des espaces urbains sous-équipés périphériques.

Le lancement de cet ouvrage a été fait dans le cadre d'un atelier organisé à l'INAU le 6 décembre 2005, avec le soutien actif du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Maroc ; que celui-ci trouve ici l'expression de notre remerciement.

Nous tenons à remercier également le Comité scientifique du PRUD, notamment son président, le professeur Charles Goldblum et sa secrétaire exécutive, le professeur Annik Osmont, pour leur appui et leur encouragement afin que cette initiative voie le jour.

Nos remerciements vont également à Claude de Miras, économiste, directeur de recherche de l'IRD, qui a bien voulu assurer la direction de ce travail et l'organisation scientifique et technique de l'atelier de lancement de l'ouvrage.

Enfin nous remercions l'ensemble des chercheurs qui se sont mobilisés avec enthousiasme pour réussir à poser les jalons d'un travail qui augure d'une collaboration continue et fructueuse entre les chercheurs du Nord et du Sud ; n'est-ce pas là l'esprit du PRUD ?

PREFACE

Annik Osmont

Socio-anthropologue

Maître de conférences honoraire

(université Paris 8)

La recherche urbaine au Maroc, concernant en particulier les villes marocaines, est déjà riche d'une longue tradition : qu'il s'agisse des processus d'urbanisation et de leur mode de traitement par l'administration coloniale, puis, plus récemment, des politiques urbaines et tout particulièrement celles qui concernent l'habitat, les recherches menées ont donné lieu à une abondante production. Une forte tradition de coopération franco-marocaine a également soutenu ce mouvement, à travers notamment l'accueil de nombreux doctorants et étudiants de DESS, mais aussi de chercheurs dans des laboratoires tels que Urbama. Nombre de ces travaux ont proposé des analyses critiques d'objectifs de développement urbain souvent inspirés de l'extérieur, portant la marque des organismes multilatéraux et bilatéraux, bailleurs de fonds aux politiques parfois complémentaires, souvent divergentes et concurrentes. Deux grands chantiers urbains ont mobilisé les chercheurs : d'une part, les politiques de réhabilitation de l'habitat et de résorption des bidonvilles, et d'autre part, la décentralisation opérée depuis la Charte de l'habitat en 1976. Et on constate qu'au fil du temps les problématiques et les méthodes d'investigation ont évolué au même rythme que dans d'autres pays, grâce aux échanges réguliers entre chercheurs. L'approche de contextes différents dans des situations comparables a été source d'enrichissements incontestables.

Bref, les chercheurs travaillant sur les villes marocaines étaient familiers des préoccupations essentielles qui ont présidé au lancement du PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement), à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères. Il n'est donc pas étonnant qu'un nombre significatif d'équipes *ad hoc*, constituées pour répondre à l'appel à propositions lancé en juillet 2001, aient porté leur intérêt aux villes marocaines. Ils l'ont d'ailleurs fait, la plupart du temps, selon une démarche comparative, dans le souci de maintenir l'ouverture et l'échange. Et compte tenu de leurs antécédents et de leurs pratiques de recherche, on comprend également que ces équipes soient « entrées » aisément dans les axes de recherche proposés, à savoir :

- les interventions sur la ville comme objet de recherche, qu'il s'agisse de projets de réalisation d'infrastructures et d'équipements ou de projets liés à la métropolisation ;
- l'analyse des logiques et des stratégies d'acteurs, notamment le jeu des acteurs face aux questions de gouvernance, de décentralisation, de démocratie locale, et la question des savoirs professionnels et des cultures urbaines.

Cependant, pour mieux situer l'effort de renouvellement des connaissances et les acquis que représentent les résultats des recherches portant sur les villes marocaines et dont il est rendu compte ici, il convient d'élargir notre perspective.

Lorsque le PRUD a été lancé, nous nous trouvions manifestement, et pas seulement au Maroc, dans un entre-deux de l'action et de l'élaboration doctrinale, à la fin d'une très longue période d'ajustements structurels qui avaient lourdement marqué l'ensemble des pays en développement, et dont les conséquences, non moins lourdes sur le développement des villes, sont connues. De nouveaux modèles opérationnels, inspirés par une vision très libérale avaient envahi le champ du développement urbain, occupé dorénavant par les projets portant sur la gouvernance, la décentralisation, la privatisation des services, la participation des citoyens, la société civile. Les choses se sont bien compliquées lorsque se sont rencontrées sur le terrain « gouvernance », « décentralisation », « démocratie ». Et si, sur le plan du discours, « bonne gouvernance » et « démocratie » sont devenus des termes interchangeables, reléguant souvent au second plan les instruments techniques, inclus dans une notion plus restrictive de la gouvernance, la confrontation des mots avec les réalités a révélé des situations fort contrastées, faites de rapports de force souvent conflictuels entre groupes sociaux antagoniques, entre la société civile et les tenants du pouvoir, eux-mêmes de texture hétérogène, et même entre les Etats et les institutions d'aide au développement. En parlant de « bonne gouvernance » au lieu de parler de démocratie, on faisait disparaître la dimension politique du développement.

Face à cette évolution majeure, s'est manifesté le souhait, largement partagé par les chercheurs et les décideurs, que soit menée une réflexion approfondie sur ces nouvelles modalités du développement urbain et ses modèles opérationnels.

Dans cette interface marquée par des bilans et des analyses, le PRUD apporte une contribution incontestable à une réflexion nécessaire. La plupart des recherches menées dans ce cadre ont mis au jour la grande diversité des situations et des postures adoptées par les acteurs du développement urbain, qui conduisent de fait à des compromis négociés ou à des concessions qualifiées de « bricolage institutionnel », mais qui ont l'avantage d'améliorer les objectifs de régulation et de redistribution, piliers de la lutte contre la pauvreté. L'accent est mis sur l'analyse de la municipalisation dans la décentralisation, sur les filières

traditionnelles dans la gestion foncière, sur la dimension politique des relations public-privé dans la mise en place d'une gestion déléguée des services urbains, sur le rôle – de progrès, de résistance, etc. – des élites locales, notamment professionnelles, sur l'implication de groupes non conventionnels – ONG, associations – dans le développement local. Les analyses proposées redonnent à la gouvernance un contenu politique, au sens plein de politique urbaine, celui qui vise au gouvernement de la cité.

Ce faisant, le PRUD s'inscrit fort bien dans un mouvement qu'il a en partie anticipé, et dont on perçoit quelques manifestations non négligeables. Ainsi le *World Bank Institute* a lancé cette année, avec la coopération suisse, une réflexion sur « le rôle des structures traditionnelles dans la gouvernance locale ». Et le nouveau président de la Banque ne vient-il pas de déclarer, à propos du consensus de Washington : « Si c'est un consensus, il est probablement trop proche d'une prescription à taille unique (*one size fits all*) » ? Plus largement des analyses sont menées ici ou là, et même au cœur du libéralisme, sur la nécessité du rôle – renouvelé – de l'Etat dans les politiques urbaines, et notamment à propos de ce qu'on dénomme « les services d'intérêt général ». Ceci est une invitation à remettre sur le métier le modèle de gouvernance urbaine, construit et appliqué depuis quinze ans, à laquelle l'ensemble des recherches menées dans le cadre du PRUD apporte des éléments de réponse en recentrant l'attention sur les défis renouvelés que pose, à la recherche et à l'action, le gouvernement des villes.

Et les contributions rassemblées dans cet ouvrage constituent un apport direct à ce mouvement d'ensemble. Par l'importance des données empiriques relatives aux situations marocaines actuelles, et par la richesse et la pertinence des analyses proposées, cet ouvrage apporte non seulement le renouvellement des connaissances auxquelles nous aspirions, mais aussi un éclairage indispensable aux décideurs.

RESUMES DES CONTRIBUTIONS ET COORDONNEES DES EQUIPES par ordre d'apparition dans l'ouvrage

L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES URBAINES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES DANS LES VILLES MAROCAINES. Injonctions et résistances à l'éviction dans le contexte du renouvellement ou de l'aménagement urbains.

Françoise Navez-Bouchanine, sociologue, chercheur à l'UMR LOUEST (Paris) et membre associé à EMAM-Citères (ex-Urbama), professeur des écoles d'architecture (France) et à L'INAU (Rabat), conseillère en politiques urbaines à l'Agence de développement social (Rabat) < fnb@club-internet.fr >

Isabelle Berry-Chikhaoui, maître de conférences en géographie, chercheur à l'UMR 5045 Mutations des territoires en Europe, université Paul Valéry Montpellier III

Cette contribution compare *l'entre-deux* -défini ici comme toute l'épaisseur des interactions, génératrices de changements dans les projets imaginés, entre décideurs publics et habitants de quartiers informels ou insalubres- dans deux cas de figure éminents de l'action publique en ville, les grands aménagements urbains d'une part, et la politique de résorption des bidonvilles, d'autre part. Parmi les résultats mis en évidence, on en retiendra deux majeurs. Toutes proportions gardées, la recherche met en évidence les parentés des *entre-deux* de ces projets pourtant si clairement distincts tant en termes d'objectifs que de légitimation. Elle montre aussi à quel point le décalage est criant entre manière d'élaborer et d'annoncer, à l'amont, des projets ficelés, « maîtrisés » et caractère accidenté, sinueux, voire erratique des réalisations concrètes, ce décalage pouvant aller jusqu'au blocage pur et simple des actions prévues par les habitants.

QUARTIERS NON-REGLEMENTAIRES : INTERMEDIATION, ELITE DE PROXIMITE ET RESTRUCTURATION URBAINE

Aziz Iraki, géographe, enseignant-chercheur à l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme de Rabat < aziz_iraki@yahoo.fr, inau@iam.net.ma >

Avec la collaboration de **Abderrahmane Rachik**, sociologue, fondation Ibn Abdelaziz, Casablanca < rachik@fondation.org.ma >

Cette contribution vise à analyser à travers trois quartiers d'habitat non réglementaire le type de construction des territoires en œuvre dans les périphéries de différents niveaux de villes. L'étude des formes d'action organisées et l'émergence de leaders locaux sont privilégiées dans leur articulation aux circuits de la gestion communale. Elles montrent des solidarités surtout nourries de la marginalisation et le poids des leaders bénéficiant d'une antériorité et appuyés sur les lieux de culte face à une certaine mise à l'écart des jeunes. Le cas de la métropole interpelle davantage une gestion par le « sécuritaire » et une « mise en réseau clandestine ».

LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC : RIGUEUR NORMATIVE ET ESPACE URBAIN FRAGMENTE

Abdelghani Abouhani

Cette contribution reprend les grandes lignes d'un texte présenté en 1998 devant les membres du réseau de recherche sur la fragmentarité animé par F. Navez-Bouchanine. Comme il n'a pas été publié dans la première publication de ce réseau, j'ai décidé de l'inclure dans le présent ouvrage collectif. Il fera l'objet d'une autre publication, sous une forme éventuellement remaniée, lorsque le deuxième ouvrage, envisagé par le réseau sera finalisé.

LA DELEGATION AU SECTEUR PRIVE DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE AU MAROC : LE CAS DE RABAT-SALE.

La quête de la bonne gouvernance.

Béatrice Allain-El Mansouri, géographe, agrégée et docteur d'université, en poste au lycée Descartes (AEFE) à Rabat (Maroc), < baelm1@hotmail.com >

La distribution de l'eau potable au Maroc est un secteur en pleine mutation dans les années 90. A partir de l'étude de l'agglomération de Rabat-Salé, l'objectif de l'auteur a été d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués dans la filière « eau » et d'appréhender comment, autour de problèmes d'équipements, s'articule ou non l'action des différents acteurs centraux et locaux, techniques et politiques, institutionnels et non institutionnels impliqués dans le champ urbain.

L'ACCES DU GRAND NOMBRE AUX SERVICES URBAINS ESSENTIELS.

L'expérience casablancaise dans le long terme, entre ruptures et continuités.

Sinda Haouès-Jouve, CIRUS-CIEU, < sinda.haoues-jouve@univ-tlse2.fr >

Les matériaux qui ont servi à l'élaboration de cet article proviennent de deux recherches menées par l'auteure, l'une dans le cadre du PRUD (Projet 82 : *Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*), et l'autre dans le cadre de ses travaux de thèse intitulée *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, thèse en urbanisme et aménagement, dir. André Guillerme, Paris 8-IFU, 1999.

LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT. CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN.

La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation.

Claude de Miras est économiste, directeur de recherche de l'Institut de recherche pour le développement. Il coordonne l'équipe « Développement local et Ville durable » du Laboratoire population environnement développement. Ce laboratoire est une unité mixte de recherche IRD - université de Provence. (UMR 151 LPED, IRD - université de Provence, centre Saint Charles, case 10, 13 331 Marseille cedex 3. courriel < cldemiras@yahoo.fr > ; site : <http://www.lped.org>).

Julien Le Tellier est géographe, doctorant de l'université de Provence, en accueil au Laboratoire population environnement développement (courriel < jltgeo@yahoo.fr >). Avec la collaboration de **Abdelmalik Saloui**, géographe, professeur de l'université Hassan II - Faculté des lettres et des sciences humaines de Mohammedia.

En matière d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) et d'assainissement en milieu urbain, l'expérience acquise par le Maroc en moins d'une décennie est remarquable puisque la gestion en régie et la délégation de service public évoluent de concert. Les résultats déjà atteints par la gestion déléguée de l'AEP dans les métropoles marocaines sont positifs en ce qui concerne la clientèle solvable : régularité et qualité de l'approvisionnement, service clientèle, maintenance, encadrement de la tarification, etc. La stratégie de la firme est tout entière tournée vers des gains de productivité, une réduction drastique des fuites en volume et des pertes en recettes, et la réduction des charges d'exploitation. Les choix engagés par les autorités marocaines, les résultats atteints mais aussi les limites des dispositifs mis en place intéressent au plus haut point bon nombre de villes en développement. Ils posent en effet la question de la régulation du marché de l'eau en rejoignant les réflexions ouvertes en 2002 par Michel Camdessus et celles du Panel sur le financement de l'eau.

LE SYSTEME DE TRANSPORT A CASABLANCA : ENTRE LOGIQUES TECHNIQUES, SYSTEMES POLITIQUES LOCAUX ET DYNAMIQUES URBAINES

Projet PRUD *Réseaux de transport et services urbains au Maghreb* dirigé par **Chantal Chanson-Jabeur** (historienne, UMR 7135. CNRS - université Paris VII. SEDET Sociétés en développement dans l'espace et dans le temps < ccj@ccr.jussieu.fr >), avec la collaboration de **Xavier Godard** (économiste, directeur de recherche INRETS Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité < xavier.godard@inrets.fr >), **Abdelbaker Baouendi** (ingénieur, Tunis) et **Mehdi El Herech** (géographe, doctorant, SEDET).

Et pour la partie marocaine :

Tourya Zhiri-Oualalou, université Mohammed V - Rabat < tzo@mtds.com >

Guillaume Makhoulouf, agrégé de Géographie, doctorant du SEDET (CNRS - Université Paris 7), ATER à l'université Paris 8 - Saint Denis < guimak@noos.fr >

Casablanca a connu une forte dynamique urbaine avec une croissance rapide de la population et un développement urbain mal maîtrisé qui entraîne une saturation de la voirie. Le système de transport de la métropole marocaine connaît des difficultés sérieuses. D'un côté, le transport collectif par autobus semble dans une impasse après l'ouverture au secteur privé des années 80. De l'autre, se sont développés des modes de transports alternatifs qui posent de nouveaux problèmes qui doivent être gérés pour une amélioration du transport à Casablanca.

LES SERVICES URBAINS COMME ENJEUX DE LA PARTICIPATION ET DE LA DÉMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE AU MAROC

Jean-Jacques Guibert, géographe, chercheur au CIRUS - CIEU, Centre interdisciplinaire de recherches urbaines et sociologiques, UMR 5193 CNRS - UTM.
< guibert@univ-tlse2.fr >

Au Maroc, l'accès aux services urbains est au cœur du débat social et politique local. Selon les périodes, plusieurs types de régulation, dont la plupart font référence à des modalités différenciées de participation, sont mises en place. Après un panorama de l'évolution du discours participatif des principaux acteurs urbains, cet article (illustré par des exemples à Casablanca, Fès, Salé ou Rabat en matière d'eau potable, d'assainissement ou d'enlèvement des ordures) pose la question de la participation comme un indicateur des modalités et du degré de démocratie locale. Il prête une attention particulière au rôle ambigu des ONG en la matière, entre utopie du changement social et instrumentalisation techniciste de la participation.

MUNICIPALISER LES VILLES ? LE GOUVERNEMENT DES VILLES MAROCAINES A L'ÉPREUVE DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

Myriam Catusse, politologue, chargée de recherches au CNRS (IREMAM, Aix-en-Provence), < catusse@msh.univ-aix.fr >

Raffaele Cattedra, géographe, maître de conférence à l'université P. Valéry, Montpellier III (GESTER), < raffaele.cattedra@univ-montp3.fr >

M'hammed Idrissi Janati, géographe de l'ENS (Fès), < idrissijanati@yahoo.com >

Avec la participation de **Olivier Toutain**, urbaniste, Altius (Rabat), groupe Huit (Bengalore)

Cette contribution rend compte de la partie marocaine d'une enquête comparatiste portant sur les logiques de réformes dites « décentralisatrices », à la croisée d'injonctions internationales communes et de configurations nationales et locales singulières. Saisissant la « municipalisation » comme une problématique proposée par l'adoption de la nouvelle Charte communale de 2002, elle met en lumière plusieurs processus, à partir des cas Casablancais, R'bati et Fassi : une métamorphose des idéologies territoriales et des paradigmes d'action urbaine ; une accélération des réformes institutionnelles tendant à la fragmentation et la multiplication des acteurs de la ville ; enfin, une redéfinition permanente de leurs compétences : la tendance majeure étant celle d'une centralisation et d'une privatisation de la décision et des ressources.

LA DECENTRALISATION AU MAROC : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES ACTEURS ET LES MÉTIERS DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN ?

Pascale Philifert et Michèle Jolé, UMR LOUEST,
< jole@univ-paris12.fr > ; < p.philifert@free.fr >

Pascale Philifert, géographe-urbaniste, est maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'université de Paris X-Nanterre, membre de l'UMR LOUEST et de l'équipe Vie urbaine. Elle a réalisé des recherches sur les relations entre la ville et les cimetières au Maroc. Elle travaille actuellement sur la recomposition des systèmes

d'acteurs en aménagement et sur les compétences des professionnels de l'urbanisme face aux nouveaux processus de gouvernance urbaine (Maroc, Togo).

Michèle Jolé, sociologue-ethnographe de l'urbain, est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (Paris 12). Ces travaux de recherche actuels portent sur les espaces publics (particulièrement sur l'espace parisien) et les métiers de l'aménagement urbain et de leur entretien (balayeurs, jardiniers, gardiens de square...). Elle a travaillé une quinzaine d'années dans le cadre du Laboratoire des villes du Tiers-monde sur les villes du Maghreb et du Maroc particulièrement sur les techniques et les services urbains (ordures ménagères, eau, assainissement, documents d'urbanisme). Elle s'est intéressée également à la dimension historique de la construction des savoirs en sciences sociales sur la question urbaine au Maroc.

L'étude des acteurs « en situation » et des pratiques professionnelles dans le champ urbain marocain révèle un ensemble de transformations. A la complexification croissante des dynamiques locales (multiplication des acteurs, nouvelles formes de négociation...) s'ajoutent des tensions nouvelles entre niveaux territoriaux sous l'effet de la décentralisation. Et tant dans le domaine de la planification que de la gestion urbaine, l'échelon technique municipal peine à s'imposer. En parallèle, de nouvelles figures professionnelles se dessinent (chef de projet) et revendiquent de nouvelles compétences (management) et des démarches de gestion de projet innovantes.

PROFESSIONNELS DE L'URBANISME, LE PUZZLE MAROCAIN

Abderrahim Kassou, architecte, enseignant à l'Ecole nationale d'architecture, Rabat
Taoufik Souami, enseignant-chercheur, Institut français d'urbanisme, Centre scientifique et technique du bâtiment, Institut français d'urbanisme, 4 rue Nobel, 77 420 Champs-Sur-Marne. < Taoufik.souami@univ-paris8.fr >

Les spécialistes de la fabrication de la ville au Maroc sont insérés dans des organismes publics ou privés, dans des organisations professionnelles et surtout des procédures de travail relativement composites. Ceci produit des hiatus entre les formations d'urbanisme et la demande forte d'opérationnels plus spécialisés ; entre un intérêt intellectuel des professionnels et finalement faible investissement par les praticiens. Toutes ces composantes hétéroclites et parfois en opposition constituent pourtant un ensemble qui tient en grande partie à la centralité des pouvoirs publics et à leurs procédures dans la structuration des réflexions et des interventions.

INTRODUCTION

Aziz Iraki, Claude de Miras et Françoise Navez-Bouchanine ¹

La Ville marocaine en développement, approchée à travers onze projets de recherche développés au Maroc dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement : voici la matière abondante, originale et actuelle qui servira de fondement à cet ouvrage collectif.

L'exercice se veut être autre chose qu'une compilation de contributions d'équipes livrées en parallèle dans une même édition. Ce projet collectif souhaite en effet en premier lieu prendre pleinement en compte la dynamique de la recherche urbaine marocaine. La substance même de nombreux projets PRUD sont dans le prolongement des travaux et des réflexions qui ont précédé cet appel d'offres du ministère français des Affaires étrangères. Pour contextualiser la démarche du PRUD dans le champ de la recherche urbaine sur le Maroc, il semble donc utile de proposer une étape préalable de mise en perspective. Bien entendu, il ne peut être question de livrer ici une synthèse générale de l'analyse urbaine marocaine mais, sur la question de l'Etat et des acteurs, des territoires locaux, et de la place des habitants, cette introduction propose une problématisation en forme de rétrospective (Aziz Iraki et Françoise Navez-Bouchanine) des thèmes majeurs abordés par les études PRUD. Ceci permettra d'introduire de manière appropriée l'ensemble des contributions proposées ici, tout en situant leurs apports dans l'ensemble des champs traités par la recherche urbaine marocaine (Claude de Miras).

1. Eléments d'une rétrospective thématique sur la recherche urbaine marocaine ²

Pour apprécier l'apport des recherches PRUD dont cet ouvrage rend compte, il paraît logique de les situer dans le champ de la recherche urbaine sur le Maroc. Cette logique se heurte toutefois à une difficulté de taille provenant d'une double absence : celle d'un champ de recherche clairement constitué et celle d'une analyse suffisante et diverse de la production qui participe de la constitution progressive de ce champ.

¹ Et la participation de Béatrice Allain-El Mansouri.

² Voir bibliographie thématique en fin d'ouvrage.

Peu de véritables analyses ou bilans systématiques ont, en effet, été réalisés sur la recherche urbaine au (ou sur le) Maroc. Un premier bilan, partiel puisqu'il ne concernait que la recherche française, avait été mené dans le cadre d'une recherche sur « la politique de recherche française sur les villes du Tiers Monde » (Jolé, 1982 b). La fin des années 80 semble marquer un début de volonté de faire le point de la recherche nationale, avec la parution la même année (1988) de deux documents qui tentent de mieux saisir le champ³. Il faut toutefois attendre dix ans pour qu'un autre regard évaluatif, plus partiel, y soit porté (Rachik, 1998), et encore dix-sept ans pour qu'un bilan systématique et quantifié le balaye méthodiquement et donne des indications sur l'évolution de sa constitution (Rachik, 2005)⁴.

Ces différentes approches révèlent quelques caractéristiques persistantes des travaux portant sur la ville et l'urbanisation. Le domaine est assez largement dominé par les géographes ; les approches interdisciplinaires ou transdisciplinaires sont rares ; la production présente une face apparente - les publications - qui reste quantitativement faible et la face cachée de la littérature grise - thèses non publiées, études réalisées par ou pour les acteurs publics - importante, mais difficile à considérer comme une contribution directe à la constitution d'une véritable problématique de recherche. Une autre caractéristique constante peut-être relevée : l'ensemble de ces travaux a une forte dominante monographique et un contenu analytique parfois limité. Lorsqu'ils échappent à ce biais, ils témoignent alors d'un certain conformisme et d'une certaine répétitivité dans les choix des sujets traités comme dans les explications avancées.

Tout ceci concourt à expliquer la grande difficulté à voir émerger un *tiers pensant*. Une partie significative des auteurs a tendance à chausser, pour regarder le monde urbain, les lunettes des acteurs publics, celles de la bourgeoisie ou des classes moyennes citadines. Le regard sur la ville et les tensions si particulières entre urbanisations formelles et informelles paraissent ainsi, sauf exceptions majeures, prédéterminés en quelque sorte par une vision sous-jacente de mise à la norme. Enfin, ces analyses montrent aussi de manière constante le caractère individuel de nombre de travaux, le taux élevé de « mortalité » dans la production⁵ et la difficulté d'émergence de groupes ou centres de recherche structurés, productifs et pérennes malgré les tentatives menées localement ou à partir de centres français travaillant en réseau avec les centres nationaux⁶.

Les présentes contributions, tirées du PRUD, montrent qu'au-delà de ces difficultés et insuffisances, les choses ont pourtant largement évolué, notamment au cours de la décennie 90. Quoique le PRUD n'ait pas nécessairement mobilisé un nombre

³ Abouhani, Ameer, Lehzam, Naciri, Navez-Bouchanine et Zniber (1988), Navez-Bouchanine (1988).

⁴ On peut aussi souligner comme approches ponctuelles Kharoufi (IRMC, 1993).

⁵ Nombre d'auteurs recensés produisent un, voire deux articles ou ouvrages puis disparaissent.

⁶ Notamment l'ex-Urbama, (Tours) aujourd'hui EMAM-Citères-, le Centre Jacques Berque etc.

significatif de chercheurs appartenant *de facto* au champ urbain, il témoigne d'une rencontre intéressante entre :

- d'une part, une évolution importante des points de vue à partir desquels la ville et les processus d'urbanisation sont désormais regardés. Ils passent progressivement de points de vue « originaux »⁷, mais un peu marginaux, à la constitution d'un courant analytique et critique plus substantiel où, en particulier, tout ce qu'on range si commodément sous l'appellation « informel » est enfin analysé en se dégageant des prédéterminations qui bloquaient les avancées⁸. De même, il témoigne aussi de l'enrichissement disciplinaire, évident, apparu dans nombre d'études urbaines ainsi que du croisement des regards disciplinaires qui caractérisent désormais nombre de travaux ;
- d'autre part, en mettant au centre des investigations les acteurs publics, les politiques urbaines, les nouvelles croyances et nouveaux paradigmes du « développement », le programme PRUD a favorisé le recentrage des chercheurs, sur ce que sont et ce que produisent les dynamiques d'interaction entre actions publiques et actions privées, de tous ordres.

L'initiative salubre de l'INAU de publier le versant marocain des travaux PRUD devrait donc, selon nous, permettre une plus grande visibilité des évolutions de la recherche urbaine, et contribuer à une restructuration de ce champ et générer des débats scientifiques renouvelés sur la production et la gestion de la ville.

Parmi l'ensemble des thèmes balayés par la recherche urbaine marocaine, il nous a paru particulièrement utile de rappeler l'évolution de ceux qui sont le plus étroitement articulés avec les apports de ce programme : d'une part, la gouvernance urbaine, au sens large du terme, incluant l'apparition des acteurs privés, et d'autre part, l'évolution du « local », des habitants et de leurs rapports aux territoires urbains⁹.

1.1. Gouvernance urbaine : éléments de contexte

Sur cette entrée, force est de constater un positionnement longtemps resté prisonnier d'une approche figée du système politique. Ce dernier est analysé essentiellement à travers le mode de gouvernance du *Makhzen* et le

⁷ On notera par exemple que malgré les ruptures que constituent des travaux comme ceux de Ameer et Abouhane, assez largement en décalage – et en dévoiement – avec la pensée dominante des années 80, leur portée n'est pas toujours perceptible dans des travaux actuels de certains chercheurs juniors.

⁸ Ceci ne garantit nullement ni la disparition des effets de ces prédéterminations, ni l'apparition de nouvelles visions ou paradigmes locaux ou importés qui joueraient à nouveau ce rôle et dont nous, chercheurs actuels, ne serions pas encore conscients.

⁹ Nous insistons sur le caractère partiel de cette articulation au champ de la recherche urbaine : il n'est ici question ni d'exhaustivité ni de prétention à rendre compte de la totalité du champ.

patrimonialisme (monopole dans le contrôle et l'initiative des réseaux politiques locaux).

Or, les réalités locales sont de plus en plus diversifiées, notamment en raison des recompositions des territoires qui placent davantage la ville au centre des jeux politiques locaux¹⁰. Des arrangements locaux imprègnent la répartition de la rente foncière urbaine. La compétition politique locale devient plus tendue. M. Tozy analyse le déroulement de l'histoire politique du pays en trois temps : le temps des notables ruraux, le temps des fonctionnaires et enfin le temps d'une relative fragmentation de l'élite et l'émergence de profils inédits. Avec l'accession au trône du nouveau souverain et la nouvelle conjoncture internationale, les discours sur les droits de l'Homme, la participation des populations et le développement humain durable marquent un tournant dans les approches. Les guichets et les ressources externes se diversifient et permettent l'émergence de nouveaux acteurs à travers le mouvement associatif, alors que les revendications sociales dans les villes prennent de plus en plus un caractère de revendication de droits.

Dans ce nouveau contexte, apparaissent des approches renouvelées de la recherche urbaine, plus focalisées sur le « local » comme construit social et spatial. La mobilisation de ressources externes permet de plus en plus à des instances locales de renforcer leur pouvoir dans la ville en dehors des subsides de l'Etat : ainsi émergent de nouveaux acteurs porteurs d'une éthique différente et appuyés par des ONG étrangères. Les arrangements locaux construisent le territoire par le bas. Ils questionnent la place de l'Etat.

D'emblée, une double hypothèse se profile :

0. La place de l'Etat dans la régulation dépendrait fortement de l'objet et de l'enjeu local de la négociation, sachant aussi que tous les territoires ne constituent pas le même enjeu pour le pouvoir central. Ceci se vérifierait par sa place presque exclusive dans les rapports avec les firmes internationales et le capital étranger (place prépondérante dans la négociation des concessions autour des services urbains, projet urbain autour de l'avenue royale de Casablanca, plan Azur et zones touristiques ouvertes au capital étranger, etc.), son relatif retrait autour d'équipements liés à des acteurs locaux solvables dans des petites villes (gare routière, marché) et sa présence multiforme dans la répartition de la rente foncière urbaine.
1. La place de l'Etat dans la régulation impliquerait aussi l'utilisation d'un type d'intermédiaire Etat/population : l'élite locale, pivot entre la société locale et le centre bénéficie de ressources internes (compétences, légitimité locale) et de ressources externes (éléments de redistribution au niveau local) issues du

¹⁰ Les agriculteurs candidats aux élections locales sont passés de 43 % de l'ensemble des candidats en 1983 à 22 % en 1997.

pouvoir central ou d'autres centres (ONG et financements étrangers). Maintenir une cohésion sociale passe par la reproduction de ces élites. Elle pose en dernière analyse les limites de la démocratie locale. Un dilemme toujours difficile à dépasser pour un régime encore autoritaire et centralisé.

Une double entrée sera donc privilégiée comme clef de lecture des approches ayant dominé la recherche urbaine sous l'angle des rapports de pouvoir dans la ville : d'une part, l'entrée par la place de l'Etat et de la logique descendante, et d'autre part, celle de la place des constructions territoriales par le bas et des systèmes politiques locaux. La dimension économique à travers les impulsions externes des bailleurs de fonds ou des firmes internationales imprimant de plus en plus une logique de marché aux services publics, traverse les entrées précitées par l'introduction de nouveaux acteurs qui s'articulent aussi bien au niveau central (et à ses politiques publiques) qu'au niveau local.

1.1.1. La place de l'Etat ou la logique descendante dans la planification urbaine

Etablir l'ordre social par le biais de l'ordre spatial est resté pendant longtemps l'approche dominante des politiques urbaines au Maroc. Sans doute faut-il ramener cette vision au modèle urbain colonial. Ce modèle idéologique et technique s'est imposé comme novateur, bénéficiant d'un pouvoir tout puissant, d'aménageurs expérimentés et d'espaces vierges à urbaniser (G. Massiah et J.-F. Tribillon, 1988). Il a imprimé aux villes une division en quartiers indigène européen et il connaîtra très tôt (surtout après la seconde guerre mondiale) de nouvelles formes de croissance urbaine liées aux flux incessants de migrants ruraux. L'urbanisme colonial et ses principes sont vite dépassés pour laisser place à des stratégies de contrôle des flux migratoires. En dehors des politiques de développement rural ou de tentatives de mise en place de pôles d'équilibre, l'urbanisation croissante du pays et la métropolisation conséquente, resteront traitées par un urbanisme compris comme un ensemble d'outils permettant d'assurer l'ordre. Cet urbanisme sécuritaire est étudié à partir d'une grille d'analyse concevant le pouvoir à travers ses attributs et non dans un rapport de force en situation (M. Foucault, 1976). « Le fait de disposer de la violence légitime, de l'encadrement administratif et d'un gouverneur représentant local de tout le gouvernement (...), le ministère de l'intérieur est par conséquent, le segment étatique qui peut réussir à imposer les instruments de planification urbaine à la commune et à la population » écrivait A. Rachik à la suite du rattachement de la direction de l'urbanisme à ce ministère. Un point de vue corroboré par celui de M. Marghadi qui voit dans le gouverneur « le seul capable d'improviser des esquisses de solutions (au niveau local) ou de formuler carrément des promesses de solutions instantanées (...), il symbolise le caractère direct et personnalisé du pouvoir suprême, de sa gestion et de son traitement des affaires du pays ».

Cette approche par le sécuritaire fait de la planification urbaine un moyen de contrôle spatial, confronté à des limites liées à la pression des propriétaires fonciers ou aux mouvements revendicatifs (A. Rachik, 1999), à la multiplicité des acteurs et à un dispositif institutionnel pléthorique (M. Marghadi, 2002). Cette situation débouche davantage sur la description de l'ordre administratif et foncier, laissant peu de place aux stratégies des organisations internationales et à leur traduction locale ou au système de relations entre l'Etat et les sociétés urbaines.

La centralité étatique a été ébranlée depuis le début des années 90 par l'affaiblissement de l'assise foncière de l'Etat et de ses capacités financières à diriger le développement urbain. Il a opéré un transfert d'une partie de ses pouvoirs dans le domaine de l'urbanisme au niveau local alors que la croissance démographique accélérée, les tensions urbaines et la pression des besoins demandent une multiplication des agents de contrôle et de gestion. La maîtrise de l'urbanisation par la planification centralisatrice a montré ses échecs. Plusieurs travaux de géographie urbaine, insistant sur les formes de ségrégation socio-spatiales et les conditions de production d'un espace fragmenté (Belfquih et Fadloulah, Kaioua, Ameur) ont permis de montrer ces limites, même si certaines approches sociologiques appellent à une position mesurée et critique sur cette notion de fragmentation (Navez-Bouchanine, 2002).

Les années 90 ont été certainement les plus porteuses d'une nouvelle posture des chercheurs (surtout ceux impliqués dans le réseau d'Urbama) quant à une analyse moins déterministe et monolithique de l'Etat et une approche en termes d'acteurs publics-privés (Signoles, 1994) tentant de décrire davantage les jeux politiques locaux à travers des enjeux urbains (Allain-El Mansouri, 1996, 2000 ; Abouhani, 1997 ; Iraki, 1999 ; Catusse, 2002, 2005 ; Cattedra, 2002). Dans ce sillage, la réponse par des essais de l'urbanisme dérogatoire¹¹ en cours reste à évaluer.

Les retards pris dans l'élaboration et la mise en place d'un nouveau système de planification urbaine témoignent bien d'une situation de transition où l'Etat revendique le droit de contrôle tout en mesurant la place primordiale qu'occupent les acteurs locaux dans l'organisation de l'espace urbain. La répartition des compétences entre le niveau central et local dans la planification urbaine reste une question qui renvoie au système politique local dans son articulation au centre. Elle touche en dernier lieu à la place à accorder aux organes élus localement et à la démocratie locale¹². La situation transitoire actuelle conduit à observer les élites locales dans leur gestion de l'espace urbain face à une planification « en panne »,

¹¹ La circulaire n° 254 a été accompagnée par la mise en place de commissions locales et centrales d'examen de dérogations aux dispositions réglementaires des plans d'aménagement homologués. Une procédure révisée par décision royale avec la délégation aux walis de certaines compétences gouvernementales dans le domaine de l'investissement.

¹² Notons au passage qu'aucune force politique émanant du mouvement national n'a revendiqué une augmentation des pouvoirs conférés aux communes dans ce sens.

des dérogations transitant directement par l'autorité locale et des Agences urbaines au rôle encore mal défini.

1.1.2. Une logique descendante pour l'accès aux services urbains de plus en plus articulée à celle du marché

L'approche hygiéniste a d'abord marqué l'action en direction des populations des bidonvilles en matière d'accès aux services de base. Durant la colonisation¹³, cela s'est traduit dans les publications de la Santé Publique (*le Maroc Médical*). Ce thème s'est développé à partir de la seconde guerre mondiale et la conception d'Ecochard¹⁴, offrant habitat et services de base minimums aux bidonvillois. Cette tendance s'est prolongée, avant de montrer ses limites financières et gestionnaires, lesquelles ont entraîné le passage à la concession dans les principales grandes villes du pays.

L'ouverture des services urbains de base aux entreprises privées pose en d'autres termes la place de l'Etat dans ses capacités de régulation face à des multinationales à l'expérience confirmée. La logique de marché se décline aussi de façon plus transparente à l'heure où l'ouverture des frontières en 2010 impliquera de plus en plus cet acteur devenu essentiel dans la gestion urbaine.

La nouvelle situation créée délimite ainsi un nouvel agencement des différents acteurs de la gestion urbaine. En corollaire à l'extension de l'espace urbain, se pose la question de son équipement en infrastructures et services de base, ce qui constitue un élément central dans les politiques de légitimation locales.

Si l'Etat a bien impulsé le processus en cours, les conditions de mise en oeuvre des délégations prennent une coloration locale, avec une triangulaire plus ou moins opérationnelle qui se décline autour : de l'opérateur, des élus et de l'autorité locale, le client étant encore très largement absent des orientations et autres tractations (B. Allain-El Mansouri).

Sur le long terme, on peut s'attendre aussi à de nouvelles configurations dans lesquelles en particulier les usagers - organisés en associations - pourraient être appelés à jouer un rôle plus actif et durable dans la mise en oeuvre de la gestion déléguée, sans compter les évolutions probables du concessionnaire, confronté à l'extension de la ville, notamment dans les quartiers non réglementaires en quête de reconnaissance et donc d'intégration à la ville. Les arbitrages qui seront rendus le seront-ils en vertu du principe du seul marché et de la rentabilité, ou prendront-ils une dimension plus politique en assurant un service public de première nécessité à l'ensemble de la population, au nom du principe de l'équité et de la solidarité ?

¹³ Voir pour plus de précisions Jolé (1982 b).

¹⁴ Ecochard a dirigé le service de l'urbanisme à partir de 1946. Il a marqué une nouvelle phase de la politique urbaine coloniale.

Qui en assurera alors le préfinancement ? D'ores et déjà, on peut voir se dessiner de nouvelles pistes de réflexion dans les différentes contributions, appelées à être approfondies (C. de Miras et J. Le Tellier).

1.1.3. La place du local dans le système politique

« Les villes du Maghreb n'ont pas connu et ne connaissent pas de statut juridique leur conférant des franchises urbaines, ni d'institutions communales réellement autonomes ». Cette assertion de C. Liauzu, dans les années 80, a imprimé pendant longtemps une approche du local par le biais du patrimonialisme, conçu comme une manière de diriger l'appareil administratif. Dans les décennies 60-70, J. Waterbury, R. Leveau ou L. Rosen ont marqué le rapport entre le régime politique et les élites locales par les capacités de ces dernières à s'articuler au centre. Certes, la croissance des villes ou le développement de la scolarisation a montré les limites d'une telle approche (imposant un élargissement des élites, leur professionnalisation et leur rajeunissement) mais cette grille de lecture a continué à marquer certaines analyses des géographes jusqu'au milieu des années 90 (R. Escallier, R. Gallissot).

A la fin des années 80, les politologues commencent à souligner le changement de tendance (J.-Ph. Bras, M. Ibrahim, A. Saaf, M. Schimi) relatif au personnel politique central ou local, alors que la décentralisation reste davantage décriée à cause de l'importance de la tutelle et de la faible représentativité des élus locaux. Dans le même temps, les évaluations de la décentralisation ont été menées pour le compte de la Banque Mondiale, l'USAID et la DGCL, mais ce sont des études opérationnelles peu diffusées (L.G. Roméo, M. Tozy, B. Ziani, R. Talbi, 2001). Elles portent un regard sociopolitique nouveau sur le personnel politique local mais leur diffusion est restée confidentielle.

Le pouvoir local dont l'autonomie a été amplifiée grâce à la nouvelle charte communale (1976), a été analysé par A. Abouhane (1988) dans le développement des quartiers non réglementaires de plus en plus représentatifs de nouvelles urbanisations. Les assises et ressources locales des élites sont étudiées pour faire jouer à ces dernières le rôle d'intermédiaire entre les intérêts locaux et les exigences centrales. Les acteurs de la « promotion immobilière illégale » sont de plus en plus mis en avant (M. Ameer, 1993) ; la recherche de cadres d'organisation des populations par les opérateurs publics et visant à la résorption de l'habitat insalubre (opérations de régularisation et d'équipement des quartiers), ouvrent l'étude relative à l'action politique des groupes sociaux subordonnés (Ameer et Filali, 1996, Navez-Bouchanine, 1978, 1994, 2000).

Toutefois, dans le processus de négociation en vue de la régularisation de ces quartiers, certains chercheurs ont privilégié la vision d'une relation asymétrique entre des notables, grands propriétaires fonciers (devenant des pourvoyeurs de

terrains) et des « assujettis » (A. Abouhani, 1988), tandis que d'autres ont insisté sur la réaction de ces groupes par l'émeute (A. Rachik, 1999). Dans un cas comme dans l'autre, l'attention n'a pas été suffisamment portée sur des espaces spécifiques ayant produit des voies et des moyens propres de la politique en milieu populaire. Cette situation serait favorisée par l'apport de ressources externes ne dépendant plus du seul pouvoir central (mais d'ONG internationales ou de réseaux islamistes). Jusqu'où peut-on affirmer une autonomie d'action de ces espaces (M Foucault, 1976) d'où émergerait une contre-élite portant en elle les valeurs et représentations du groupe ? Quels seraient les attributs et les compétences de ces profils (qui ne se limitent pas à celui du militant associatif ou de l'islamiste (Iraki, 2002 ; Zaki, 2004) ? Quel type de milieu socio-spatial favoriserait le plus leur émergence ? Comment s'articulent-ils alors aux organes locaux élus ? Quelle place politique leur laisserait un pouvoir central pris encore entre une gestion makhzanienne et un désir d'ouverture vers une gestion en termes de développement humain ?

Telles sont les quelques questions auxquelles certaines contributions ébauchent une réponse. Cependant, ce « retour sur le local » porte en lui un biais. Les évolutions constatées sont-elles récentes ou ont-elles seulement récemment fait l'objet d'une mise en exergue ponctuelle ? Dans tous les cas, la recherche urbaine au Maroc aurait tout à gagner à maintenir cette orientation. Les arrangements locaux restent l'autre volet de la gouvernance des villes, trop longtemps scrutée à travers le prisme magique du *Makhzen*.

2. La place des habitants : de l'habitat à l'habiter et de l'habitant passif à l'habitant acteur

2.1. Le poids de l'ordre urbain et de l'hygiénisme sur l'indifférence aux habitants

Comparés au caractère ethnographique, souvent minutieux, des travaux consacrés au monde rural, nombre de travaux se rapportant aux quartiers urbains et à la vie urbaine coloniale et à celle des premières années de l'Indépendance, se caractérisent par des observations fortement influencées par une vision institutionnelle. Ils marquent, en toute logique, les travaux réalisés pour ou par ces institutions. Mais ils débordent ce cadre et orientent largement les thèses et opuscules savants publiés. Ils développent une approche hygiéniste¹⁵, un regard normatif, et, allant de pair, une représentation négative des douars et bidonvilles périphériques. Ces études étaient fascinées par l'exode rural, par son impact sur la ville et par les besoins corrélatifs en matière d'habitat. Elles livraient peu d'interrogations sur ce que représente le quartier et la vie urbaine suite aux

¹⁵ Cf. Jolé, 1983. Les quelques travaux menés sur les bidonvilles sont extrêmement imprégnés de la vision hygiéniste. Ceci n'empêche quelques exceptions, par exemple les monographies conduites par les étudiants de Ch. Le Cœur, les travaux de Villème, ou dans un tout autre genre ceux de Buy ou Franchi.

transformations qui travaillent en continu la société urbaine depuis le début du 20^e siècle.

Lorsque les pratiques habitantes sont cependant observées pour elles-mêmes, la qualité des observations reste obstruée, tantôt par un objectif public affiché – certes louable, mais avec quel potentiel d’occultation ! – d’adapter l’habitat neuf aux modes d’habiter locaux, tantôt par une hypothèse dominante d’occidentalisation de l’habitat¹⁶. L’habitat et la vie urbaine traditionnels sont souvent perçus comme un socle figé, ayant traversé les siècles, alors même que Le Tourneau (1949, 1965) et Deshen (1991) montreront que des lignes d’évolution et de transformation sont très lisibles dans l’organisation socio-spatiale de la ville bien avant la colonisation officielle.

Il faut évidemment replacer tout ceci dans un contexte où la recherche scientifique pendant toutes ces années s’est davantage investie sur des questions ayant la ville pour contexte (notamment sur la question du travail, du salariat, du syndicalisme mais aussi des mœurs et des coutumes, de la santé, etc.). Cependant ces analyses ont paru peu concernées par *l’habiter*, la vie urbaine² et encore moins par les politiques et aménagements urbains ainsi que leurs effets.

Vers la fin des années 60, apparaissent des directions nouvelles, à la fois dans les études liées à la recherche comme à celle relevant de l’opérationnel, notamment sous l’impulsion du CERF (centre d’études, de recherches et de formation relevant alors du ministère de l’Intérieur). A côté d’un courant où l’on reste préoccupé de comptabiliser les manques et d’inventer les solutions pour faire disparaître l’informel (lequel fait clairement figure d’image inverse de la ville), apparaissent en effet :

- des études où le regard se fait à la fois plus pragmatique et plus réaliste sur les conditions de vie urbaine, plus curieux sur les inventions ou agencements déployés par les habitants, plus critique également sur la modernité et son ignorance des conditions socio-économiques et culturelles dans lesquelles émergent les négociations locales possibles entre tradition et modernité importée ;
- des recherches où l’approche micro-sociologique ou ethnographique s’approprient le champ urbain.

Toutefois, il est encore bien plus question *d’habitat* que *d’habitants*, avec des exceptions tant dans les études¹⁷ que dans les recherches¹⁸, mais sans générer un

¹⁶ Qui est par exemple la thèse principale d’André Adam.

¹⁷ Cf. notamment le manifeste de G. Dethier *Liberté pour les bidonvillois*, écrit à la fin des années 60, mais aussi les notes de travail, esquisses de projet et autres traces de littérature la plus souvent grise (à l’exception de quelques articles tardifs publiés par le BESM) du couple Hensens - Stacia, formée en sciences sociales, Jean, architecte-urbaniste. Les Hensens traduiront aussi des travaux étrangers –de

véritable courant. La signification de la résidence (appartenance ?) aux quartiers et le type d'urbanité déployé par les habitants n'apparaissent pas non plus comme un thème central. Les processus de décomposition/recomposition sociale sont donc assez largement ignorés. Sans que cela soit explicitement abordé, on sent encore, dans les analyses, la force de présupposés forgés sur les modèles passés d'organisation sociale, les sociabilités et solidarités qualifiées de traditionnelles, tous assez souvent mythifiés.

2.2. Saisir l'habiter et l'urbanité : de l'habitat informel à la médina

En ce qui concerne l'habitat informel¹⁹, des tentatives de mieux en appréhender la genèse et les conditions d'apparition débouchent sur des études plus soucieuses de saisir la réalité des choses, ou en tout cas de mettre en évidence d'autres facettes jusque là ignorées de cette réalité. Elles s'orientent également vers la recherche de moyens d'en améliorer l'intégration, plutôt que considérer sa seule éradication comme perspective. La mise en évidence de la notion de sous-intégration (Naciri, et le colloque de géographie maghrébine de 1973), malgré les critiques dont elle a pu faire l'objet par la suite du point de vue sociologique, était porteuse d'une autre avancée intéressante : elle déplaçait en effet la responsabilité de ces situations, des habitants « envahisseurs » et des comportements « anarchiques » vers les acteurs publics et leurs politiques urbaines.

Enfin une autre avancée doit être mentionnée mais si elle a tardé à se constituer en un courant analytique. En effet, ces approches intègrent comme une donnée récurrente non pas la résorption de ce qui existe, mais la prévision de ce qui est à venir. Minoritaire au niveau national, il faut noter que ce courant est alors totalement en phase avec des travaux novateurs menés à l'échelle internationale par des experts et chercheurs confrontés à l'accroissement exponentiel des quartiers informels précaires ou en dur dans tous les pays en développement. Les travaux de Turner, entre autres, font partie des textes qui circulent localement et le premier sommet mondial Habitat (Vancouver 1976) confirmera cette convergence.

Toutefois, la question du choix des politiques à mettre en œuvre reste un peu confuse et insensible à ces avancées. En matière de prescription, on voit émerger deux écoles. La première considère que le remède est dans l'arrêt de l'exode rural. Ce pari d'aménagement des campagnes destiné à alléger les problèmes urbains est

recherche anglo-saxonne notamment, dont certains travaux qualifiés d'orientalistes, mais qui proches de l'ethnographie permettent de comprendre ce qu'est un « quartier » urbain (D. Eickelman) ou encore initieront l'approche des quartiers sous l'angle des équipements structurants.

¹⁸ Cf. en particulier la thèse de M.R. Chêne (qui n'est soutenue qu'en 1971 mais dont des extraits ont circulé bien avant dans le milieu), l'article phare de C. Pétonnet (1972) ou celui de M. Naciri (1963) lequel reste toutefois plus axé sur la « déliaison » du modèle passé plutôt que par les ébauches de transformations sociales en germe.

¹⁹ Les regards sont braqués surtout sur les bidonvilles; pourtant les douars clandestins existent déjà ; il faudra attendre leur explosion, dans les années 70, pour qu'ils deviennent objet d'analyses et d'écrits.

pourtant longtemps resté au niveau du discours, si on examine les taux d'équipement désastreux du monde rural jusqu'à la décennie 90 (Naciri, 1996). Malgré cela il aura une portée considérable sur la planification et la conception de la résorption des bidonvilles à tel point qu'il entravera en partie la recherche d'innovations.

A contrario, l'autre approche - minoritaire - commence à percevoir le caractère profondément structurel des transformations urbaines : sans rejeter la nécessité d'aménager les campagnes, ils considèrent que les problèmes et solutions de l'urbain ne se situent pas en dehors de cette transformation majeure de la société et du rapport entre formes sociales et formes spatiales.

Mais curieusement, l'urbanisation reste essentiellement abordée à travers la transformation de l'armature urbaine ou des évolutions quantitatives, ou encore à travers de la seule dimension volontariste de l'urbanisation qui continuera, jusqu'à la fin des années 80 à être omniprésente, malgré le terrible pouvoir d'occultation des réalités qu'elle entraîne et qui commencent à être dénoncées. Entre autres, El Iraki A. et Souafi M. (1992) montreront ainsi comment l'armature en équipements socioadministratifs prévus par les acteurs publics, ont ignoré l'émergence de centres urbains spontanément créés pour porter des flux économiques consistants.

Pour l'habitat populaire formel, il faudra attendre les années 70 pour que leurs *habitants* retiennent l'attention : les études restent en effet fixées sur la recherche de standards adaptés et sur les normes à appliquer, ainsi que sur ce qu'on appelle alors « l'habitat du grand nombre » et sur l'abaissement des coûts en vue pour augmenter les volumes de la production immobilière. Ce travail sur les normes se prolongera par une activité de recherche sur des matériaux plus accessibles ; elle connaîtra cependant un même identique à celui des études précédentes : fasciné par les avancées techniques offertes par ces matériaux, il ne manifeste que peu d'intérêt pour la manière dont les habitants les considèrent ou peuvent se les approprier²⁰. Les changements vont essentiellement venir de travaux qui mettent le mode d'habiter et les pratiques sociales d'appropriation de l'espace au centre de leur objet, d'abord, en ce qui concerne le logement (Hensens S. et Hammoudi M., 1974), puis, progressivement, le quartier, la ville et les stratégies résidentielles (Navez-Bouchanine, 1978 ; El Bouaaichi, 1991).

Cette évolution va concerner en premier lieu les sciences sociales, mais progressivement, des architectes vont s'y intéresser selon des optiques variables, passant du regard le plus normatif à l'effort analytique (Tlemsamani, 1982 ; Ourfi,

²⁰ Rappelons que cette façon de regarder les choses est loin d'être propre au Maroc : rappelons l'engouement international pour les travaux de l'Egyptien d'H. Fethi, qui se distinguent quand même, au-delà de l'apport incontestable que constitue la réhabilitation d'une architecture dédaignée, par un mépris total des conditions matérielles et culturelles propres aux populations auxquelles on va proposer cet habitat présenté comme adapté culturellement, alors qu'il est « importé » d'une région, d'une ethnie et d'une culture complètement différentes de celle du site expérimental.

1986 ; Pinson et Zakrani, 1987 ; Pinson, 1992). Pour contrer la thèse exclusive d'*occidentalisation de l'habitat*²¹, dominant alors une partie de la recherche franco-maghrébine (voir par exemple CRESM, 1974 ; Université de Provence, 1974), certains de ces travaux vont au contraire privilégier l'hypothèse de *réappropriation culturelle* (Hensens, Pinson, *op. cit.*) des changements subis, alors que d'autres (Navez-Bouchanine, 1978) veulent considérer l'imbrication la question de l'appropriation/réappropriation culturelles et celle des changements sociaux découlant, non de l'occidentalisation, mais de l'urbanisation de la société, changements tantôt subis, tantôt totalement portés par les habitants-acteurs.

Quant à l'habitat traditionnel ou Médina, il sera le plus long à résister aux approches socio-ethnographiques. Souvent figés sur « le dit du dit » ou sur des déductions historiques, les travaux compensent l'absence d'observations de ce qui s'y passe réellement (du reste, sans intérêt, puisqu'on n'y voit alors que des dégradations) par le rappel des traditions passées, lesquelles finissent par ressembler à un conte normatif. De ce « bon usage » de la médina, ou de la seule déploration de sa dégradation, certains tenteront de se dégager avec plus ou moins de persistance. Mais il faudra plus de temps pour que des écrits en sortent réellement et soient entendus (Bouzouba et Mouline, 1974 ; Navez-Bouchanine, 1987, 1988 ; Lahbil-Tagemouati, 2001). C'est encore une fois la focalisation sur « l'habitat sans l'habiter » qui explique cette difficulté à considérer la médina autrement que comme un conservatoire du passé ou un objet ruiné. Un courant d'études dominant sur le patrimoine, plus axé sur les constructions non domestiques, a sans doute aussi contribué à reléguer longtemps les habitants à un rang tout à fait secondaire, l'essentiel n'étant pas là²². Quant à l'habitat traditionnel, il est souvent réduit à la seule catégorie « d'habitation bourgeoise ». L'histoire sociale ou la sociologie historique sont absentes de la recherche urbaine, alors qu'elles pourraient aider à reconstituer le quotidien, les fonctions, les symboles de tout ce qui n'est pas la maison bourgeoise. : la « non-cité », la « non-bourgeoisie », la « non-maison individuelle », etc. La dégradation semble quant à elle facile à expliquer : l'arrivée des migrants d'origine rurale fonctionnera longtemps, et sans le moindre doute, comme unique facteur explicatif ; les travaux préparatoires au schéma directeur de Fès en attestent notamment. Sur ce registre, les évolutions des représentations s'opèreront très lentement (Naciri, 1982).

2.3. Politiques et pratiques urbaines : de l'opposition des logiques aux interactions

Les politiques urbaines sont donc, de manière directe ou indirecte, critiquées à cause de leur inadaptation face aux pratiques d'appropriation des habitants. Mais

²¹ Visiblement non pertinente, car capable d'expliquer seulement certains aspects des phénomènes, et sur-mobilisant la seule notion de résistance culturelle.

²² On ne rend pas compte ici de ce courant, structuré et riche, mais très extérieur aux préoccupations de la présente introduction.

les recherches limitent quelque peu leurs avancées analytiques en se focalisant sur la seule opposition entre logiques étatiques et logiques habitantes. C'est donc la vision d'un affrontement des modèles (Etienne, 1974) qui domine. Elle vient renforcer une approche dualiste qui entend saisir ces deux mondes comme étrangers l'un à l'autre.

Mais par ailleurs, la décennie 70 va également contribuer à instaurer les premières approches pluridisciplinaires sur la ville, notamment grâce aux nombreux travaux de réflexion qui ont entouré les premières esquisses de Schémas-directeurs (Rabat-Salé, Fès, Meknès, Kénitra, Marrakech, etc.). De nombreux chercheurs sont en effet associés aux études (Guessous, Naciri, Eckert, Jolé, El Kohen Lamghili, Navez-Bouchanine²³). Cette approche plus complexe de la ville contribue à mieux saisir les phénomènes de manière plus globale et avec leurs interactions réciproques : ainsi, par exemple, le bidonville n'est plus traité comme un problème particulier d'habitat, mais comme l'expression de phénomènes de transformation plus larges et reliés entre eux. La nécessité de prendre en compte l'ensemble des processus économiques et urbanistiques ayant un impact direct ou indirect sur l'habitat urbain, relativise la vision d'une politique constructiviste de la ville. Les transformations passées, mais aussi celles qu'on voudrait voir intervenir dans le futur, sont dès lors analysées de manière moins mécanique. Les activités économiques, et notamment l'informel, deviennent objet d'attention et d'études (Mandleur, 1978). La reconnaissance de l'existant et le recours constant au travail de terrain, joints à une très forte motivation à l'intervention, font de cette période un moment fort en idées et propositions : certaines d'entre elles ne produiront leurs effets que beaucoup plus tard, car elles représentaient à l'époque une inflexion sans doute prématurée pour que certaines réalités soient acceptées. En effet, cette acceptation aurait été insolemment en décalage avec les idéaux de ville développée, de ville moderne et à la norme, autant de références fondatrices du « développement » tant recherché.

De plus, l'évolution des politiques urbaines va doper une certaine autonomisation des points de vue des chercheurs. A partir de la décennie 80, les institutions en charge de la ville opèrent un revirement : l'acceptation des réalités et la nécessité de composer avec ces dernières vont marquer le pas, et la volonté de mise en ordre, de sécurité²⁴, de maîtrise de l'urbanisation réapparaissent (Brown, Jolé *et al.*, 1988). Cette volonté est également liée à une reprise en main de la gestion urbaine, contre les effets, réels ou supposés, engendrés par l'instauration de la Charte Communale. C'en est donc fini des restructurations ! Bienvenue aux opérations

²³ On notera qu'à l'exception de Jolé (1982 a ; 1999), aucun ne reviendra de manière réflexive sur cette période.

²⁴ Divers chercheurs (cf. en particulier Rachik, *op.cit.*) ont montré l'impact des événements de 1981 sur les changements dans les politiques urbaines et notamment dans l'abandon de la politique de restructuration.

d'éradication avec déplacement, avec l'annonce officielle d'échéances auxquelles tous les bidonvilles auraient disparu !

Il est difficile d'attribuer à cette seule régression la relative émancipation des chercheurs mais le lien est néanmoins présent²⁵. Le décalage entre discours et réalisations, le comportement schizophrénique et parfois habile d'autorités portant très haut un projet d'urbanisation et tolérant, en même temps, les quartiers dits clandestins, pour des raisons d'équilibre politique touchant aux habitants comme aux notables (Benzakour, 1978 ; Ameer, 1987 ; Abouhane, 1988), donnent du grain à moudre aux chercheurs. Les effets de tension et d'interaction entre fabrication volontariste et spontanée de la ville explosent dans la quasi-totalité des villes. Contrebalancé dans les villes petites et moyennes par l'action de l'ANHI, le dynamisme des quartiers informels en dur marque désormais le paysage des grandes villes ; ils sont perçus, à divers degrés, comme des *espaces-enjeux* majeurs, notamment dans les équilibres politiques locaux, mais également en termes socio-économiques, avec un intérêt croissant pour le secteur dit informel (Salaheddine, 1988, 1991 ; Mejjati, 2000 ; El Abdaimi, 1989). Les chercheurs vont développer des postures plus indépendantes et porter une attention soutenue aux tenants et aboutissants des processus reliant pouvoir politique et quartiers informels, fabrication des villes formelle et informelle, gestion urbaine communale et réponses aux attentes des habitants.

Par ailleurs, à propos de ces politiques urbaines et leurs effets, les années 80 font également émerger une certaine liberté d'analyse ; des critiques, radicales ou circonstanciées, frontales ou indirectes, se font jour contre ces politiques ou leur mise en œuvre (INAU, 1984 ; Touhami, 1985 ; Navez-Bouchanine, 1987 ; Arrif, 1991 ; BenKirane, 1993).

Toutefois, la recherche accorde encore une importance majeure aux formes institutionnalisées de régulation ; elle attribue aux associations formalisées, en partie commanditées par les pouvoirs publics, une importance qu'elles n'ont visiblement pas sur le terrain. La recherche continue aussi à ignorer les dynamiques sociales et politiques, complexes et confuses, qui caractérisent les territoires locaux. Certes sur le terrain, il est parfois difficile pour le chercheur, en quête de formes sociales d'organisation collectives, d'identifier la manière dont les choses s'organisent. Les habitants eux-mêmes, habitués à une forme permanente de contrôle et parfois de répression de leurs tentatives d'organisation, ont tendance à occulter certains de leurs efforts, surtout s'ils ont avorté (Lahbil-Tagemouati, 1998).

Enfin, le caractère approximatif et peu satisfaisant de certains aménagements auto-produits les amène souvent à sous-déclarer ces derniers lors des enquêtes. Il faut

²⁵ On peut dire, encore aujourd'hui, que malgré l'autonomie qu'ont acquise certains chercheurs, leur communauté au sens épistémique tarde à se constituer en tiers pensant.

donc une répétition des terrains, une observation prolongée et participante, pour que derrière ces arrangements, apparaissent les modes d'organisation sociale qui les ont portés. Apparaissent aussi les négociations diverses avec les instances locales ou centrales qui ont conduit à telle tolérance ou tel aménagement provisoire, les jeux subtils de recherche d'appui et/ou de mise à profit de la multiplication des acteurs localement investis (Navez-Bouchanine, 1992, 1994).

2.4. Des tendances nouvelles prémices aux travaux du PRUD

Avec le recul que permettent les travaux actuels, on peut avancer au moins trois explications au retard accumulé dans l'attention portée aux habitants et aux territoires urbains. Le premier facteur est incontestablement la posture qui vient d'être évoquée, cette focalisation sur le changement venu d'en haut, une espèce de *constructivisme* qui ne s'intéresse qu'aux modifications prônées par le pouvoir et conduites par les institutions et les élites. Les pratiques « du bas » apparaissent, dans ce contexte, au mieux pour des bricolages à effets négligeables, au pire comme des résistances²⁶. C'est déjà vrai lorsqu'il s'agit de l'habitat, ça l'est encore davantage à propos des logiques repérables dans les espaces non-privés, longtemps perçus comme « espaces du *Makhzen* ». On notera par exemple que les travaux sur l'appropriation de l'espace limitrophe (Navez-Bouchanine, 1991) ou public sont bien plus tardifs (Philifert, 1989 ; Navez-Bouchanine, 1993). On notera aussi que l'intérêt tant pour les habitants que pour les interactions entre eux et les institutions, s'accroît lorsque les équipements, les services et les transports deviennent un réel objet d'études (Hensens *et al.*, 1988 ; Coing, Jolé *et al.*, 1989 ; Beurret et Tauveron, 1988). Le passage d'une perception du « haut » comme un bloc homogène à la prise de conscience de la pluri-instancialité mais aussi des différences de vision et/ou de modes de traitement entre acteurs publics, produit aussi des effets intéressants sur la recherche, que l'on considère les différents secteurs impliqués, ou que l'on regarde les échelles de l'expression de ces pouvoirs (différences par exemple entre un wali et un moqqadem, au sein du ministère de l'Intérieur).

Le second facteur est l'absence d'intérêt pour les travaux remettant en cause la notion de quartier et les contours des urbanités en évolution, qui résulte lui-même soit d'une posture passéiste, rivée aux solidarités traditionnelles, soit à l'absence totale de perception des différentes échelles spatiales qui peuvent signifier quelque chose sur le plan social, du *derb* à la ville. Nombre d'études géographiques confondent la toponymie et la composition sociale, se hasardant du coup à des déductions sur la reconduction de solidarités traditionnelles, ou, à l'inverse, projettent la fragmentation spatiale sur la fragmentation sociale. Certains sociologues ne sont pas en reste sur ce chapitre et soutiennent l'idée que le bidonville est la transplantation du rural dans l'urbain (la notion de ruralisation des

²⁶ Ce qu'elles sont parfois, mais les contributions du présent ouvrage montrent bien qu'elles peuvent être tout autre chose.

villes est assez populaire) ou bien l'idée que le bidonville est structuré à partir d'une culture *sui generis*, une anti-ville, ce que démentent tous les travaux d'observation approfondie. Enfin, pour aborder les transformations socio-spatiales, il faut aussi conjurer l'usage d'une autre notion très en vogue et normative, véhiculée par des chercheurs appartenant aux élites urbaines. Il faudra par exemple attendre les années 90 pour que les notions de citadinité et urbanité soient interrogées ensemble (Lussault et Signoles, 1996).

Enfin, un troisième facteur a également pesé très lourd : la découverte de la société civile et en particulier, des associations de quartier, a pu faire écran (Abouhani, 1995 ; Navez-Bouchanine, 2000) à toutes les autres formes d'organisation sociale, individuelle, interindividuelle ou collective, aux négociations et transactions avec les politiques, en particulier urbaines, avec l'urbanisation, avec la modernité et l'accès aux biens et services que ces dernières représentent (Ameur et Filali, 1997 ; Berry-Chikhaoui et Deboulet, 2000 ; Chaker, 2000 ; Guibbert, 1996). Il faut dire que l'intérêt pour les associations a souvent revêtu un caractère instrumental : bras armé de l'administration, interface unilatérale et obligatoire entre volonté centrale et pratiques locales, elles ont aussi été privilégiées par d'autres comme instruments de démocratisation ou d'embrigadement politique. Cette fascination a ainsi occulté les processus de transformation sociale, politique, économique qui travaillaient la société, formelle comme informelle. On notera que ces trois facteurs ont en commun une vision encore largement marquée par le déterminisme ou par une conception convenue de l'action collective.

Ce dont rend partiellement compte le présent ouvrage, ce sont donc, en quelque sorte les fruits d'une rupture progressive avec ces postures, apparue au cours de la décennie 90. Cette rupture n'affecte évidemment pas toute la recherche, et encore moins toutes les études conduites sur ces thématiques. Mais il y a, au cours de cette décennie, une convergence très efficace, établie de manière transdisciplinaire dans les travaux relatifs à la fabrication de la ville, à sa gestion, à ses modes d'organisation sociale et politique et aux urbanités émergentes.

Indépendamment de ce qu'ils apportent dans leur propre champ, ou sur leur problématique particulière, on notera ainsi que les travaux sur les politiques urbaines ou sur les nouveaux rapports entre « citoyens » ordinaires et Etat (Baduel, 1999 ; Signoles *et al.*, 1999 ; Berry-Chikhaoui et Deboulet, 2000 ; Cattedra, 2001 ; Idrissi-Janati, 2001 ; Rachik, 2002 ; Navez-Bouchanine, 2002 ; Zaki, 2000, 2005), les services (Allain-El Mansouri, 1996) ; l'habitant et les stratégies résidentielles (Hauw, 1995, 1997, 2004 ; Dansereau et Navez-Bouchanine, 1995, 2002) les transports (Zhiri-Oualalou, 1993, 1996) ; les activités (Kaioua, 1996 ; El Aoudi, 2002) ; la gouvernance et les jeux d'acteurs, y compris les professionnels (Abouhani, 1997 ; Sedjari, 1991 ; Iraki 1999 ; Catusse, 2002, 2005 ; Cattedra, 2002) s'adossent tous, désormais, sur de nouveaux paradigmes, débarrassés d'un déterminisme grossier, et qui tentent de mieux saisir les actions collectives, les

interactions qu'elles peuvent avoir et les effets que cela génère en termes de territoires, d'accès à l'urbanité et de jeux politiques. On notera enfin que des travaux comparatifs sur le Maghreb ou sur le monde arabe (Baduel, 1988 ; Chanson-Jabeur *et al.*, 1996 ; Berry-Chikhaoui et Deboulet, 2000 ; Henia, 2000 ; Navez-Bouchanine, 2002) ont également renforcé ces tendances.

3. Des regards croisés à un essai de synthèse finale

A côté de cette nécessaire contextualisation de la démarche du PRUD en regard de la recherche urbaine marocaine, se pose ensuite la question de l'apport spécifique du PRUD sur ce versant marocain. Mais pour y répondre, encore faut-il qu'il soit possible de dégager, au-delà des regards croisés, une synthèse explicite ou plus modestement de repérer des éléments de valeur ajoutée partagés par les différentes approches.

En effet, la lecture transversale des onze contributions correspondantes à des projets de recherche développés au Maroc dans le cadre du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement fut un exercice dont la portée était *a priori* incertaine. Rien ne permettait d'attester en effet qu'il serait possible d'aller au-delà d'une juxtaposition d'approches très diverses. Elles n'avaient en partage que le fait d'avoir été retenues par un jury scientifique souverain et de traiter de la nébuleuse urbaine. Au-delà de leur intérêt propre - empirique et analytique - et hormis cette origine commune qui avait sa logique au moment de la sélection, le niveau d'articulation *ex post* de ces contributions n'était pas établi et pouvait même sembler largement aléatoire. Pour justifier une synthèse, la valeur ajoutée de cet exercice transversal devait être supérieur à la somme des parties.

Or la grande diversité initiale des thématiques traitées par chacun des auteurs ne permettait pas d'augurer de l'aboutissement d'une lecture méthodique, comparée et agrégée de ces textes. Même si la ville et le développement étaient au centre du projet de recherche collectif, la diversité des objets étudiés (uniques, multiples, comparés), la variabilité des échelles géographiques et historiques, et l'éventail des disciplines, des méthodes, des problématiques de chaque entrée, avaient *a priori* toutes les chances d'être largement ouverts et dispersés.

A l'inverse, les nouveaux paradigmes du développement, en imposant un canevas serré de termes et de thèmes devenus incontournables, ne présentaient-ils pas le risque d'influencer et de formater toutes les contributions en les tirant vers des références normatives (gouvernance, société civile, participation, genre, etc.) ? La polarisation des approches sur le Maroc urbain littoral ne risquait-elle pas de renforcer une certaine similitude des analyses ou des observations livrées par les équipes ? Plus encore, des questions récurrentes et fortes comme celle de la gestion de la ville et de l'accès aux services collectifs urbains, n'allait-elle pas conduire les

contributions à se mettre au diapason avec un savoir normé dominant, voire à lui faire écho ?

Ecueil d'un foisonnement rendant improbable une mise en perspective des onze contributions éclatées ? Ou, au contraire, risque que les contributions soient autant de variations monographiques ou sectorielles autour de thématiques, de références et d'une sémantique dominantes et récurrentes ? Risques encore d'une superposition de travaux et de trajectoires empiriques qui auraient croisé les mêmes institutions, législations ou acteurs en présence ?

Après une première lecture transversale, nous avons fait le choix d'emprunter la voie d'une approche inductive et fine de ces contributions en recherchant leur mise en perspective. Si les risques contradictoires évoqués ci-dessus ont pu exister tendanciellement²⁷, un inventaire méthodique des apports empiriques et analytiques de chaque texte nous a rapidement montré la diversité et l'épaisseur des observations et du savoir accumulés. Et ayant évité l'obstacle monographique autiste, les différentes approches, avec leur échelle et leur approche souvent systémique et en profondeur, vont au contraire offrir à la fois une matière concrète abondante et originale mais aussi des grilles de lecture dont nous avons eu seulement à rechercher l'articulation. Face à ce savoir renouvelé sur une base empirique et actuelle, nous avons posé des interrogations fortes qui constitueront la trame de l'ultime chapitre de cet ouvrage en forme de synthèse et de conclusion. Que nous disent ces approches du Maroc urbain contemporain ? Quelles problématiques émergentes surgissent de cet exercice collectif original ?

L'éventail des disciples concernées couvre le spectre large des sciences humaines (économie, géographie, sociologie, sciences politiques) et les démarches effectives de recherche²⁸ renvoient au corpus méthodologique et conceptuel de chaque discipline ; par contre les produits de la recherche se caractérisent davantage par leur apport à une analyse sociale - au sens large - du développement urbain que par une identité disciplinaire de stricte obédience. En termes de pondération, l'approche à la fois inductive et systémique du développement urbain l'emporte sur l'affirmation disciplinaire (sans que cela signifie que l'appartenance disciplinaire des chercheurs ne soit pas identifiable).

Si la ville marocaine constitue l'entrée de toutes les approches développées ici, il faut cependant préciser que dans le cadre des projets PRUD, elles avaient toutes peu ou prou une orientation comparative. Pour mémoire, rappelons que ces mises en perspective ont été opérées à l'échelle internationale (avec le Vietnam, à propos

²⁷ Parmi les onze contributions, nous avons noté une seule information redondante concernant la tutelle particulière de l'agence urbaine de Casablanca.

²⁸ La difficulté de l'accès à l'information n'a été mentionnée que par une seule étude alors que le sens de la hiérarchie au Maroc et l'hermétisme de certains opérateurs auraient pu conduire à une conclusion différente.

de la gouvernance de l'eau dans des pays aux structures étatiques prégnantes, avec le Liban, l'Algérie et la Mauritanie pour ce qui est du rapport entre l'institutionnel et les initiatives sociales, avec le Burkina Faso en matière de médiation sociale et d'expertise locale, avec le Sénégal à propos de la participation des populations à l'accès des services urbains, avec des villes d'Afrique et du Proche-Orient sur le thème des modèles de décentralisation). De la comparaison a aussi été instillée à l'échelle nationale en rapprochant des situations urbaines (Casablanca, Rabat, Tanger, Tétouan, Souk El Arbaâ et Tiflet et, dans une moindre mesure, Chefchaouen et Ouezzane) en privilégiant en réalité souvent des comparaisons infra-urbaines et localisées (percée de l'avenue Royale de Casablanca) et plus exactement des types de quartiers précaires ou sous-équipés ou bidonvilles (Tanger, Casablanca et Salé) qui deviennent le prisme de l'analyse urbaine. D'autres approches s'en tiennent à une démarche sectorielle mono-urbaine (telle que la gestion de l'eau à Rabat-Salé ou les transports de personnes à Casablanca). Au final, la primauté de Casablanca est plus que restituée par ces différentes entrées puisque aucune étude n'échappe à l'attraction gravitaire de la capitale économique du Maroc.

Avant d'entrer dans le parcours thématique de ces approches, il convient de noter que la pression qu'exercent peu ou prou le savoir et le vocabulaire normé propulsé par les nouveaux paradigmes du développement, n'ont pas encombré ces approches. Certes, la réalité sociale et urbaine marocaine étant marquée par les profondes réorientations intervenues à l'échelle mondiale depuis une vingtaine d'années, ces mots d'ordre et leur portée institutionnelle et sociale ne pourront pas ne pas être présents dans cette mise en perspective. Ces évolutions - resserrées sous le terme de métropolisation - seront même un point focal de cette démarche collective. Elles se combineront avec deux autres variables : la dynamique d'urbanisation au Maroc et la texture historique de la société marocaine, la première approche étant sans doute plus explicite que la seconde.

De même, la dimension productive de la croissance urbaine se rapportant aux secteurs de l'industrie, des services, de la finance ou à l'emploi salarial au Maroc, n'a pas été abordée de façon notoire par les équipes. Est-ce un biais introduit délibérément par le jury de sélection du PRUD ou, plus vraisemblablement, est-ce l'expression de la problématique urbaine ambivalente des PED ? En effet, la puissante dynamique urbaine est fondée à la fois sur une accumulation de forces productives secondaires et tertiaires - davantage privées que publiques -, sur une attraction des migrants ruraux qui viennent grossir les rangs de la précarité et de l'informalité urbaines mais aussi sur une recomposition interne de la ville qui repousse sur ces marges les urbains les moins bien lotis.

La métropolisation sera traitée comme une donnée et ne sera pas analysée en soi : les investissements directs étrangers, les joint-ventures, les délocalisations en provenance de l'Europe, leur impact sur l'emploi salarial et le tissu urbain n'auront

pas été abordés même si la fonction à la fois nationale et internationale de Casablanca va infléchir cette synthèse puisque ce nouveau rapport local-global surdétermine la décision publique dans la capitale économique. Cependant cette dimension mondialisée sera une parmi d'autres : la résilience de l'Etat (malgré la crise de l'Etat-providence et interventionniste et la référence à la décentralisation) et l'intrication des dynamiques d'acteurs (publics centraux, déconcentrés, décentralisés, élus, associatifs, religieux, etc.) selon une gouvernance *en recherche*, vont déboucher sur un ensemble de compromis plus ou moins stables, plus ou moins lisibles. C'est aussi et peut-être surtout la confrontation des nouveaux paradigmes d'un développement urbain annoncé à l'échelle mondiale comme davantage gestionnaire, mieux partagé et pérenne, avec les pratiques réelles, sociales et institutionnelles, qui donne à ces approches leur intérêt : elles mettront à l'épreuve les représentations implicites ou explicites de l'urbanisation.

Au total, c'est donc moins la métropolisation (dans son rapport spécifique direct local-international) qui va faire mettre en résonance ces différentes contributions que leur apport à une réflexion sur la fabrication et la reproduction de la ville en développement à partir de ses confins sociaux. Plus exactement, il apparaîtra que c'est moins la ville solvable, la ville rentable, la ville à haute capacité productive et consommatrice qui sera abordée. Ce sera la capacité intégrative de la ville qui sera questionnée par la totalité des auteurs. Il ne s'agira pour autant pas d'une approche dualiste et paupériste qui s'évertuerait à distinguer schématiquement riches et pauvres. La ville *centrifuge* sera abordée par ses marges, qu'elles soient sociales ou spatiales, parce que ces territoires de la construction et de l'extension urbaine nous renseignent sur son propre centre de gravité. En l'occurrence, ce centre n'est pas géographique mais il se situe au cœur même de la notion de développement urbain. Dans ce contexte, comment se joue et se solde la confrontation entre dynamiques urbaines d'inclusion et d'exclusion ? Le développement urbain comme projet - gestionnaire ou politique- est la résultante de ce rapport.

Au final, l'urbanisation est le résultat de trois processus imbriqués : la métropolisation nationale et internationale, la production sociale et spatiale de la ville et enfin la dynamique contradictoire d'inclusion/exclusion urbaine. Cette logique ternaire correspond aux trois échelles que sont le niveau international et ses mots d'ordre et ses impulsions, le niveau national et la trame de l'Etat relayée par le *Makhzen*, et le niveau local avec ses initiatives multiples et collectives d'acteurs et d'habitants agissants. A cela s'ajoute la résilience de l'histoire - l'histoire urbaine de Casablanca en particulier du plan Prost de 1918 au plan Pinseau de 1984 - et de la culture (ou plutôt des cultures), la notion de *compromis* et d'équilibre instable perpétuellement en reconstruction, semblant plus adaptée que celle de transition puisque cette dernière paraît, de façon visionnaire, avoir déjà anticipé sur la destination de ces processus complexes et imprévisibles que sont autant le développement urbain (normatif « par le haut ») que l'urbanisation (réelle « par le bas »).

Pour aborder ce compromis tendu entre inclusion urbaine et urbanisation sociale et spatiale centrifuge, nous privilégierons trois entrées selon lesquelles seront présentées successivement les contributions des auteurs :

- Quartiers précaires et identités territoriales
- L'accès aux services de base dans les quartiers précaires
- Logiques inclusives : renouvellement ou relecture ?

Le premier chapitre « Quartiers précaires et identités territoriales », rassemblera les textes suivants :

- L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES URBAINES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES DANS LES VILLES MAROCAINES. INJONCTIONS ET RESISTANCES A L'EVICION DANS LE CONTEXTE DU RENOUVELLEMENT OU DE L'AMENAGEMENT URBAINS par **Françoise Navez-Bouchanine** et **Isabelle Berry-Chikhaoui**.
- QUARTIERS NON REGLEMENTAIRES : INTERMEDIATION, ELITE DE PROXIMITE ET RESTRUCTURATION URBAINE par **Aziz Iraki** avec la participation de **Abderrahmane Rachik**.
- LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC : RIGUEUR NORMATIVE ET ESPACE URBAIN FRAGMENTE par **Abdelghani Abouhani**.

Le second chapitre « L'accès aux services de base dans les quartiers précaires » renverra aux textes suivants :

- LA DELEGATION AU SECTEUR PRIVE DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE AU MAROC : LE CAS DE RABAT-SALE. LA QUETE DE LA BONNE GOUVERNANCE par **Béatrice Allain-El Mansouri**.
- L'ACCES DU GRAND NOMBRE AUX SERVICES URBAINS ESSENTIELS. L'EXPERIENCE CASABLANCAISE DANS LE LONG TERME, ENTRE RUPTURES ET CONTINUITES par **Sinda Haouès-Jouve**.
- LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT : CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN. LA GESTION DELEGUEE, ENTRE REGULATION SOCIALE ET MARCHANDISATION par **Claude de Miras** et **Julien Le Tellier** avec la collaboration de **Abdelmalik Saloui**.
- LE SYSTEME DE TRANSPORT A CASABLANCA : ENTRE LOGIQUES TECHNIQUES, SYSTEMES POLITIQUES LOCAUX ET DYNAMIQUES URBAINES par **Tourya Zhiri-Oualalou** et **Guillaume Makhoulouf**.

Le troisième chapitre « Logiques inclusives : renouvellement ou relecture ? » portera sur :

- LES SERVICES URBAINS COMME ENJEUX DE LA PARTICIPATION ET DE LA DEMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE AU MAROC par **Jean-Jacques Guibert**.
 - MUNICIPALISER LES VILLES ? LE GOUVERNEMENT DES VILLES MAROCAINE A L'EPREUVE DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE par **Raffaele Cattedra, Myriam Catusse** et **M'hammed Idrissi Janati**. Avec la participation de **Olivier Toutain**.
 - LA DECENTRALISATION AU MAROC : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES ACTEURS ET LES METIERS DE L'AMENAGEMENT URBAIN ? par **Pascale Philifert** et **Michèle Jolé**.
 - PROFESSIONNELS DE L'URBANISME, LE PUZZLE MAROCAIN par **Taoufik Souami** et **Abderrahim Kassou**.
-

PREMIER CHAPITRE :

**QUARTIERS PRECAIRES
ET
IDENTITES TERRITORIALES**

- L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES URBAINES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES DANS LES VILLES MAROCAINES. INJONCTIONS ET RESISTANCES A L'EVICION DANS LE CONTEXTE DU RENOUVELLEMENT OU DE L'AMENAGEMENT URBAINS par **Françoise Navez-Bouchanine** et **Isabelle Berry-Chikhaoui**.

- QUARTIERS NON REGLEMENTAIRES : INTERMEDIATION, ELITE DE PROXIMITE ET RESTRUCTURATION URBAINE par **Aziz Iraki** avec la participation de **Abderrahmane Rachik**.

- LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC : RIGUEUR NORMATIVE ET ESPACE URBAIN FRAGMENTE par **Abdelghani Abouhani**.

L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES URBAINES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES DANS LES VILLES MAROCAINES

Injonctions et résistances à l'éviction dans le contexte du renouvellement ou de l'aménagement urbains

Françoise Navez-Bouchanine et Isabelle Berry-Chikhaoui

Introduction

Que se passe-t-il, dans les villes marocaines, quand des acteurs publics prennent des décisions d'aménagement ou de renouvellement urbains qui sont lourdes d'impact sur l'ancrage et la mobilité des habitants des quartiers concernés ? Quand ces décisions sont « royales », présentées comme impératives, ou répondant à des intérêts généraux indiscutables, et qu'elles sont affichées, de surcroît, comme déjà totalement arrêtées, et donc sans marge de manœuvre apparente pour des populations pour lesquelles elles auront des effets multiples en termes de logement et d'urbanité ?

Cette contribution sur le Maroc tente de comparer deux cas de figure éminents de l'action publique en ville, les grands aménagements urbains d'une part, et la politique de résorption des bidonvilles, d'autre part. Les résultats présentés sont issus d'une recherche plus vaste portant également sur trois autres pays (Mauritanie, Algérie, Liban), conduite dans le cadre de l'action de recherche PRUD, et qui analyse les interactions entre politiques institutionnelles et dynamiques sociales. Le cadrage théorique et les éléments empiriques relatifs à l'ensemble de cette recherche sont développés dans un ouvrage en préparation qui reprendra l'ensemble des contributions des différents auteurs impliqués dans la recherche. La présente contribution en a extrait les seuls éléments relatifs au cas marocain en prenant soin de préserver l'articulation des extraits dans la problématique d'ensemble¹.

¹ Programme de recherche urbaine pour le développement, initiative portée par le GEMDEV et financée par l'ISTED et le MAE. La recherche a été réalisée sous la coordination de F. Navez-Bouchanine au Laboratoire EMAM-Citeres (ex Urbama), Tours. *L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales, Liban, Algérie, Maroc, Mauritanie* comprendra des contributions d'A. Deboulet, B. Destremau, I. Berry-Chikhaoui, M. Fawaz, A. Hafiane, N. Lahbil-Tagemouati, F. Navez-Bouchanine, M. Safar-Zitoun, Ph. Tanguy. Le présent article est construit à partir des contributions propres des deux auteurs et de N. Lahbil-Tagemouati à cette recherche collective.

L'approche prend en compte le contexte particulier d'urbanisation et d'internationalisation qui caractérise ces pays, comme bien d'autres pays du Sud. Elle tente de mettre en lumière les enjeux que ces interactions révèlent et de saisir, à des échelles et temps différents, leurs effets sociaux complexes. Elle le fait en ciblant ces interactions dans des contextes où « les » urbanisations -formelle et informelle -, loin de se partager le monde de manière étanche, sont fortement imbriquées et sont au cœur des enjeux de conquête ou reconquête foncière dans les grandes villes de ces pays.

La littérature académique, comme les travaux d'expertise, reflètent, depuis plus de trois décennies, l'enchevêtrement de tensions et accommodements entre d'une part, l'urbanisation volontariste, à la recherche d'un « idéal urbain » par la mise à la norme et d'autre part, l'urbanisation spontanée. Toutefois, cette même littérature est peu loquace sur les contenus et processus engendrés par ces interactions, en particulier dans les pays concernés par la recherche. A l'exception des éruptions urbaines violentes, souvent un peu trop médiatisées (Pedrazzini, 2005), nous savons finalement peu de choses sur la manière dont les habitants s'organisent, se mobilisent, résistent, inventent ou s'adaptent aux projets dès qu'il s'agit des espaces non privés². Nous ignorons aussi largement les étapes et modalités par lesquelles des décisions - d'éviction, de mise à la norme, de modernisation - atteignent, modulent ou manquent les objectifs qu'elles se sont assignés. La littérature est également quelque peu silencieuse sur les effets particuliers de l'internationalisation sur ces tensions et accommodements.

Pourtant, du déguerpissement ponctuel ou des évictions massives justifiés par diverses visions de la « bonne ville », de la nécessité d'un système performant de transport ou de services urbains, de l'importance de l'aménagement de lieux symboliques, ou de mise en scène d'attractivité nationale et internationale, à la restructuration de quartiers informels *in site* en passant par le relogement ou le « recasement », les interventions de mise à la norme de l'espace urbain offrent de multiples figures de concrétisation, et des « variantes » tout aussi variées, des effets de ces tensions ou accommodements, qui restent ainsi à décrire, à analyser, à comprendre. Par ailleurs, quel que soit le discours dominant des acteurs publics sur leurs objectifs, la diversité et l'imbrication des motifs - avoués ou inavouables - qui sous-tendent ces interventions fortes sur l'espace contribuent, elles aussi, à cette variété et à cette complexité.

A bien y regarder, ces « variations » génèrent des situations où intervenants institutionnels et habitants se retrouvent dans des « postures » beaucoup plus diverses ou complexes que ne le laisse penser le caractère affirmatif, apparemment

² Ces aspects sont en effet assez bien traités, en tous cas en ce qui concerne le Maroc, lorsqu'il s'agit des espaces privés et notamment de l'appropriation et de l'organisation intérieure du logement (Cf. Navez-Bouchanine, 1978, 1997 et leurs bibliographies).

indiscutable, de ces injonctions à la (re)-mise à la norme. Les travaux antérieurs des auteurs³ ont établi qu'on pouvait difficilement « réduire » ces situations à la figure, simple et répétitive, de l'opposition frontale ou à celle, toute aussi réductrice, de la soumission fatale dans une représentation d'un rapport de force unilatéralement favorable aux pouvoirs institués. Ils nous ont convaincus que la rareté relative de mouvements sociaux violents ne signifiait pas nécessairement que « rien » ne se passait. Mais que cette rareté ne pouvait pas davantage suggérer que des pouvoirs « aux mains de fer » étaient capables de museler d'avance, et sans grande démonstration de force, les contestations exprimées face à ces interventions.

Par ailleurs, et dans le contexte marocain plus particulièrement, ces travaux nous ont conduits au constat de certaines régularités, en termes d'interactions comme d'effets à terme, dans des situations parfois très différentes - *a priori*, quoi de plus dissemblable en effet que les tensions nouées pour la réalisation d'un grand édifice public, de celle d'une nouvelle voie intra-urbaine ou encore lors d'une opération de relogement ? C'est pourtant la question du maintien ou de l'éviction d'habitants résidant au cœur des villes dans un habitat précaire ou vétuste, qui fait ici le lien entre ces situations si contrastées. Mais ces mêmes travaux nous confirmaient que les imbrications entre sphères formelle et informelle dépassaient de loin les aspects matériels, morphologiques ou économiques, qui caractérisent la production urbaine puisque nous la retrouvions à d'autres niveaux et dans différents « ordres » - social, politique, culturel et symbolique.

Dès lors, plutôt que limiter l'analyse du point de vue des décisions, de leurs résultats attendus ou « évalués » *a posteriori* sur le terrain, comme le font le plus souvent les travaux qui prennent les politiques pour objet, cette recherche a ciblé « l'entre-deux » de toutes ces interventions en privilégiant :

- l'observation de différents niveaux de lecture du social (du micro au macro) dans différentes situations d'interaction ;
- la compréhension des processus individuels et collectifs de régulation, adaptation, résistance et innovation sociales aux « situations » générées par les interventions ;
- les modes de légitimation des actions entreprises par les différentes parties et les processus d'accommodement et d'ajustement réciproques qui s'engagent entre elles.

³ Il s'agit des travaux menés à titre individuel ou collectif par les auteurs et aux autres chercheurs qui ont contribué au projet de recherche, que ces travaux aient été menés dans le cadre du Laboratoire Urbama ou ailleurs. Les publications de ces chercheurs sont incluses dans la bibliographie générale du présent rapport. Il est bien entendu que ces travaux s'inscrivent eux-mêmes dans des mouvances intellectuelles où ils croisent d'autres approches empiriques novatrices, soit sur les mêmes terrains, soit sur d'autres pays dits du Sud, approches qui étaient et renforcent les hypothèses ici énoncées.

Une conviction commune a, par ailleurs, conduit aux orientations finales de cette recherche : c'est bien cet « entre-deux » qu'il faut aller explorer pour mieux saisir tant les imbrications complexes entre urbanisation formelle et informelle que le sort tumultueux, les résultats incertains, la lenteur de réalisation... de nombre de « projets » urbains dont les intentions de mise à la norme semblaient pourtant si fermement soutenues au niveau politique. Car déchiffrer cet entre-deux éclaire d'une même lumière :

- les effets sociaux des décisions - ou simples effets d'annonce - des acteurs publics sur les acteurs locaux, leurs attentes et leurs comportements ;
- les effets en quelque sorte inverses, à savoir ceux que les comportements des populations et acteurs locaux concernés - de résistance, de contournement, d'adhésion partielle ou relative... - peuvent avoir sur les décisions et actions publiques, sur les temps d'arrêt, et sur les inflexions, reformulations, changements de cap... connus par les projets.

Cette exploration de l'entre-deux met aussi en évidence l'importance du temps, ou plus précisément des temporalités propres à ces projets, ainsi que le caractère éminemment processuel, mouvant, incertain... qui caractérise la mise en œuvre de ces « décisions » pourtant fortement affichées par les acteurs publics, nationaux ou locaux. Enfin, elle permet de prendre la mesure de la circulation des idées, des modèles, ainsi que des intentions ou objectifs qui justifient ou légitiment, au niveau national ou international, les interventions ponctuelles, projets structurés ou politiques d'ensemble qui touchent les quartiers informels ou dégradés⁴.

Toutefois, « régularité » ne signifie pas similitude. Pour mieux appréhender la question, il apparaissait en effet indispensable de différencier deux situations *a priori* très contrastées de mise à la norme du tissu urbain :

- l'une, inscrite dans une politique de logement social et dans la perspective, politiquement affichée, d'amélioration des conditions de vie des habitants. Les évictions sont, dans ce cas, légitimées par le bien-être des populations. Les issues diverses de projets menés sur des quartiers destinés à l'éradication serviront ici de fil conducteur ;
- l'autre, plus orientée vers la mise à la norme et/ou la mise en scène urbaines, à des fins d'affichage national comme d'attractivité internationale : les évictions sont, dans ce cas, légitimées par la valeur ou l'intérêt général du

⁴ Signalons en effet que des quartiers qu'on peut qualifier « d'anté-légal » (dans le cas d'espèce, par exemple les médinas et les premières extensions qu'elles ont connues, certes non planifiées au départ, mais intégrées et régularisées depuis longtemps) sont touchés par des processus de mise à la norme urbaine extrêmement similaires dès lors qu'ils sont dégradés ou « taudifiés ». La catégorie informelle ou « illégale » est donc déjà débordée *de facto* par les projets eux-mêmes et leur manière de « typologiser » les espaces d'intervention, ce qui constitue un premier palier d'imbrication sur lequel nous ne reviendrons pas dans l'analyse, mais qui est bien réel.

projet et par la nécessité de dégager les espaces et localisations *ad hoc*. C'est ici le réaménagement de l'espace jouxtant la grande mosquée de Casablanca et l'ouverture de l'« avenue Royale » qui servira de fil d'Ariane.

Dans le premier cas, un discours fort et médiatisé sur les objectifs sociaux d'amélioration des conditions d'habitat s'est vu, depuis peu, renforcé par l'importance qu'ont pris les dispositifs « anti-pauvreté » ainsi que par l'introduction, certes encore timide, de méthodologies d'intervention qui affichent un souci de prise en compte des réalités sociales et des approches dites d'accompagnement social des projets ou de participation des habitants. On peut faire l'hypothèse que tous ces éléments de présentation, de justification ou de légitimation, par les acteurs publics, des interventions sur les quartiers précaires, informels ou « insalubres » constituent des « ressources » offertes aux stratégies des habitants et aux modes d'action - collective, individuelle - que ceux-ci tentent de déployer. On peut d'autant formuler cette hypothèse que trente ans d'opérations similaires ont montré les infinies capacités de négociation, souvent informelles, tantôt individuelles, tantôt collectives, qui permettent d'éviter les affrontements directs.

Dans le second cas, on peut penser que l'autonomie et la justification des seuls modernisation, mise à niveau ou embellissement, comme des injonctions de mise à la norme internationale sont loin d'offrir les mêmes « ressources », argumentations ou légitimations aux stratégies des habitants. On peut dès lors faire l'hypothèse de comportements d'acteurs publics plus tranchés dans leur volontarisme, moins enclins à négocier, et pouvant conduire les habitants à osciller entre résignation et radicalisation politique, voire éruptions de violences dites urbaines.

Pour répondre aux questions initiales que pose en introduction la présente contribution, la grille de lecture qui a été établie s'intéressera en particulier :

- à l'information sur l'intervention ou le projet dont disposent les différents acteurs ;
- aux attentes et représentations des habitants par rapport aux acteurs éminents, publics ou privés ;
- aux rapports de forces, stratégies et/ou négociations engagés ;
- aux ordres de légitimation mobilisés par tous les acteurs, et aux arguments et justifications qu'ils apportent pour appuyer leurs décisions, leurs modes de faire, leurs stratégies.

1. Les habitants face aux grands projets de restructuration des centres : le cas de l'avenue Royale à Casablanca⁵

L'analyse des politiques de restructuration urbaine, liées à la requalification ou à la rénovation⁶ des centres, portera moins sur les procédures et les modalités de leur mise en œuvre que sur leurs modes de réception par les populations résidentes et les interactions que ces derniers engendrent. Dans bien des cas, la restructuration urbaine dans les quartiers centraux des grandes villes se traduit par le déplacement de populations, y compris quand il s'agit de la mise en œuvre de programme de réhabilitation, comme c'est généralement le cas aujourd'hui dans les villes européennes⁷. La question du déplacement tel qu'il est appréhendé par les habitants est donc au centre de l'interrogation. Dans quelle mesure et comment ceux-ci sont-ils déplacés, selon quelles procédures ou quels mécanismes, quelles sont les modalités de relogement et comment les populations se comportent-elles face à ce déplacement programmé, et le cas échéant, face au relogement ?

L'hypothèse qui sous-tend ces questionnements est que les habitants anticipent le déplacement vers une autre zone d'habitat, généralement périphérique, ainsi que la modification, voire en cas de rénovation urbaine, la destruction de leurs espaces de vie, comme une forme de « dé-territorialisation » ou d'atteinte à leur urbanité. Face à cette perspective, ils sont réactifs, s'ajustent et s'engagent, éventuellement, dans l'action. Leur engagement interfère avec les politiques urbaines et peuvent, dans certains cas, contribuer à des réajustements dans la mise en œuvre des actions et dans les discours. Quelles implications ces reconfigurations ont-elles alors sur les espaces voués à la transformation ? Ainsi, la question du déplacement suppose d'identifier et de comprendre, d'une part, la variation des attitudes des habitants face à l'obligation de se déplacer, d'autre part, les rapports de force dans lesquels ces attitudes se construisent et, enfin, les effets sur la mise en œuvre du projet et la fabrication de la ville.

⁵ Dans le cadre plus général de la recherche décrite à la note 1, l'étude de ce projet de percée s'est inscrite dans une perspective comparatiste avec les projets d'auto-voies urbaines à Beyrouth (Agnès Deboulet - coordinatrice - et Mona Fawaz) qui seront analysés dans l'ouvrage à paraître. Deux axes problématiques ont notamment sous-tendu cette mise en perspective autour 1) de la construction d'enjeux de « modernisation » du tissu urbain et de renforcement d'une attractivité qui se veut internationale, 2) des effets de circulation/diffusion - ou leur absence - dans le déroulement du projet entre porteurs de projet, élus, représentants locaux de l'administration... et habitants, mais aussi entre habitants. La question de ces effets est apparue fortement articulée à celle des formes de mobilisation des habitants, qu'il s'agisse de la contraindre ou inversement de l'alimenter. Notons également qu'une partie des enquêtes ont été réalisées pour cette recherche dans le cadre d'une Action intégrée franco-marocaine sur la gouvernance urbaine (coordination : J.-M. Miossec et A. Kaïoua, université de Montpellier III, université Hassan II-Aïn-Chock).

⁶ Nous entendons par requalification, les politiques qui envisagent l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers par la réhabilitation, en opposition à la rénovation urbaine qui transforme radicalement le paysage en opérant par démolition/reconstruction.

⁷ Sur la (re)conquête de quartiers populaires en centres anciens en Europe et dans les pays du Sud, on peut se reporter à Bidou-Zachariassen (2003).

1.1. Un projet d'émanation royale

Le projet ici étudié, celui de l'«avenue Royale» à Casablanca, consiste en l'aménagement d'une percée d'1,5 kilomètre de long sur une soixantaine de mètres de large, couvrant une superficie de 50 hectares, à travers la médina extra-muros, quartier central et populaire de Casablanca, dont les premières formations remontent au début du XXe siècle⁸. Il s'agit donc d'un ambitieux projet de rénovation urbaine à haut niveau d'exigences urbanistiques et esthétiques, qui prévoit le déplacement de quelques 12 000 ménages (60 000 personnes environ), selon l'enquête socio-économique menée en 1989 par l'agence urbaine de Casablanca pour le lancement de l'opération.

L'autre facette du projet est celui d'un relogement des habitants dans un habitat neuf et en accès à la propriété à la périphérie de Casablanca⁹. Ce relogement, consécutif au projet d'aménagement de l'avenue, fait l'objet d'un affichage social fort. Les 530 premières familles concernées par l'opération en 1995 ont été relogées dans une cité déjà existante, dans la commune périphérique de Sidi Moumen, construite par un promoteur privé en vue du recasement d'habitants de bidonvilles¹⁰. A partir de 1997, les familles sont relogées dans la cité Nassim, programmée par la Société nationale d'aménagement communal (Sonadac) qui réalise l'opération de l'«Avenue Royale». Cette cité se situe à une dizaine de kilomètres du centre de Casablanca, sur la commune rurale de Lissafsa. Il importe donc de noter que si la dimension autoritaire du projet ne fait aucun doute, elle ne s'est aucunement traduite par la mise en œuvre d'un simple «déguepissement» des populations.

Face à la question de cette éviction, l'hypothèse a été que les habitants ne souhaitaient aucunement partir car ils percevaient et anticiperaient leur départ comme une rupture socio-spatiale, en particulier, parce que la cité de recasement (Nassim) se situait en grande périphérie de Casablanca¹¹. Et, partant, nous supposons que si des formes de mobilisation, individuelles ou collectives, voyaient le jour, elles devaient concerner en premier lieu le maintien dans le quartier, s'opposant ainsi au projet même de rénovation urbaine. Mais les enquêtes de

⁸ Il s'agit d'un quartier d'habitat non planifié, mais régularisé *a posteriori*, qui s'est principalement formé en bordure de la médina au cours de la première décennie du XXe siècle. Il accueille à l'origine une population mixte de marocains et d'européens appartenant aux couches populaires.

⁹ Cf. le point 2 de la présente contribution qui rappelle le recours quasi-généralisé, depuis l'Indépendance, à des programmes d'accession à la propriété pour résoudre le problème de l'habitat social.

¹⁰ Sur le relogement des habitants de la médina extra-muros dans cette cité appelée *Attacharouk*, cf. D. Hauw, 1995, 1997, 2004.

¹¹ La plupart des habitants enquêtés ou rencontrés, concernés par une deuxième phase de l'opération urbaine débutée en 1997, résidaient encore sur place en 2003, dans la partie amont de la future avenue, à proximité de la mosquée Hassan II. Ils savaient qu'ils allaient être déplacés sans pour autant connaître la date de leur déplacement.

terrain ont fait valoir que la réponse ne pouvait être univoque et qu'une certaine ambivalence la caractérisait. Elles ont permis de mettre en relief que, pour comprendre comment la question du départ se posait aux habitants, il importait de restituer le projet dans le contexte politique marocain des années 80, qui l'ont vu émerger, et de la première moitié des années 90, période de sa mise en œuvre.

Ce projet de percée émane de la volonté du roi Hassan II dans une double optique de désenclavement de la mosquée Hassan II, pensée comme l'élément fondateur d'une « reconfectionnalisation » de Casablanca et d'une restructuration de la centralité casablancaise, tout en s'inscrivant dans la conception sécuritaire de l'urbanisme des années 80 au Maroc (Cattedra, 2001), ici fortement inspirée des réalisations haussmanniennes. Par ailleurs, pour ce projet d'émanation royale, connu et perçu comme tel par les habitants (« le projet de notre roi - *Sidna* »), mais aussi parce que sa réalisation s'est faite sous l'autorité du ministère de l'intérieur, par le biais de la Sonadac), la question d'un possible maintien dans le quartier ne s'est pas posée publiquement. L'obligation de partir semble dès lors avoir été intégrée par les populations, y compris par celles pour lesquelles le déplacement présente le moins d'intérêt d'un point de vue matériel et/ou symbolique. Cet aspect est capital pour saisir comment les habitants vivent le projet et s'engagent dans l'action. Dans un tel contexte, la vraie question qui se pose à eux est de savoir dans quelles conditions leur déplacement/relogement va être effectué et s'il va « respecter leurs droits », tels, en tous cas, qu'ils se les représentent ou considèrent comme « juste » et donc légitime. C'est sur ces conditions que les revendications vont porter.

L'avancement des démolitions dans le secteur enquêté et ses conséquences sociales et spatiales (détérioration des espaces de vie proches), ainsi que l'enlisement de l'opération depuis plusieurs années, conduisent aujourd'hui les habitants à souhaiter un départ rapide, sans pour autant toujours renoncer à leurs revendications. En effet, les discours anticipent aujourd'hui à la fois le départ et la mort du quartier, mort à la fois spatiale et sociale. Les enquêtés se situent tout à la fois dans le présent et futur proche des revendications et, par rapport au relogement, dans un avenir dont ils ne maîtrisent pas l'échéance mais pour lequel ils se préparent, notamment en élaborant un projet résidentiel.

Les revendications constituent, de fait, la base de ce projet résidentiel : la plupart des « bénéficiaires » intègre l'idée d'une installation dans la cité Nassim, mais certains ont des exigences relatives à la taille de l'appartement, à sa localisation au sein même de la cité ou encore au nombre d'appartements, et ce, dans une optique de décohabitation intergénérationnelle, entre collatéraux, voire entre co-locataires. D'autres, alors même qu'ils ne sont pas identifiés comme « bénéficiaires » par la Sonadac, argumentent autour d'un hypothétique, mais possible, relogement dans cette cité. Enfin, il y a ceux qui, ayant à la fois des intérêts économiques/immobiliers dans la médina extra-muros et un logement qui leur

convient, refusent absolument l'idée de vivre à Nassim. A défaut de pouvoir se réinstaller sur place, ils élaborent donc des projets de réinstallation dans un autre quartier, généralement dans des espaces centraux de Casablanca, en comptant sur les indemnités d'expropriation revendiquées.

1.2. Modalités de circulation de l'information

La question de la circulation de l'information paraît cruciale pour la compréhension, non seulement du vécu du projet par les habitants, mais aussi de son déroulement et des modes d'engagement des populations.

La circulation très partielle de l'information, sur le projet et sa mise en œuvre, par les canaux officiels et/ou publics crée des marges d'incertitude sur la temporalité du projet, sur sa nature et son ampleur, sur les droits des gens et la définition des « bénéficiaires » ou encore sur les limites du périmètre déclaré d'utilité publique.

L'ensemble des informations dont disposent les habitants correspond le plus souvent à une accumulation depuis la première enquête socio-économique en 1989 de données lapidaires, recueillies selon différentes modalités : à travers la mobilisation des réseaux de sociabilité et des acteurs de l'intermédiation sociale (autorités locales, élus municipaux) ; officiellement mais jamais publiquement par le biais des agents de la Sonadac ; à l'occasion d'événements liés à la mise en œuvre de l'opération; par le recours d'un avocat, etc. Dès lors que les gens se savent concernés par la destruction de leur logement, l'accumulation d'informations, qui avait pu être passive jusque là, prend une dimension plus active, notamment par des visites répétées auprès des responsables du relogement et des indemnisations, localisés sur le site. Les visites des ménages sont motivées par la volonté d'en savoir plus sur l'avancement de leur dossier, sur leur droit au relogement et aux indemnisations, mais aussi par le désir de faire valoir leurs revendications ou d'appuyer ces dernières par des informations supplémentaires ou des arguments nouveaux. Pour ceux qui n'ont jamais été convoqués, il s'agit de porter leur cas à connaissance ainsi que de se faire reconnaître comme « bénéficiaires ».

Les incertitudes liées au déficit d'informations claires et précises se sont par ailleurs renforcées parce que le projet s'est étiré dans le temps. La première fois que les habitants en ont vaguement entendu parler, c'est à l'occasion de l'enquête socio-économique et foncière de 1989 par le biais des enquêteurs. Or, le projet n'a pris une réalité concrète et visible qu'en 1995, six ans après, avec la mise en œuvre d'une « opération pilote » qui a concerné le déplacement de 530 familles et qui a surpris les habitants (Hauw, 1997, p. 36). En bordure des îlots évacués, puis détruits, les gens prennent en effet conscience de la réalité d'un projet qui devrait les concerner à court terme, sans néanmoins en avoir la confirmation officielle.

Cet étirement dans le temps, combiné à une connaissance parcellaire, joue également de manière perverse sur les souvenirs qui se brouillent. Il a toujours été difficile pour les enquêtés de retracer les différentes étapes par lesquelles ils ont eu connaissance du projet, ou même, pour certains, de dire quand ils en ont entendu parler pour la première fois. Certains d'entre eux évoquent la construction de la mosquée Hassan II inaugurée en 1993 comme un premier moment de prise de conscience de la réalité de l'opération de rénovation urbaine.

On peut supposer que l'opacité des informations, et leur difficile circulation, résultent en partie d'une stratégie de l'opérateur public visant à contraindre la mobilisation collective ou encore à prévenir toutes formes d'instrumentalisation de l'opération. Par exemple, la prise en compte des mariages dans le quartier, et des installations, et donc de « bénéficiaires » potentiels, est problématique pour la direction de la Sonadac. Aussi, aucunes règles n'ont-elles été précisément arrêtées pour traiter le cas des ménages non comptabilisés par les premières enquêtes de façon à ne pas encourager la multiplication des demandeurs et/à maîtriser la hausse des « bénéficiaires ». La Sonadac détermine les ménages ayant droit au relogement, au fur et à mesure du traitement des dossiers, selon les revendications portées par les possibles « bénéficiaires », selon leurs ressources et leurs compétences dans la négociation, mais aussi selon leur « honnêteté » (sic).

D'autres acteurs, situés à l'interface de l'opérateur public et des habitants, détiennent aussi des informations, s'agissant de l'administration locale, des élus, ou encore d'éventuels leaders associatifs. Mais ces informations constituent toujours un pouvoir, car susceptibles d'être instrumentées¹².

Le déficit de communication officielle, en particulier publique, le brouillage des règles d'attribution des logements s'est paradoxalement traduit par une circulation accrue de l'information par le biais des réseaux sociaux. Mais les informations ainsi diffusées sont également entachées d'imprécisions, voire d'inexactitudes, ou perçues comme telles par les habitants. Ce n'est pas seulement ce contexte d'insuffisance de communication officielle qui joue ici, mais aussi le fait que les négociations aient pris une tournure individuelle ou familiale, dans une sorte de huis clos avec la Sonadac.

L'information circulant par ce canal peut toutefois avoir valeur d'entraide entre les habitants dans la connaissance des procédures et la définition de leurs revendications face au maître d'œuvre : dans ce cas, la mobilisation, si elle prend comme forme visible l'action individuelle ou familiale, revêt en arrière-plan une dimension collective.

¹² Cf. 1.3. ci-dessous

Cependant, l'information peut aussi faire l'objet de rétention par les habitants. Cette rétention consiste soit à minimiser les avantages octroyés dans la négociation individuelle ou familiale, soit à occulter les modalités ayant permis de les obtenir. La suspicion peut peser entre ménages, y compris entre voisins ou parents, sans être pour autant toujours fondée, mais elle révèle un climat relativement malsain et génère des tensions.

Pour terminer sur cet aspect, nous pouvons dès lors évoquer la double dimension de contrainte mais aussi de ressource que représente une information opaque dans la mise en œuvre du projet. En effet, les habitants se sont saisis du manque de transparence sur les règles d'attribution des logements et d'indemnités, ainsi que sur la définition des catégories de « bénéficiaire » pour faire valoir leurs revendications et nourrir leur argumentaire dans la négociation.

1.3. Ajustements, résistances et entrée dans la négociation

Alors qu'il n'a pas été question de faire « déguerpir » les populations, mais sans doute face à l'ampleur de l'opération (plus de 60 000 personnes), la réussite, ou en tous cas, la faisabilité du projet semble pensée, dès le départ, dans l'apaisement des tensions sociales, notamment par le biais du relogement. On peut avancer l'hypothèse qu'un déguerpissement pur et simple n'était tout simplement pas envisageable, et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, quels que soient les qualificatifs utilisés depuis pour décrire le quartier et son caractère inacceptable pour un environnement urbain prestigieux, il ne s'agit ni de bidonvilles ni de quartiers « illégaux », et ce, même si le statut initial d'occupation n'est pas tout à fait conforme aux normes habituelles. D'autre part, étant donné le poids médiatique des recasements et relogements entamés depuis les années 80 pour éradiquer les bidonvilles, il eut été intenable, politiquement parlant, de se contenter d'éviction ou d'expropriation.

Toutefois, malgré l'attention portée par les responsables de la Sonadac à cet enjeu social, les solutions envisagées ne satisfont pas la diversité des intérêts portés par une population aussi nombreuse. Elles n'effacent pas non plus cette intrusion, dans sa double dimension matérielle et symbolique, que représente le projet dans la vie résidentielle des gens. La Sonadac s'est donc trouvée face à l'obligation d'être à l'écoute des contestations et des revendications des habitants. Cette écoute s'est révélée d'autant plus indispensable que nombre des situations résidentielles, démographiques, économiques fort diverses n'avaient pas été anticipées et ont du ainsi faire l'objet d'un traitement au cas par cas, ouvrant la porte aux négociations. Par ailleurs, ce décalage entre les réalités mises à jour par les habitants et la connaissance institutionnelle du terrain s'est trouvé renforcé par les treize années écoulées entre la première enquête socio-économique en 1989 et 2002, date à laquelle moins de 2 000 ménages sur les 12 000 prévus avaient été effectivement relogés. Le nombre de ménages a augmenté en raison des nouvelles installations

dans le quartier, dont certaines relativement récentes et opportunes, ainsi qu'en raison des mariages et de la stabilisation, parfois intéressée, parfois contrainte, des jeunes couples sur place.

Ainsi, dans le déroulement de l'opération, on assiste à un jeu d'ajustements/réajustements entre acteurs mais aussi à des formes différenciées de résistance, y compris de la part des habitants qui tentent de faire valoir leurs points de vue et/ou de tirer parti de l'opération. On distinguera ici d'une part l'ajustement, qui vise à réaliser un accord acceptable entre les différentes parties, compte tenu des contraintes qui s'imposent à elles ainsi que des ressources dont elles disposent et de leurs compétences respectives, et d'autre part, la résistance, où l'opposition est ferme et vise à faire plier la partie adverse ou autrement dit de faire accepter des conditions de relogement et d'indemnisation jugées optimales

La négociation constitue la principale modalité d'ajustement dans le cours de l'opération. Toutefois, elle est également à l'œuvre dans des situations de résistance, comme moyen pour certains habitants (principalement des propriétaires, des « zinataires »¹³ et/ou des commerçants) de faire valoir, sans plier, une somme de droits, et ce jusqu'à l'affrontement, mais en passant aussi par le recours à la justice. La négociation prend le plus souvent une forme individuelle ou familiale et s'établit à partir du refus, par les ménages, des conditions de relogement ou d'indemnisation ou encore à partir de la revendication de droits perçus comme occultés par l'administration. Elle se réalise le plus généralement dans un face à face entre habitants et agents de la Sonadac et peut déboucher sur un accord, mais toujours avec l'aval de la direction. Les cas non résolus à ce niveau sont étudiés par une « commission juridique » délibérante qui se réunit mensuellement (de fait, hors périodes électorales), et qui est composée de la direction de la Sonadac, des représentants de l'autorité locale, de la Wilaya de Casablanca, du président de la commune et d'élus au conseil communal, et d'un représentant de l'agence urbaine. Les ménages contestataires sont conviés à venir s'expliquer devant cette commission. Les moins conciliants peuvent être convoqués à plusieurs reprises, ce qui n'implique aucunement la réalisation d'un accord. En juillet 2003, plusieurs ménages concernés par la deuxième phase de l'opération débutée en 1997, continuent de refuser les décisions de la commission et occupent toujours leur logement malgré le vidage d'une partie de la population et l'avancement des démolitions dans leur secteur de résidence.

L'entrée dans une négociation individuelle et familiale avec la Sonadac n'exclut en rien d'autres formes de mobilisation sociale. Le recours, par les habitants, aux figures de l'intermédiation sociale a été évoqué, tant par la population que par des acteurs institutionnels. Et de manière consensuelle, les discours insistent sur le jeu ambigu de ces figures dans le déroulement de l'opération et sur les intérêts

¹³ Du « droit » de *zina*, qui est un droit coutumier d'usage du foncier.

électoraux. Elus municipaux et autorités locales sont perçus comme voulant tirer parti de leur position à l'interface des habitants et de la Sonadac ; ils joueraient un « double rôle » ou manipuleraient la population.

De fait, les élus ou les représentants de l'autorité locale sont non seulement membres de la « commission juridique » délibérante sur les « cas litigieux » et peuvent faire valoir aux habitants qu'ils intercéderont en leur faveur. Ils sont aussi ceux qui détiennent un pouvoir d'information auprès des deux parties. Ils sont au courant des modes de règlement des litiges entre la Sonadac et les habitants, et donc des « avantages » concédés à certains ménages, et sont ainsi susceptibles d'orienter les revendications des habitants. Ils connaissent par ailleurs la situation des familles et peuvent de ce fait être très utiles à la Sonadac dans l'actualisation des informations, en particulier concernant l'identification des personnes qui se sont installées dans le quartier dans l'unique optique de bénéficier d'un relogement. Au contraire, ils peuvent taire certaines situations. L'autorité locale est précisément associée à ce travail d'actualisation des informations dans la mesure où, ayant la charge de l'établissement et du renouvellement des papiers administratifs, elle est censée connaître la situation exacte des ménages. C'est d'ailleurs elle qui délivre aux habitants les certificats de résidence et de vie collective demandés par la Sonadac pour l'actualisation de sa base de données. Il y a, bien entendu, diverses « contreparties » aux services rendus, évoquées par les habitants comme par différents acteurs institutionnels : soutien électoral, *bakchich*, octroi d'avantages relatifs au relogement - appartements plus grands, appartements supplémentaires - octroi d'un local commercial, aide au déménagement, etc.

La mobilisation ou la négociation collectives émergent difficilement. Quelques rares actions ont été identifiées au cours des enquêtes, parmi lesquelles l'organisation de « délégations d'habitants » au siège de la Sonadac pour y rencontrer son président, le recours concerté d'habitants à un avocat, ou encore une association de défense des intérêts de la population face à l'opération de relogement. Cependant, de la même façon que pour les figures de l'intermédiation sociale, l'action de cette association a été perçue comme ambiguë par plusieurs agents de la Sonadac et par l'ensemble des habitants enquêtés, y compris par ceux qui y ont adhéré.

L'opinion et le récit des faits sont convergents. Les leaders auraient profité de l'association pour se positionner comme des interlocuteurs privilégiés de la Sonadac et, tirant parti du pouvoir que leur conférait la base associative dans le rapport de force avec l'administration, ils auraient ainsi fait valoir leurs propres revendications. De fait, l'association n'existe plus depuis le relogement avantageux de son président à la cité Nassim (deux locaux commerciaux mitoyens et décroisonnés situés dans une zone de passage, une position stratégique donc, dans la cité de relogement, et selon plusieurs enquêtés, deux appartements également mitoyens et décroisonnés).

La seule forme d'organisation collective d'envergure qui a pu être identifiée est à ce jour restée, en apparence du moins, inefficace dans la revendication des droits des habitants. Elle a pris la forme d'une manifestation publique sur le site du projet face aux locaux de la Sonadac et a été organisée par un jeune homme du quartier, appartenant à la mouvance islamiste. Cette manifestation a surtout réuni des femmes, la plupart des hommes s'étant tenus en retrait par crainte d'une répression. Les manifestants se sont symboliquement placés sous la protection du roi en brandissant des drapeaux marocains et en lançant des slogans qui évoquaient, sur un ton plein de révérence, le monarque.

Cependant cette manifestation a tourné court en raison de l'arrestation de son leader, qui a par la suite été emprisonné plusieurs mois.

Toutefois, au-delà de ces actions, on peut estimer que les informations qui circulent entre les habitants sur les possibilités de revendication, voire de recours à la justice, comme sur les réponses apportées par la Sonadac, constituent une forme d'organisation collective agissant en arrière-plan dans un contexte où l'expression publique d'une résistance ou d'une opposition est contrainte par la crainte de la répression. Cette crainte est non seulement intériorisée par les populations au regard de l'histoire politique du Maroc et de Casablanca. Mais elle se trouve également actualisée et confirmée par cette arrestation du jeune leader comme, à une autre échelle, par les événements récents de Casablanca¹⁴ et leur traitement politique et judiciaire.

Enfin, le dernier résultat remarquable à souligner est celui des différences dans les modalités de mobilisation selon le capital social, économique et politique des concernés. D'une manière générale, les locataires sont plus dans l'ajustement alors que les propriétaires sont davantage dans la résistance. Cette différence dans le mode de mobilisation s'explique par les inégalités de ressources entre ces deux catégories d'habitants. Les propriétaires et/ou les commerçants estiment avoir des intérêts matériels et symboliques dans la médina extra-muros ; ils se perçoivent aussi comme ceux qui ont le plus à perdre dans l'opération. Leurs revendications font valoir avant tout les intérêts économiques que leur procure leur statut de propriétaire et, pour certains, de commerçants dans le quartier : ressources locatives grâce à la subdivision des maisons à étage en plusieurs logements indépendants ou autres intérêts immobiliers ; possibilité de décohabitation des hommes célibataires ou veufs ou encore des jeunes couples grâce à l'occupation d'un de ces « appartements », logements jugés convenables, location de locaux commerciaux, exercice d'une activité économique dans le quartier, propriété d'un ou de plusieurs fonds de commerce. Si les propriétaires sont largement minoritaires, leur refus de quitter leur logement sans avoir obtenu gain de cause est ferme et il participe de manière forte au ralentissement de l'opération depuis 1997.

¹⁴ Il s'agit des attentats du 16 Mai 2003, perpétrés par des islamistes en partie issus de quartiers de bidonvilles de Casablanca.

De même, dans le rapport de négociation, les ménages solvables sont les plus avantagés. Car, si la Sonadac finance les logements à hauteur des deux tiers de leur prix, et pour moitié les locaux commerciaux, les charges qui restent à payer sont lourdes pour de nombreux « bénéficiaires ». Aussi, le niveau de vie des moins solvables ne les autorise ni à négocier un appartement plus grand ou supplémentaire ni un local commercial qu'ils seraient incapables de financer.

1.4. Ordres de légitimation des acteurs publics

Il est essentiel de rappeler ici que le projet de l'avenue Royale est lié à la volonté du roi Hassan II de valoriser et de désenclaver la mosquée portant son nom et inaugurée en 1993. Il n'était donc pas programmé dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Casablanca (Cattedra, 2001). Il s'est ainsi imposé aux acteurs politiques et aux professionnels de l'urbain qui, d'une part, se sont trouvés confrontés à un enjeu de régulation sociale - plus de 60 000 personnes résidant au cœur même de la métropole sont concernés par le déplacement et la destruction de leurs lieux de vie - et, d'autre part, ont du faire face à la nécessité et à l'obligation de lui conférer *a posteriori* une légitimité urbanistique.

C'est par deux séries d'arguments que le projet sera défendu et médiatisé, du maître d'œuvre à la presse spécialisée, en passant par les acteurs politiques, les responsables et les professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement. Le projet est simultanément présenté comme une opération de rénovation urbaine qui renforcera le rayonnement international de Casablanca grâce à une action majeure de restructuration de la centralité urbaine et comme un projet social de « salubrité » publique permettant aux habitants de la médina extra-muros d'accéder à des conditions de vie décentes dans une cité nouvelle, Nassim.

1.4.1. Internationalisation et métropolisation

« Cette microchirurgie urbanistique (...) donnera au centre de la ville de Casablanca et aux abords de la Mosquée Hassan II, un visage plus digne d'une métropole économique, conformément au souhait de S.M. le roi Hassan II »¹⁵. C'est en ces termes qu'en 1995 Mohamed Saïdi, alors directeur Général de la Sonadac, évoquait, lors d'une interview pour la *Gazette de l'urbanisme et de l'immobilier*, le projet de l'avenue Royale. Et ce sont dans des termes équivalents que continue d'être évoqué aujourd'hui le projet.

L'enjeu d'un renforcement de la fonction métropolitaine de Casablanca à une échelle internationale est clairement posé et les moyens d'y parvenir passent par « une mise à niveau de la ville » présentée comme inévitable dans « le cadre de la mondialisation », autrement dit par une normalisation de l'espace. Cette mise à la

¹⁵ *La gazette de l'urbanisme et de l'immobilier*, 1995, p. 11.

norme est pensée à partir de modèles architecturaux et urbanistiques dont l'ambition est de projeter et renforcer l'image d'une métropole internationale. Le renforcement du rayonnement économique de Casablanca au-delà des frontières nationales est ainsi associé à la restructuration de la centralité urbaine.

Certes, l'objectif premier, celui qui émane de la volonté royale, est de désenclaver la mosquée Hassan II en facilitant l'accès et en l'intégrant dans une centralité renouvelée dont elle constituerait l'élément fondateur (Cattedra, *op. cit.*). Mais, au-delà, l'avenue est aujourd'hui conçue, d'un double point de vue fonctionnel et symbolique, comme une artère structurante du quartier des affaires, une vitrine internationale et le lieu d'accueil de capitaux privés internationaux. Il est ainsi prévu qu'elle accueille à la fois des éléments structurants de la centralité urbaine et des lieux d'interface avec les échelles, non seulement nationale mais internationale : bureaux, commerces et logements de grand standing, mais aussi palais des congrès et « grand théâtre national ».

L'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement de l'Avenue, le « Master plan », par la nouvelle direction à la Sonadac (fin 2002) s'inscrit parfaitement dans cette optique de « modernisation » de la ville et de mise à la norme spatiale. Ce nouveau plan est réalisé par une « cellule de développement et de promotion constituée de professionnels de l'urbanisme, nationaux et étrangers »¹⁶, dont principalement un cabinet d'architecture parisien connu pour être intervenu par ailleurs dans la restructuration urbaine de Beyrouth.

L'objectif fixé de ce plan est de « promouvoir le développement de la Nouvelle Corniche et de l'avenue Royale à l'échelle internationale » et la stratégie déployée est de rechercher, puis de convaincre, des promoteurs immobiliers internationaux. Dans cette optique, le projet a été présenté en 2002 au Marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) qui s'est tenu en France tandis qu'une journée « portes ouvertes » a été organisée à Casablanca en septembre 2002 « pour inviter les investisseurs nationaux à réfléchir sur l'opportunité d'une participation et d'un partenariat avec des investissements étrangers ».

Par ailleurs, le projet actuel s'inscrit dans une vision de la ville circulaire où la lutte contre l'asphyxie et la congestion du centre est présentée comme un enjeu primordial dans l'accès à la « modernité » et à l'internationalité. L'éditorial de la livraison n° 10 de la revue AM Architecture marocaine est à ce propos éloquent : Casablanca y est présentée comme « obstruée, bouchée, congestionnée » et l'« avenue Royale » comme « la purge urbaine » ouvrant la ville sur la mosquée Hassan II et la mer offrant de la sorte « en même temps que la bouffée d'oxygène attendue, tout ce que le centre refuse encore de livrer, la promenade, le jeu, le plaisir, la contemplation, la découverte de paysage, la flânerie... » (p. 9). Mais rien

¹⁶ Sonadac, 2002, *Rapport d'activité*, Casablanca, Sonadac

ne précise dans ce discours à quelles populations, nationales ou internationales, ou à quels Casablancais cette « décongestion » de la ville, et la « qualité de la vie » qu'elle suggère, sont susceptibles de profiter.

Situer Casablanca au rang de « ville internationale et moderne » constitue d'ailleurs un ordre de légitimation du projet de l'avenue Royale qui fait l'objet d'un large consensus national¹⁷. Pour autant, il existe des voies discordantes, « en coulisses » et aujourd'hui, ouvrant sur un débat entre professionnels. Ainsi, la livraison n° 5 de la revue spécialisée *Labyrinthes*, à la croisée des villes propose un dossier intitulé « Scandale de l'avenue Royale ; Casablanca avenue Royale, contre-projet, l'amorce d'un débat ». Un groupe d'architectes marocains y présente un contre-projet fondé sur l'idée d'une meilleure articulation de l'avenue Royale avec la trame urbaine existante (médina intra-muros, héritages du protectorat, mosquée Hassan II, quartiers d'habitat extra-muros) et d'une plus grande attention à la population. Ils s'interrogent sur la pertinence du « modèle urbain haussmannien » comme « voie "royale" vers la modernité au Maroc ».

Cette interrogation détourne l'idée de modernité de sa conception dans le projet actuel tout en la posant comme un élément fondamental du débat. D'autres critiques s'élèvent contre l'absence de réflexion sur ce qui pourrait être un vrai « projet de société » concernant un des « espaces les plus stratégiques et sensibles de Casablanca, où se rencontrent un tissu médinal, une trame et une architecture art déco, des quartiers marocains plus récents ». Cette réflexion est présentée comme sacrifiée à la « technicité » et aux enjeux de la promotion immobilière, au « dessin » et au « trait » ou encore à la « scénographie » sous prétexte d'une valorisation d'un dessein international.

1.4.2. Un projet social

L'affichage d'un projet social est aussi très fort et constitue, avec les enjeux de centralité urbaine et d'internationalisation, un des ordres de légitimation de cette action publique. En lien avec l'édification de la mosquée Hassan II, ce projet n'avait pourtant, en amont, aucune visée sociale explicite. Au contraire, il s'est caractérisé par une dimension autoritaire même si cette dernière ne s'est pas immédiatement et explicitement traduite en intentions de « déguerpissement ». Mais c'est bien *a posteriori* que la dimension sociale du projet est évoquée, pensée

¹⁷ Cf. le n° 4 de la revue *Labyrinthes* qui présente la dernière version du projet de l'avenue Royale et le n° 10 de la revue *AM Architecture du Maroc* qui consacre un dossier spécial « avenue Royale : reconversion de ville ». Ce consensus peut aussi compter sur des appuis étrangers qui apportent de l'eau à ce moulin ; cf. par exemple le numéro d'avril-mars 2003 de la même revue. La directrice de la publication s'appuie en effet sur les propos d'un journaliste français, critique d'architecture, lors d'une visite à Casablanca. Celui-ci aurait déclaré que « Casablanca pouvait sans grand dégât devenir une belle ville grâce à son centre », ajoutant, à propos de l'éradication des quartiers de la médina extra-muros, que c'était « du gâteau » et justifiant ainsi le projet (p. 42).

et médiatisée à travers la nécessité de reloger les habitants et la dénonciation, parfois exagérée, des conditions de vie et d'habitat insalubre dans la médina extra-muros.

En effet, la rénovation urbaine est présentée comme nécessaire en raison de la surdensité, de l'insalubrité, de la précarité ou de la vétusté d'un habitat qui menacerait de tomber en ruine, et côté habitants, par de fortes densités d'occupation et l'exiguïté des logements, de même que les déficiences de l'assainissement, ou encore l'insécurité et la délinquance (dont la consommation de drogue). Cette re-présentation du projet prend appui sur les résultats de l'enquête socio-économique réalisée en 1989 (« 44 % des ménages vivent dans une seule pièce », A. Zakaria, 2002).

La notion d'« habitat anarchique » a également pu être convoquée dans ce processus de dévalorisation d'un habitat populaire¹⁸. Certes, ce dernier s'est édifié en dehors de toute planification urbaine, à partir des années 1910 dans le contexte de la mise en place du protectorat (1912). Les premières formations du quartier sont en effet antérieures au premier plan d'urbanisme, à savoir le plan Prost (1917) ; son extension, liée à la dynamique économique et urbaine de Casablanca et à la création d'un port d'envergure internationale, lui est contemporaine. Les habitants ont accédé au sol, soit en achetant une parcelle soit par le biais d'un accès au droit traditionnel de *zina* (usage du sol, donnant accès à la seule propriété des murs). L'enquête socio-économique et foncière de 1989 distingue dès lors quatre catégories de « bénéficiaires » : les propriétaires (du sol et des murs), les propriétaires du sol, s'agissant généralement de grands propriétaires fonciers absents, les « zinataires » (propriétaires des seuls murs) et les locataires. Comme dans toutes les villes du Maroc, ce type de quartiers, au même titre que les médinas par exemple, jouissent d'un statut particulier au regard de la gestion urbaine et n'ont pas souvent été assimilés au « clandestin » ou habitat non-réglementaire.

Dans le même temps les discours institutionnels font valoir le bénéfice que représente, pour une grande majorité des habitants à déplacer, le passage du statut de locataire dans la médina extra-muros (80 % des ménages selon les chiffres officiels) au statut de propriétaire dans la cité de relogement, grâce à des conditions préférentielles. La Sonadac participe en effet au financement du relogement en accès à la propriété à hauteur des deux tiers du prix du logement, tandis que le tiers restant est à la charge de l'acquéreur qui peut bénéficier de l'octroi d'un prêt auprès du Crédit immobilier et hôtelier (CIH).

Le pendant de la critique relative aux « conditions de vie » des habitants dans la médina extra-muros est la valorisation du double point de vue architectural et

¹⁸ Se reporter notamment à l'interview de M. Saïdi, directeur général de la Sonadac jusqu'en 2001, in *La Gazette de l'urbanisme et de l'immobilier*, du 16 au 31 décembre 1995

urbanistique de la cité de relogement Nassim. Celle-ci est présentée comme un lieu d'accueil permettant aux familles « d'accéder à des conditions de vie plus décentes dans leurs nouvelles habitations »¹⁹ et se trouve qualifiée de « ville nouvelle » alors qu'il s'agit en réalité d'un secteur d'habitat réalisé dans la commune périphérique et faiblement urbanisée de Lissafsa. Si la mixité urbaine y a été privilégiée à travers la création d'équipements socio-collectifs et de locaux commerciaux pour recevoir les commerçants et les artisans déplacés de la médina extra-muros, elle reste aujourd'hui une zone très périphérique dont la fonction essentielle est l'habitat ; elle ne reproduit en rien le dynamisme et la centralité économiques qui caractérisent les lieux de provenance des populations.

1.5. Habitat insalubre : un ordre de légitimation pour les habitants ?

Les enquêtes menées auprès de la population révèlent que les habitants fondent leurs contestations et leurs revendications sur des légitimations mettant à jour des réalités plus diversifiées que celle d'un quartier d'habitat « insalubre ».

1.5.1. Une légitimité royale

Les contestations de la population, ou ses critiques, ne portent jamais publiquement sur le projet royal (« *on n'est pas contre* »). Les habitants ont conscience qu'ils ne peuvent s'y opposer. Mais, en revanche, ils font valoir que la mise en œuvre du projet ne permet pas des conditions satisfaisantes de relogement et font référence pour cela à un discours royal. Cette question n'a toutefois pas été abordée par le roi à l'origine du projet, et les enquêtes n'ont pas permis d'identifier un discours auquel les habitants se réfèreraient en particulier. En l'état de nos recherches, nous pouvons supposer qu'ils s'emparent d'une idée générale véhiculée par plusieurs discours royaux évoquant la question de l'habitat, et peut-être plus spécifiquement un programme dit des *200 000 logements* conçu pour un très large accès aux différentes catégories d'habitat très social.

1.5.2. Le droit à la ville et à l'urbanité

Alors que les acteurs institutionnels valorisent l'accès à des conditions d'habitat « décent » dans la cité Nassim, les habitants, sans pour autant contester cette dimension et, pour certains, reprenant cet argument à leur compte, évoquent et valorisent l'idée d'un quartier urbain à propos de la médina extra-muros. Certes, dans la plupart des cas, les enquêtés perçoivent des avantages à vivre dans la nouvelle cité qu'ils lient au logement et aux espaces limitrophes : propreté, luminosité, « modernité », salubrité, dédensification, et d'un point de vue plus symbolique, décohabitation familiale ou encore décohabitation entre voisins. La dédensification/décohabitation est surtout évoquée par les femmes qui sont les

¹⁹ Sonadac, *op. cit.*

premières à subir les tensions liées au déroulement de la vie domestique dans la promiscuité (entretien du logement, préparation des repas, disputes et bruits des enfants, etc.).

Toutefois, l'évocation des voisins apparaît ambivalente et ne permet pas une conclusion univoque. Certes, pour Nassim, c'est une plus grande indépendance et tranquillité par rapport au voisinage (évocation de la « porte fermée ») qui sont valorisées, voire un desserrement du contrôle social. Mais, inversement, solidarité, confiance et respect sont associés à la médina extra-muros. Cette ambivalence renvoie sans doute au difficile équilibre à trouver entre proximité et distance sociales dans la construction du voisinage, dans une société où l'individuation perturbe des modes d'organisation collectifs encore fortement prégnants et rassurants, notamment dans des contextes de précarité économique.

En revanche, quand les discours évoquent l'échelle de la cité, le manque d'urbanité est systématiquement dénoncé par les habitants : éloignement du centre, des espaces de loisirs (dont l'océan), insuffisance des équipements collectifs et de proximité, manque d'animation, cherté du marché, absence ou éloignement des lieux d'emplois, coûts des transports publics et de la prise en charge d'un repas obligatoirement pris à l'extérieur de la maison, coût social (temps, fatigue, journée passée entièrement à l'extérieur du domicile), ou encore insécurité liée à la faiblesse des interconnaissances et à l'affaiblissement du contrôle social et enfin, dispersion d'un réseau social de proximité. Ces « défauts » sont mesurés à l'aune de la centralité de la médina extra-muros. C'est en effet l'extrême imbrication entre lieux d'habitat, de travail, d'approvisionnement, mais aussi de loisirs, et de sociabilité, qui est mise en avant pour valoriser leur quartier d'origine.

Aussi, la dénonciation du projet par les habitants passe entre autres par les critiques formulées à l'égard de la cité Nassim, présentée comme l'antithèse du quartier urbain. Certains enquêtés dénoncent notamment le fait de ne pas pouvoir choisir leur nouveau lieu de résidence, voire de ne pas pouvoir bénéficier d'un terrain sur le site rénové.

Il n'en demeure pas moins qu'au sein d'un même discours, des oscillations peuvent exister, des hésitations quand il s'agit d'affirmer une préférence entre les deux secteurs de résidence. Il convient par ailleurs de garder à l'esprit le fait que les discours sont recueillis en phase de négociation, ou en amont, et qu'ils peuvent constituer un mode stratégique en survalorisant certaines « qualités » de la médina extra-muros. C'est d'ailleurs un « risque » mis en relief par certains acteurs publics et avancé dans un contre-argumentaire aux éventuelles critiques de l'affichage social du projet.

1.5.3. Le registre économique

Ce registre interfère largement avec celui du droit à la ville et à l'urbanité à travers l'évocation des bénéfices qu'octroie un quartier central et dynamique d'un point de vue économique, même si ce dynamisme relève principalement de l'activité informelle. Les questions du travail et de l'accès à l'emploi, mais aussi de la proximité des lieux de travail ou de leur accessibilité par les transports publics ou grâce à la mise en place de systèmes d'entraide entre habitants sont systématiquement évoquées par les enquêtés. Les habitants dénoncent également une moins bonne rentabilité des commerces, des services et de l'artisanat une fois déplacés à Nassim, ainsi que le sous-dimensionnement des locaux pour certaines activités spécifiques, consommatrices d'espace. La question des coûts d'alimentation et d'habillement moins élevés dans la médina extra-muros que dans la cité de recasement se pose également.

Or, ce sont là les dimensions les plus occultées par les discours des acteurs institutionnels qui construisent la légitimité économique du projet sur des enjeux de métropolisation et d'internationalisation. Rien n'est dit ou écrit, en effet, sur le fonctionnement économique de la médina extra-muros et sur sa place au sein de la métropole. Rien non plus sur les relations entre médinas intra et extra-muros, qui sont jointives, sur leur dynamisme économique, les potentialités d'y exercer une activité économique même précaire ou irrégulière, ou encore sur les relations fortes qui existent entre lieu de résidence/emploi/approvisionnement.

Il n'est donc pas étonnant non plus que la catégorie d'acteurs la plus occultée par les discours institutionnels soient les actifs du secteur informel et tout particulièrement les nombreux vendeurs ou prestataires de service localisés dans la rue. Si des locaux commerciaux ont été prévus dans la cité Nassim, leur nombre paraît largement sous-estimé, au vu de la densité commerciale et artisanale, sur les 50 hectares du périmètre déclaré d'utilité publique.

Rien n'est dit non plus sur le changement de situation économique qu'un déplacement vers la cité Nassim est susceptible d'entraîner. Dans la médina extra-muros l'ensemble des activités économiques, y compris les plus précaires, bénéficient de la centralité économique qui caractérise ce faubourg de la médina, d'une très forte concentration et d'un fonctionnement en symbiose, phénomène largement connu dans de nombreux faubourgs d'extension des médinas au Maghreb (Berry-Chikhaoui, 1994). Dans la cité Nassim, les activités économiques répondent avant tout à une demande de proximité. Cela explique que des commerçants, pourtant déjà relogés dans la cité Nassim, continuent d'exercer leur activité dans la médina extra-muros et cela jusqu'à la destruction de leur boutique.

Les enjeux économiques et financiers de l'opération de rénovation urbaine sont généralement bien perçus par les habitants et les commerçants. Certains enquêtés

s'appuient d'ailleurs sur le paradigme de la « modernité » tel qu'énoncé par les acteurs institutionnels pour faire valoir l'emplacement stratégique de leur logement ou de leur activité économique, et pour revendiquer une indemnisation à la hauteur des enjeux économiques et financiers du projet.

La question de la propriété apparaît sous une facette également très différente selon qu'elle est évoquée par les acteurs institutionnels ou par les habitants. Les discours officiels et l'iconographie relative au projet mettent systématiquement en avant le taux de 80 % de locataires parmi les ménages à déplacer, ce qui minimise le poids des propriétaires en valeur absolue, mais aussi leur engagement et leur fermeté dans une action de résistance pour des droits qu'ils estiment sous-évalués. Un tel discours occulte par ailleurs les ressources matérielles que représente la propriété dans le quartier et que les propriétaires ne manquent pas de faire valoir dans leurs revendications (revenus locatifs, absence de charges à payer, décohabitation familiale partielle).

En revanche, la valorisation par les acteurs officiels de l'accès à la propriété dans la nouvelle cité occulte la question de la faible solvabilisation des ménages, et partant, de leur difficulté à assurer le coût d'un crédit, même si celui-ci ne représente que le tiers du coût total du logement en accession. Alors que les enquêtés ne font jamais valoir les avantages d'un accès à la propriété, ils dénoncent la lourdeur des traites à payer au Crédit immobilier et hôtelier au regard des bas loyers pratiqués dans la médina et parfois de l'inexistence d'autres charges (pas d'eau courante, pas de compteur électrique) et anticipent, d'une certaine manière, la possibilité de ne pas s'en acquitter ou de le faire partiellement, comme cela se pratique déjà chez certains ménages relogés.

1.5.4. Les registres affectif et identitaire

Les registres affectif et identitaire paraissent moins prégnants dans les revendications. On peut sans doute faire l'hypothèse qu'ils sont perçus comme moins persuasifs que l'évocation des intérêts économiques et urbains. Les habitants y recourent toutefois pour signifier ce que le quartier représentait à leurs yeux. Les grandes étapes de la vie ne manquent pas alors d'être rappelées et associées au quartier : enfance, mariage, naissance des enfants, décès... ponctuent ainsi l'attachement à un espace de vie investi depuis plusieurs décennies, en interférant avec les pratiques quotidiennes et habituelles.

Conclusion

Les enjeux de métropolisation et d'internationalisation confèrent à l'entreprise de modernisation de la capitale une dimension de reconquête des espaces populaires ou paupérisés du centre. Dans le contexte de globalisation de l'économie et de concurrence accrue entre les villes, cette injonction à la mise à niveau se traduit par

un projet ambitieux où, certes, le rapport de force entre les autorités et les habitants est asymétrique, mais aucunement stabilisé. Malgré la dimension autoritaire du projet - mais sans « déguerpissement » des populations, lesquelles sont relogées dans une cité construite à cet effet -, c'est dans l'interaction entre les intervenants politiques, les techniciens et les habitants que le projet prend forme, se met en œuvre, se modifie, s'inscrit dans le temps, varie dans ses rythmes, avec, somme toute, une part d'imprévisibilité pour chacun des acteurs.

C'est autour du relogement - et non du maintien dans le quartier - que les réactions des habitants vont se cristalliser et s'organiser. S'ils ont intégré l'obligation de « faire avec » un projet royal, ils ont porté leurs contestations et leurs revendications sur les conditions de relogement et d'indemnisations. Globalement, c'est la négociation individuelle et/ou familiale avec la Sonadac qui a primé sur des modes d'engagement plus collectifs et publics dont certaines prémisses ont fait l'objet de répression ou de tentatives d'affaiblissement. Néanmoins, l'entrée en négociation révèle une capacité d'organisation plus collective de la part des habitants qui agit en arrière plan. Elle n'aurait en effet pas été possible sans l'activation des réseaux sociaux par lesquels des informations circulent, y compris sous la forme de la rumeur, sur les modalités et les objets même de la négociation, ainsi que sur les conditions de vie dans la cité de relogement.

Mais au-delà de ces convergences fortes, il convient de souligner aussi la variation et l'amplitude des réactions : acceptation, laisser-faire, mobilisation familiale et sociale, engagement dans la négociation individuelle, dans des actions collectives, manifestation publique, recours à des médiateurs, à la justice, instrumentalisation du projet, maintien dans le quartier, etc. Elles sont liées à la diversité des situations sociales, politiques, économiques, démographiques, résidentielles et à leurs implications en termes de capitaux, ressources et contraintes, ou encore de compétences des habitants, notamment des compétences interprétatives et discursives, mais aussi en termes de position sociale, positionnement politique, territorialité, ou encore attachement aux lieux. L'ajustement ou le compromis qualifient les réactions, mais dans certains cas, c'est une opposition plus dure qui prend le dessus, tandis que les modalités d'intervention varient de la tactique ou du recours à la ruse, à la mise en œuvre de véritables stratégies.

Les habitants s'engagent dans l'action et la légitiment à partir de l'évaluation des pertes et des gains relatifs au relogement. Ils situent leur argumentation sur un registre fonctionnel (localisations, distances géographiques, intérêts économiques et immobiliers, salubrité et taille des logements, environnement urbain...) autant que symbolique (sociabilités, territorialités, centralité, loisirs, attachement aux lieux...), tandis que les différentes échelles de l'espace de vie sont tour à tour considérées : logement, espaces du voisinage, cité/quartier, aire urbaine.

La plupart des légitimités deviennent consensuelles sur la centralité des quartiers de départ et sur l'éloignement de la cité d'accueil. Mais, tandis que pour les techniciens de l'opération de rénovation urbaine la centralité renvoie à un enjeu de métropolisation et d'internationalisation, les habitants l'associent quant à eux à l'enjeu d'urbanité. Nos observations interrogent ainsi, de manière plus générale, la signification de l'urbanité pour des populations faiblement mobiles dans une grande métropole. Cette dernière passerait, entre autres, par le bénéfice des bienfaits et des avantages matériels et symboliques que la centralité urbaine procure, ainsi que l'accès à une certaine qualité de vie en ville, que la seule échelle du logement ne saurait satisfaire ou remplacer.

2. Les projets affichés d'amélioration de l'habitat

Introduction

Quelques repères historiques

Depuis l'indépendance, en 1956, le Maroc a conduit de pair une politique d'aménagement urbain poursuivant des objectifs urbanistiques et esthétiques élevés et des politiques d'habitat social fortes, en continuité avec les politiques initiées à la fin du protectorat. De manière générale, la question de l'habitat social, initialement abordée sous l'angle de la location ou location-vente de logements collectifs ou d'embryons de logements individuels²⁰, a ensuite été traitée en recourant préférentiellement à des projets qui favorisent l'accès à la propriété d'un lot. Ce traitement est même devenu, dans les années 70 et 80, un quasi-modèle national de réponse au déficit de logements. Concernant plus particulièrement les bidonvilles, les quatre dernières décennies se sont, par ailleurs, caractérisées par la recherche obstinée - et au vu des résultats, apparemment illusoire - d'une solution définitive d'éradication.

Dès les années 70, pourtant, l'inadéquation entre les politiques d'habitat social et la question bidonvillose était devenue très visible. Une pensée critique nationale s'était alors développée, en phase avec les courants internationaux, et avait conduit à l'idée de remplacer les éradications et les « recasements » par des restructuration *in situ*. Cette approche sera toutefois rejetée dès le début des années 80 : les architectes et urbanistes, relayés par les « élites », considèrent alors que la restructuration conduit à une bidonvillisation en dur avec des effets négatifs durables sur l'avenir des villes. Les autorités déplorent, quant à elles, de manière explicite, les difficultés de gestion et de contrôle de ces tissus urbains. Mais cette position explicite cache des positions plus complexes, où se mêlent l'exploitation de situations non complètement régularisées qui précarisent les populations et les livrent à l'arbitraire, et le laxisme, l'incurie voire la corruption en matière de

²⁰ à la suite des célèbres trames « Ecochard ».

gestion ultérieure de ces quartiers, pourtant officiellement reconnus comme urbanisés.

Le retour à une politique d'éradication, socialement justifiée par la contrepartie d'un « recasement » sur des « lots », va surtout se déployer avec la création, en 1984, de l'ANHI (Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre). Dans les villes moyennes, cette politique va connaître un vrai succès matériel²¹, certes à relativiser pour certains cas, en termes d'effets sociaux réels (maintien des populations concernées, niveaux de mise en valeur des lots). Dans les grandes villes, en revanche, malgré une forte volonté, le « recasement » rencontre de nombreux obstacles fonciers, financiers et sociaux. Avec le développement urbain, les bidonvilles ont fini par occuper des positions centrales ou péri-centrales ; les habitants acceptent de plus en plus mal leur déplacement en périphérie, *a fortiori* lorsque la monnaie d'échange du déplacement - un lot de terrain - fait progressivement place au relogement en collectif, très peu populaire car fort peu adapté aux configurations familiales et aux aspirations. Avec la raréfaction des réserves foncières proches dans les grandes villes, le problème de la distance à laquelle s'opère le déplacement est devenu crucial. Enfin, malgré les facilités qu'offre le modèle d'auto-construction, les groupes les plus précarisés ont du mal à accéder aux opérations. Quand l'offre passe systématiquement à un logement en immeuble, construit et fini, cet obstacle financier devient encore plus rédhibitoire.

Dès la fin des années 80, nombre d'acteurs publics reconnaissent, en privé, l'impasse dans laquelle s'engluent certains de ces programmes. Ils s'interrogent aussi sur les taux de glissement réels d'autres projets, apparemment « réussis », et sur l'horizon sans cesse reporté de l'éradication finale. D'aucuns s'interrogent même sur la finalité réelle de ces actions dans lesquels l'Etat les engage : « nettoyer » des sites et faire dégager des bidonvillois à des fins d'aménagement urbain ou améliorer réellement les conditions de vie de ces derniers ? (Navez-Bouchanine, 2002).

Evolution des politiques institutionnelles

Pour que le décalage entre ambitions et réalisations soit enfin publiquement reconnu et analysé, et pour que des questions de finalité de l'action soient posées hors de cercles restreints, voire confidentiels, il faudra attendre la fin des années 90 : avec d'une part, l'arrivée du gouvernement d'alternance (1998), ses tentatives de réforme et le processus de valorisation de la démocratie qu'il affiche et d'autre part, l'intronisation de Mohamed VI qui, au début de son règne, y ajoute l'insistance sur la solidarité et la lutte contre la pauvreté (secrétariat d'Etat à l'habitat, 2002 a et b).

²¹ Disparition des sites visés, recasement des populations dans des lotissements aménagés.

A plusieurs reprises dans ses discours, le roi évoque toutefois le problème de l'habitat insalubre dans une optique et sur un ton qui expriment bien l'oscillation des visions de la ville qu'a le pouvoir, entre désir de ville légitime, « à la norme », et souci d'un habitat pour les pauvres, le premier passant souvent au premier plan. Les attentats du 16 mai 2003, en venant alimenter l'hypothèse d'un lien univoque entre anomie spatiale et anomie sociale, renforcent cette posture du « tout réglementaire ». Les questions sociales et celles de la pauvreté restent certes posées, mais en second plan et il faut attendre mai 2005 et l'initiative nationale de développement humain (INDH) pour qu'un autre « ton » commence timidement à émerger.

Mais bien d'autres raisons expliquent l'évolution du débat et des politiques institutionnelles, avec leurs tentatives de réforme et les oscillations qu'elles connaissent. On peut citer les effets, certes lents, de la décentralisation, la multiplication objective des acteurs concernés par la gestion urbaine et l'émergence de l'idée d'une responsabilisation directe des collectivités locales. On peut aussi noter la prise de conscience du décalage entre moyens mobilisables par l'Etat et accroissement exponentiel du nombre de « demandeurs » pauvres, laquelle conduit à la recherche de solutions financières différentes, souvent confondues avec ce qu'on appelle le « désengagement » de l'Etat.

Enfin, il faut aussi évoquer le développement de la « société civile » et son implication - certes tardive mais de plus en plus visible - dans le champ urbain et sur le front de l'amélioration des quartiers. Un courant de revendication démocratique, prenant parfois des accents « participationnistes », en émerge. On enregistre la montée en puissance de demandes qui réclament, des politiques urbaines, une plus grande attention au social et une meilleure adéquation avec la notion d'intérêt général. Ce courant rencontre, sur le terrain des projets, une autre orientation participationniste, d'inspiration toutefois bien différente, notamment chez les acteurs publics qui y voient une manière de reporter au niveau local une partie des engagements actuels de l'Etat central.

L'articulation complexe de ces différents facteurs a conduit à des évolutions diverses, entre autres à l'émergence d'une recherche de formalisation de ces préoccupations sociales et d'une participation des concernés à certains aspects des projets. Ainsi, les politiques menées auparavant avaient accordé peu de cas à la compréhension des mécanismes sociaux, économiques et politiques impliqués dans la formation des quartiers et dans les tentatives de leur résorption. De même, l'information, la concertation, l'accompagnement social - et *a fortiori* encore moins la participation - de ces populations n'avaient jamais fait l'objet d'une réelle réflexion ni de construction d'approches adaptées. A la fin des années 90, les bilans réalisés s'accordent à reconnaître cette défaillance et on assiste à une multiplication des discours et des expériences sur la participation, la maîtrise d'ouvrage sociale (MOS, *Al Maouil*, 2004), la politique de proximité. Ce faisant, ces bilans ont attiré

l'attention sur la manière dont les habitants vivent ou perçoivent les interventions et réagissent aux propositions ou injonctions de résorption. Ce faisant, ils ont commencé, en quelque sorte, à lever le voile sur un possible « entre-deux ».

Certes, l'idée que l'on peut se faire, aujourd'hui, d'un rapport de forces passé univoque, entre acteurs publics puissants et intransigeants, et populations « victimes », obligées de se déplacer, est tout sauf évidente : la présence au cœur des grandes villes de bidonvilles datant de 70 ou 80 ans est là pour en témoigner. Les enquêtes reconstituant *a posteriori* les processus de déplacement le confirment, en montrant de multiples interactions et intermédiations entre les décisions initiales des acteurs publics et les réalisations concrètement opérées sur le terrain. On note aussi que des sortes de « comités informels » ou « conseils des sages » ont toujours existé, et qu'ils ont toujours été en contact avec les autorités et les techniciens. Il y avait donc des remontées d'information vers les sphères de la décision et elles avaient incontestablement un effet sur les orientations finales des actions publiques²². Enfin, le recours à la tactique dite de « la carotte et du bâton » pour obtenir le déplacement, ouvrait généralement des espaces (certes limités) de négociation. Tout cela n'était évidemment pas conduit dans la transparence et les effets en étaient extrêmement hétérogènes, entre les bidonvillois, sur les conditions d'accès ou dans les produits obtenus, en générant notamment des « gagnants » et des « perdants » (Navez-Bouchanine, 2002).

La mise en œuvre d'une approche par la maîtrise d'ouvrage sociale puis d'une politique dite de proximité affichent, depuis 1999, un désir de plus grande transparence et de considération pour les questions sociales. Elle témoigne aussi d'un souci d'amélioration de l'information, de la communication, de la concertation et/ou de la participation autour des projets. Il est trop tôt pour tirer des conclusions sur l'introduction de ces méthodes qui *a priori* devraient avoir un impact sur le développement de ces entre-deux des projets. Mais on peut d'ores et déjà s'interroger sur les changements réels qu'elles sont en mesure d'introduire dans un contexte où cette sorte de « gouvernance informelle » existe de longue date.

L'analyse de cet entre-deux dans les projets d'intervention sur les bidonvilles tente donc de rendre compte de la complexité des changements. Des modifications informelles sur le terrain ont largement précédé l'affichage politique. Mais à l'inverse, l'introduction volontaire de méthodes de prise en compte des habitants continue de se heurter aux pratiques habituelles de conception et de mise en œuvre des projets, aux modalités antérieures qui géraient les rapports entre acteurs publics et habitants. Enfin, le caractère un peu isolé de ces « innovations » les met en péril

²² Remontées « d'ambiances » et de degrés d'acceptation des projets par diverses sortes *d'élites* (El Maoula el Iraki, 2003) qui pouvaient conduire à temporiser si les risques de crise sociale violente étaient par trop évidents.

puisque l'ensemble socio-politique et bureaucratique dans lesquelles elles baignent change beaucoup plus lentement, voire reste relativement inchangé.

Deux types de terrain ont été privilégiés et croisés pour développer cette approche des projets d'amélioration des conditions habitantes. Des observations ont ainsi été collectées, d'une part, dans trois bidonvilles (à Tanger, Casablanca et Salé) où des projets de déplacement ont été programmés et, d'autre part, dans quatre douars de Marrakech, où des projets d'amélioration sont encore à l'étude, laissant *a priori* la porte ouverte à deux options, à savoir déplacement versus restructuration.

Les trois premiers bidonvilles ont été choisis pour leurs différences objectives, notamment en termes de résultat : Haouma Nçara, à Tanger, a été déplacé en 1999 après une longue « résistance ». Karyan El Oued, à Salé, a résisté à l'éviction avec succès et a négocié une procédure de « recasement », à proximité immédiate du site initial. Bachkou à Casablanca reste dans l'incertitude sur son éviction, mais a obtenu des améliorations interprétées comme une tolérance à son maintien²³. Les quatre douars de Marrakech (Ferrane, Abiad, Lahna et Sraghna) sont, quant à eux, mobilisés comme « témoins » privilégiés des nouvelles approches en amont des projets²⁴.

2.1. Lectures de l'entre-deux²⁵

2.1.1. L'aval : petites histoires des interventions programmées et de leurs « entre-deux »

La densité et la complexité des résultats collectés dans les trois bidonvilles de Tanger, Casablanca et Salé offrent quelques grandes convergences. Celles-ci renvoient d'abord aux déterminants nationaux - rapports entre acteurs publics, habitants et « tiers-acteurs », rapports entre acteurs publics eux-mêmes, centraux ou locaux, et tiers - et à la pertinence d'un questionnement de cet entre-deux, dès lors qu'il prend pour objet les enjeux d'occupation du sol urbain, de logement et d'urbanité. *A posteriori*, elles confirment aussi l'intérêt de l'exploration de cet entre-deux pour mieux saisir les effets sociaux, intentionnels et non-intentionnels, des politiques urbaines ainsi que les « faillites » d'un volontarisme très affiché, mais en réalité producteur de résultats pour le moins limités sur le terrain.

²³ L'exploitation de données antérieures et un triple retour sur les terrains, sous la direction de F. Navez-Bouchanine avec la collaboration d'étudiantes de l'INAU, I. El Ouassiti et A. Khrouz, ont permis de constituer le matériel empirique alimentant ce rapport.

²⁴ Il s'agit de la ré-exploitation, par N. Lahbil-Tagemouati, d'un travail d'interview conduit par elle-même, en 2002/2003, dans le cadre de l'expérimentation d'une action de maîtrise d'ouvrage sociale (MOS), secrétariat d'Etat à l'habitat, 2002 a et b.

²⁵ Cette partie est écrite en s'appuyant sur la rédaction initiale du cas Maroc et sur l'analyse intermédiaire fournie par N. Lahbil-Tagemouati.

Les incidences des événements peuplant cet entre-deux et l'ancrage profond des interactions entre acteurs dans une dynamique commune de « modernisation » apparaissent, en particulier, dans les utilisations opportunistes et tactiques des événements politiques que font tous les acteurs en présence, y compris les habitants. Ils transparaissent aussi dans les alliances « objectives » qui s'écrivent sur le terrain entre habitants et acteurs, au niveau local, national et international.

Quant aux différences entre cas, elles mettent surtout en avant l'importance de l'histoire antérieure du quartier, des enjeux propres à sa « résorption » ou à son maintien et l'impact d'événements – politiques mais sans exclusive – sur le déroulement et les modalités concrètes des processus de « projet ». Ainsi, l'enjeu de reconquête foncière est plus pesant dans les cas étudiés à Tanger et à Casablanca qu'à Salé. A Salé, une ONG étrangère (ENDA) a joué un rôle important pour le maintien sur place. A Casablanca, une filiale d'un grand groupe privé français, la Lydec (Lyonnaise des eaux) a pesé de tout son poids dans le processus d'électrification. A Tanger, les interférences entre vie politique locale et mouvement (social) de défense du quartier ont incontestablement influé sur l'issue.

Il faut également souligner que dans les trois cas, les aspirations finales des habitants ne s'écartent qu'en termes de modalités des objectifs poursuivis par les acteurs publics : assainissement et accès aux services urbains, sécurité foncière et amélioration du logement et de l'espace public.

On doit toutefois insister ici sur l'absence de toute corrélation mécanique entre ces « faits » établis et l'issue des projets et négociations. Tous ces « faits » apparaissent ainsi comme des conditions de possibilité, et non comme des déterminants absolus. Il apparaît, dès lors, capital d'observer à la loupe les jeux locaux, les circonstances et les contextes plus généraux pour comprendre comment le processus de mise en œuvre conduit à des issues différentes en matière d'éviction comme d'effets sociaux.

Avant de synthétiser l'essentiel des convergences, une présentation des caractéristiques et spécificités de ces quartiers, par rapport à la problématique explorée, s'impose pour rendre les résultats intelligibles.

- Le bidonville de Bachkou compte 1 700 ménages, soit environ 9 000 personnes, sur 9 ha. Il est l'un des plus anciens de Casablanca. Il est le résultat de sédimentations successives dues à des déplacements autoritaires de site et à des rajouts de populations déplacées. Sa localisation quasi-centrale, entouré de quartiers aisés et d'équipements publics et commerciaux de niveau urbain, voire régional, lui confère une valeur foncière évidente. Depuis 1990, il a fait l'objet de plusieurs « décisions » d'éviction affichées, mais avec des mises en œuvre incertaines et des résultats négligeables. Par contre, les habitants ont, de longue date, mais avec une accélération sensible dans les dix dernières années, introduit de

nombreuses améliorations sur place : aménagements des espaces publics et de l'équipement, durcification ou amélioration des logements. Le choix de ce quartier est lié à la présence déterminante d'un mode régularisé - mais officiellement présenté comme « provisoire » - d'électrification ainsi qu'à un processus participatif qui a été mis en place pour régulariser cette distribution. Le processus et son issue sont le résultat de la rencontre d'intérêts objectifs fort différents - mais convergents vers un même but, l'accès à l'électrification officielle - de trois grands types d'acteurs : habitants, divers niveaux d'élus, et Lydec comme acteur privé éminent. Le contournement des positions traditionnelles des acteurs publics, très réticents aux améliorations « officielles » du bidonville²⁶, s'est fait en douceur et sans nécessairement apparaître comme une contestation ouverte d'un discours affiché et volontariste d'éradication. L'origine du processus remonte au fait que les habitants se sont décidés, en 1998, à « voler » massivement l'électricité à partir d'un réseau « enjambant » leur quartier. Ils l'ont fait en raison du refus persistant des autorités de les équiper légalement, mais aussi parce qu'ils étaient choqués que le monde rural ait bénéficié d'un grand programme d'électrification alors que leur propre situation restait inchangée. Les acteurs publics ont semblé très divisés sur cette question. Si le refus des autorités et des professionnels de l'urbanisme et de l'habitat était assez convergent, le député local en avait fait son plan de campagne électorale. Il faut d'ailleurs souligner la présence continue et très active de deux grands partis politiques (Istiqlal et USFP) qui ont, de longue date, et souvent en rivalité, « accompagné » de manière plus ou moins active ces populations dans toutes leurs stratégies d'amélioration de leurs conditions. Quant à Lydec, son implication résulte surtout des effets négatifs du « vol » d'électricité sur la qualité du service et de la distribution dans les quartiers voisins, mais s'ancre, ensuite, dans sa mission d'extension du service à la totalité de l'agglomération casablancaise. Tout un processus complexe de pas « avant-arrière » ont finalement conduit à une régularisation de la distribution d'électricité, et à une amélioration de la qualité résidentielle directe - par l'accès aux bienfaits de l'électricité - et indirecte - par l'encouragement que cette régularisation a donnée aux améliorations des logements eux-mêmes.

En bref, la petite histoire récente du vieux Bachkou éclaire les effets de la multiplication des acteurs sur les processus de négociation de l'urbanité et sur la complexité de l'entre-deux de ces projets, et notamment à travers tout le jeu et la rumeur autour de l'incertitude des situations ainsi que des « coups de poker » ou supputations « d'alliances » objectives, même si elles sont tacites, qui sont tentés dans ce contexte. Le cas est également instructif des difficultés d'appropriation et de pérennisation de modes de gestion participatifs ou « communautaires » lorsqu'ils résultent (comme cela a été le cas ici avec le système d'un représentant par rue et de facturation collective quoique reposant sur un double système de compteur collectif et individuel) de la force de proposition de l'acteur éminent et

²⁶ Principalement à cause de leur valeur de signes d'encouragement que cet équipement donnerait à des populations déjà si fermement décidées à rester sur place.

qu'ils n'émergent pas d'un mode d'organisation propre aux habitants. En effet, une fois la régularisation obtenue, les habitants rechignent à s'organiser collectivement et revendiquent un « vrai » service urbain, tarifé et individuellement facturé. Le dernier enseignement spécifique à ce cas est l'importance de l'engagement politique des grands partis et des députés, qui est souvent limité, ailleurs, aux périodes pré-électorales ou à un enjeu particulier, alors qu'il est ici beaucoup plus présent et constant dans la durée.

- *Haouma Nçara* n'existe plus. Il est officiellement déménagé sur des lotissements de « recasement » Kheir dans une zone périphérique de Tanger. Il s'agissait d'un petit bidonville (350 ménages) datant du protectorat espagnol, mais en grande partie durcifié de longue date. La restructuration sur place avait été envisagée dès la fin des années 80 mais abandonnée en raison²⁷ du caractère inondable de la zone. Deux projets de relogement, à la fin des années 80 (Laouama) et en 1991 (Kheir), jugés trop excentrés par les habitants, ont été des échecs. Le déplacement a été relancé suite aux inondations meurtrières de 1996 et du fait de préoccupations d'aménagement d'ordre urbain, chez certains acteurs publics, sécuritaires, chez d'autres, et sur fond de spéculations immobilières ou de protestations des riverains, nouveaux habitants des quartiers récemment construits pour les acteurs plus « privés » qui ont compté dans ce processus²⁸. La dernière tentative de déplacement a donc fini par conduire, en 1999, au déplacement de la population sur trois sites : Kheir 1, Kheir 3 dit Jerrari et une petite parcelle située entre ces deux sites dite poétiquement dénommée « Titre 670 ». La conception et la maîtrise d'ouvrage ont été réalisées par l'ANHI selon un procédé classique et purement technique. Le comité d'habitants mis en avant comme un signe d'introduction de méthodes démocratiques et de mesures sociales dans le projet semble n'avoir eu aucun impact sur les intentions ou la forme de ce dernier. Il a été créé surtout comme interface pour intermédiation, fixation de la liste des ayants-droits et négociation des conditions de départ (Navez-Bouchanine, 2003).

Le choix de ce cas s'est imposé pour deux raisons majeures : la première est l'issue (à savoir le déplacement), mal vécue par les habitants et surprenante au vu d'une résistance longue, forte et très « construite » politiquement ; la seconde est la réputation « novatrice » de ce projet et l'affichage « social » fait au moment de sa réalisation. La concertation avec les habitants devait en effet remplacer la décision autoritaire. Or, ces préoccupations « sociales » se sont vite heurtées à un double obstacle : le malentendu sur les objectifs de la « participation » et la continuité de l'autoritarisme et de la manipulation dans les modes d'intervention, créant un

²⁷ Raison avancée par les autorités et contestée par les habitants qui, au vu de l'urbanisation récente du quartier, sont intimement persuadés qu'il s'agissait là d'un prétexte saisi pour les faire déguerpir et que des solutions techniques existaient pour parer ce risque.

²⁸ Et en notant l'importance visible des collusions entre certains intérêts publics et privés

décalage entre intentions affichées du secrétariat d'Etat à l'habitat et du gouverneur local²⁹.

En bref, l'étude du cas de Haouma Nçara est particulièrement éclairant sur le sort des tentatives de démocratisation des politiques publiques dans une société où dominent les rapports autoritaires et où les anciens modes de régulation (clientélisme, corruption, alternance de « carotte et bâton », tolérance et gouvernance opaque et arbitraire) restent prégnants, et ont ainsi raison de toute tentative de structuration socio-politique locale. Mais il montre aussi comment ces tentatives de réforme, formelles ou non, génèrent de multiples tensions dont certains acteurs tirent parti. Il permet de saisir par ailleurs à quel point les professionnels du développement urbain continuent à accorder la priorité à la mise en ordre spatiale au détriment de la prise en compte du social. Il révèle ainsi à quel point le « social » est, dans un tel contexte, plus un habillage qu'un principe d'action. Mais il montre, enfin, que cette réponse formelle à une attente habitante qui, elle, était bien réelle, a eu des effets sociaux réels en terme de représentation, de négociations et de légitimation chez les habitants.

- *Le bidonville de Karyan El Oued* est constitué de deux entités (pour un total 1 200 ménages, soit 6 500 habitants environ, occupant 8 ha). Les premières implantations remontent aux années 60 avec le déplacement de la communauté rurale des *Ouled Ameur* à la faveur d'un échange de terrains avec les autorités. Cet embryon s'est développé et diversifié au cours des années 70 et 80, sans que les acteurs publics ne s'inquiètent de ce développement extérieur au périmètre urbain. L'indifférence de ces derniers cède la place, au cours de la dernière décennie, à de nombreuses intentions déclarées de « projets » dont d'une part, l'option du maintien sur place, souhaitée par les habitants et d'autre part, le déplacement vers une opération de logements collectifs situés à la périphérie de l'agglomération (Sala Jadida), imposé par les acteurs publics. La résistance imposée par les habitants à ce dernier projet conduit à une solution intermédiaire, encore à l'étude aujourd'hui.

En bref, Karyan El Oued est un « cas d'école » en matière de débat sur les évictions et la lecture d'entre-deux complexes. Les spécificités du projet actuel tiennent d'abord à la présence et l'animation continue d'une ONG, ENDA, à l'origine d'un travail de proximité avec les habitants et, surtout, d'une intermédiation entre les acteurs publics, çà et là appuyée par une médiatisation internationale. Ensuite, on y observe la complexité des relations entre élus et habitants : aux situations communes à tous les quartiers illégaux des villes marocaines s'ajoute la confrontation entre intérêts communs à tous les habitants et intérêts particuliers de l'ethnie originellement détentrice du droit d'usage du foncier à laquelle appartenait le président de la commune. Enfin, Karyan représente

²⁹ Mais en notant qu'au niveau de l'opérateur local, ce décalage n'était pas toujours aussi « net »

un cas exceptionnel d'association de la population aux décisions à l'amont du projet mais avec ce fait étonnant : la « participation » y a fortement marqué certains acteurs, et laissé les autres indifférents, voire inconscients des enjeux débattus³⁰.

2.1.2. L'amont et les sites de déploiement de processus dits d'identification sociale.

Parmi les tentatives de réforme esquissées à la fin des années 90 par le ministère de l'Habitat avec l'introduction d'une approche par la maîtrise d'ouvrage sociale figure celle qui consisterait à modifier les processus d'identification des projets en introduisant dès l'amont une forme de prise en compte du social : l'intervention est censée s'effectuer dans le cadre d'une concertation et d'une participation de l'ensemble des acteurs concernés et/ou impliqués, dont la population bidonvilloise. La question centrale qui sous-tend cette approche et qui renvoie directement au cœur de nos interrogations est le choix de l'option (restructuration, recasement, relogement) qui en découlera. Le choix d'incorporer une relecture d'un matériau (très largement inexploité) provenant d'une approche expérimentale d'identification sociale suivie par une chercheuse chevronnée répond au souci d'explorer l'entre-deux avant même qu'il y ait « projet », au sens concret du terme (N. Lahbil-Tagemouati, 2004).

Quatre douars de Marrakech ont fait l'objet de cette expérience-pilote. Ils sont fort différents en termes de localisation, superficie, statut foncier, composition et organisation sociales, investissement sur le logement, organisation sociale mais, présentent au moins deux caractéristiques communes : absence d'équipements de base, et ignorance totale de leurs habitants des débats et décisions institutionnels les concernant.

- *Abiad* est un petit douar (55 logements sur 2 ha) composé de familles établies à plus des deux-tiers depuis plus de 30 ans. Les logements, en pisé, sont de type rural ; il n'y a ni assainissement ni eau courante, une seule fontaine alimente tout le quartier en eau ; l'électrification est en cours. Les habitants ne semblent pas nécessairement craindre une action des autorités, mais bien les visées expansionnistes d'un fermier voisin, et revendiquent avec force le statut de *habous* public. Une « amicale » a été créée pour prouver la légitimité de leur occupation du sol devant la justice. La durcification est faible, fait explicable moins par la surveillance des autorités que par le manque de ressources des habitants.

- *Lahna* est le plus grand des 4 douars. C'est un espace attractif qui a connu une forte augmentation du nombre des ménages au cours des dernières années. Le douar est sans assainissement, mais équipé en électricité et en eau courante grâce à un château d'eau collectif. Les logements sont en majorités durcifiés. La

³⁰ Ainsi, si une partie des habitants connaissent ENDA, voire peuvent même citer les noms des agents de développement qui y travaillent, ou décrire des actions menées, l'autre partie soit n'en n'a jamais entendu parler, soit en a une représentation très lointaine et très abstraite.

population est diversifiée. Sa présence remontant à un déplacement de tribus, scellée par dahir d'un sultan, les habitants partagent un fort sentiment de légitimité de l'occupation des sols. Celle-ci se traduit entre autres par des supputations sur la restructuration du douar, versus un déplacement qui leur paraît incohérent au vu de l'introduction récente de l'électricité.

- *Le douar Ferrane* se distingue par une faible hausse du nombre d'habitants mais une forte mobilité (1/5 des ménages y réside depuis moins de 5 ans). Il jouit d'une position centrale mais ne dispose d'aucun équipement. La plupart des logements sont en pisé et terre sèche. Les habitants s'attendent à être délogés même s'ils revendiquent un statut de *habous* privé. Une décision prise par la commune en mars 2002 (mais apparemment peu « communiquée ») prévoit en effet un relogement sur un site proche et une indemnisation des bidonvillois, comme dans plusieurs cas similaires à Marrakech. Le refus des autorités de les raccorder à l'électricité est d'ailleurs interprété comme un signe de volonté publique qu'il sera difficile de contrer. L'angoisse est sensible ; elle est due à l'incertitude et renforcée par un sentiment d'impuissance et d'absence de connaissance des décideurs et des modalités d'intermédiation ou de négociation.

- *Sraghna*. C'est un douar, périphérique d'aspect plus « rural », né à la période coloniale avec l'installation de ménages venus de la région de Sraghna pour travailler sur les terres d'un colon. Il compte 85 logements sur 2 ha, en pisé et terre sèche sur d'assez grandes parcelles (plus des 3/4 sont supérieures à 120 m²). C'est le seul douar qui connaît une décrue démographique et des logements vacants. Il n'y a aucun équipement de base. Les ménages estiment que l'occupation du sol est légitimée par la durée et la transmission du droit d'usage par leurs parents. Ils ne se sentent pas menacés d'expulsion mais se plaignent par contre d'un abandon par les acteurs publics et d'exclusion sociale et économique.

2.2. Convergences

2.2.1. Carences d'information : une continuité entamée par l'irruption de nouveaux acteurs

Dans tous les cas rencontrés, on peut en premier lieu souligner la réticence des acteurs publics à donner, aux habitants et acteurs concernés, une information, complète et détaillée sur ce qu'ils envisagent de faire. Les raisons de cette réticence sont complexes et elles varient dans le temps ou selon les sites mais on retrouve quelques constantes :

- le poids de la vision classique, et très partagée par de nombreux acteurs publics, d'un projet entièrement « ficelé » qu'on va communiquer *top-down*. Incapables d'assumer les incertitudes, les acteurs reportent donc sans cesse le moment de parler aux gens ;

- une seconde raison provient toutefois d'expériences antérieures, vécues par ces acteurs : blocages, débordements ou maximisation des stratégies des habitants à cause de « fuites » dans les informations ;
- ne pas diffuser d'informations est aussi une tactique délibérément utilisée pour maintenir la population dans la crainte, ce qui l'amènera à accepter plus facilement les propositions qui lui seront faites ;
- enfin, pour certains acteurs publics, y compris les intermédiaires et les exécutants, la possibilité de monnayer – ou de tirer des bénéfices sociaux ou politiques – de l'information peut également expliquer cette réticence, voire la diffusion d'informations incomplètes ou erronées.

On comprendra que si les trois premières raisons sont plus ou moins explicites dans le discours des acteurs, la quatrième ressort plutôt de la confrontation entre discours, acteurs et habitants confondus, mais, fait intéressant, de la dénonciation, par certains acteurs publics, du comportement prédateur de certains des leurs.

Toutefois, si l'information fait problème, il faut aussi rechercher des explications dans les quartiers eux-mêmes. Paradoxalement, les rues des quartiers observés bruissent d'informations, de rumeurs, de discussions et interprétations de faits, voire de légendes dorées. Cette abondance rend difficile, pour les habitants, de distinguer le vrai du faux. On notera que le long terme, avec une présence répétée et l'instauration d'un climat de confiance, conduit à un plus grand discernement, comme on le constate dans la phase actuelle du rapport à l'électrification à Bachkou. Par contre, plus le temps s'est allongé entre premières déclarations et la mise en œuvre, et plus il est difficile de discerner dans l'information ce qui est « juste » ou non, surtout si une proximité des acteurs n'est pas assurée. La meilleure preuve est l'effet de surprise qu'ont provoqué la concrétisation du déplacement matériel à Haouma Nçara ou les coupures de courant à Bachkou à la phase où il était « volé », deux événements pourtant annoncés bien à l'avance.

Il faut aussi mentionner la multiplication des annonces par divers acteurs se présentant comme « informés ». Les éventuelles contradictions qui en résultent sont perceptibles par les habitants et conduisent également à ce « bruit » confondant. Par exemple, on relève que des incitations à durcifier, à surélever, à occuper des espaces vides ont été émises par certains acteurs publics dans les mêmes périodes où l'éviction restait pourtant à l'ordre du jour dans les trois sites. On peut être tenté de renvoyer ce constat aux bénéfices privés qu'ont pu en tirer certains caïds ou moqqadmins. Cette explication est pourtant un peu « courte », car les douars de Marrakech renvoient le même écho : dans un contexte d'immobilité, d'incertitude sur le futur ou d'étirement en longueur des « projets » qui ne sortent jamais des cartons, ces incitations ou tolérances avaient aussi pour objectif une forme de régulation et de maintien de la paix sociale, obligation première pour les autorités de proximité.

Par ailleurs, la difficulté de discerner le vrai du faux est d'autant plus grande que les habitants font principalement état d'une information de type passif. La recherche active d'informations reste limitée. Le statut éminent « d'informateur privilégié » apparaît dans les trois cas, et il met une nouvelle fois en avant la relation entre confiance et information. A Karyan El Oued, par exemple, outre les contacts avec l'ONG, une véritable relation de confiance, assez rare pour être mentionnée, semble s'être mise en place avec la déléguée du ministère de l'Habitat. Les relations avec les services techniques en charge des deux autres projets (L'ERAC pour Bachkou ou l'ANHI pour Haouma Nçara) sont en revanche empreintes de défiance et entachées par un sentiment de mépris à leur égard, fortement ressenti par les habitants. Il faut ajouter que le poids de l'histoire et les attitudes d'une large partie des habitants à l'égard d'un Etat, à la fois autoritaire mais aussi providence, qui sait tout, prend tout en charge et leur indique ce qu'ils doivent faire, font obstacle au changement et favorisent même une « reconduction » des interactions passées.

Le lien consubstantiel entre pouvoir et information est une autre perception bien enracinée. Ainsi, l'idée même qu'il puisse y avoir, dans des projets, une intention de prendre en compte leurs avis, semble incroyable pour les habitants. N. Lahbil-Tagemouati met bien en évidence pour les douars de Marrakech, le caractère profondément perturbant de la démarche d'identification sociale : l'absence, chez les experts, d'informations carrées sur un projet « ficelé » est tellement inusitée qu'elle est incompréhensible pour les habitants. Ils se désintéressent dès lors de la dynamique que ces experts essayent d'induire, les jugeant même de ce fait incompetents ou impuissants.

Mais ce tableau serait incomplet si on n'y ajoutait pas une troisième constante, à savoir l'enjeu que constitue cette information au sein de la population elle-même. Circulation, rétention ou déformations de l'information et rumeurs alimentent également des stratégies, individuelles ou de sous-groupes particuliers. Cet enjeu est perceptible à plusieurs niveaux d'interaction : entre habitants du même quartier ; entre eux et les « outsiders » ; entre eux et leurs élus ou les petits échelons de l'autorité locale de tutelle.

De manière assez constante, la proximité de l'information conduit à écarter les plus faibles, ou au contraire, à favoriser un groupe particulier. La capacité d'obtenir une information et de la garder par-devers soi pour en tirer profit n'est pas présente avec la même intensité dans tous les projets ou à toutes les étapes de l'histoire d'un quartier. Elle est vitale à Haouma Nçara, comme le montrent des comportements délibérés observés au moment du transfert, moment où se réalise une action qui offre des opportunités différentielles et des produits perçus comme « rares » (localisation, type ou nombre de lots). Elle peut, par contre, n'être que le signe d'une très grande indifférence à l'autre, comme c'est le cas à Karyan.

Un dernier élément éclaire indirectement, presque *a contrario*, le caractère sélectif de la circulation de l'information. A Bachkou, lors de l'électrification informelle, comme à Haouma Nçara quand la question de l'éviction paraissait encore ouverte et discutable aux yeux des habitants, une forte communauté d'objectifs a alimenté une forme de résistance collective. Cela semble également avoir aussi été le cas à Karyan El Oued lorsque des pressions se sont exercées pour envoyer les habitants dans le quartier neuf périphérique de Sala Jadida. On peut donc penser que lorsque des positions collectives s'imposent pour résister à des pressions ou à une menace extérieures, la circulation d'information réussit à vaincre les obstacles.

2.2.2. Attentes des habitants : la persistance de l'Etat-providence

Plusieurs niveaux d'attentes transparaissent dans les discours.

D'une part, des attentes qu'on peut qualifier de générales, qui sont l'expression des représentations que se font les bidonvillois des apports potentiels à attendre pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Ces attentes sont alimentées par de nombreux éléments – discours, événements, actions – qui concernent la vie nationale, locale, voire les comparaisons internationales. Elles sont relativement partagées par la population. Elles évoluent et s'ajustent dans le temps, mais ces « ajustements » ont tendance à ne sélectionner que les éléments qui sont en leur faveur. Ces attentes fonctionnent donc comme une sorte de référent idéologique.

D'autre part, des attentes circonstanciées, construites par rapport à leur situation actuelle et à ce qu'ils savent (ou croient savoir) du « projet ». Elles sont très fluctuantes ; elles évoluent avec le temps et selon une logique qui renvoie à l'histoire du quartier et aux rapports avec les différentes autorités en charge. Les ajustements semblent ici beaucoup plus pragmatiques et intègrent autant les événements jugés positifs que ceux perçus comme négatifs. Par ailleurs, ils font apparaître des différences notables entre habitants.

La confrontation de ces deux types d'attente, les usages qu'en font les habitants dans le discours et les différences entre les trois projets laissent à penser qu'une position fortement et collectivement affichée est ainsi moins le reflet des véritables attentes des habitants qu'une véritable construction stratégique en vue d'une négociation à venir.

La question centrale de la recherche restant celle de ce qui se passe autour de l'éviction des habitants qui ne répondent pas aux normes requises par la « reconquête » des espaces urbains centraux ou péri-centraux, nous avons privilégié, au premier chef des attentes, le dilemme « rester ou partir ». Les investigations montrent que le refus des habitants de se déplacer n'est en fait ni clair ni constant alors même que de prime abord, il est – ou a pu être – affiché avec force et collectivement. Il a évolué dans les trois quartiers au gré des politiques institutionnelles et en fonction des événements. L'idée d'une restructuration sur

place puis celle d'un « recasement » sur lots ont successivement été envisagées. Toutefois, dès la fin des années 80, la revendication d'une solution sur place apparaît en réaction aux propositions de déplacement des autorités tant à Tanger (lieu jugé trop excentré), qu'à Salé, où le type de relogement et la localisation sont mis en cause, et à Casablanca, où la solution de déplacement proposée n'apparaît pas crédible.

Par ailleurs, l'acceptation ou le refus de partir sont liés à une comparaison entre le site d'accueil proposé et le quartier actuel : le différentiel d'urbanité, de flux et de qualité sont ainsi jaugés en pointant par exemple les valeurs foncières de leur emplacement actuel, la place symbolique et fonctionnelle occupée par ces sites dans l'échiquier urbain et les possibilités de mobilité sociale. Le type de logement et de produit offert, son coût et les modalités de financement sont également pris en considération. De fait, la hiérarchisation et l'arbitrage ne sont pas simples. Ce qui explique dès lors des différences individuelles et des fluctuations dans le temps.

Une autre manière de mieux saisir ces attentes, c'est de faire émerger les attentes et contre-images du bidonville, et notamment de faire la « liste » des conditions rejetées dans l'habitat bidonvillois. La liste est évidemment longue et variable en fonction des conditions propres à chacun des bidonvilles ainsi que du moment de référence. La question est d'autant plus complexe à traiter que pour Bachkou et Karyan El Oued, la qualité des sites s'est considérablement améliorée avec le temps grâce à un certain nombre d'apports matériels - eau, assainissement, ramassage d'ordures, durcification pour certains, etc. - auxquels s'ajoutent les apports indirects par l'urbanisation des quartiers environnants. Pour Haouma Nçara, les améliorations, similaires à celles qui viennent d'être évoquées, ont été contre-balançées par des dégradations, le site s'étant densifié et « bidonvillisé » alors qu'il était ouvert et fait de constructions préfabriquées au départ. Mais par-dessus tout, les conditions difficiles du site de « recasement » semblent avoir constitué une telle régression, surtout pour ceux qui y ont réimplanté une baraque, que le bidonville de jadis est soudain paré de toutes les vertus.

Dès lors, le seul véritable point commun, tous sites confondus et tous temps confondus, n'est pas d'abord d'ordre matériel : il est lié à la stigmatisation qui les désigne, aux yeux des autres urbains, comme des parias, des anomiques, des êtres pas tout-à fait « humains ». Concernant leur propre évaluation, quand on arrive du moins à la faire énoncer, la densité³¹ et la promiscuité qui en découle, la précarité, physique quand l'habitat n'est pas durcifié, et celle liée aux incertitudes de leur sort, dans tous les cas, les risques d'incendie ou d'inondation, la cohabitation avec les rats et les insectes de toutes sortes, etc. représentent l'essentiel. On notera que

³¹ Mais cette densité n'est pas que négative, et la proximité des voisins avec qui on communique « rien qu'en tapant sur les cloisons » peut également être citée comme qualité.

les allusions aux difficultés de se distinguer du règne animal sont fréquentes³² ; symboliques, elles reposent essentiellement sur la critique de la promiscuité intra-familiale – difficultés d'isoler l'acte sexuel, notamment – ; matérielles, sur l'impossibilité concrète de garder étanche la frontière avec les rongeurs et insectes.

S'il est difficile de hiérarchiser ces différentes dimensions, on notera que l'incertitude et le manque de maîtrise de sa vie et de son futur sont primordiales, au point que l'un des préliminaires aux discussions relatives au « départ » est une véritable supplique : on ne bougera que s'il s'agit d'un mouvement définitif, ce qui en dit long sur le poids que les pratiques des déplacements passés jouent encore dans les souvenirs ou l'imaginaire des habitants.

Enfin, les attentes peuvent aussi se traiter par rapport aux acteurs dont le sort des habitants dépend. Tous les cas observés font apparaître des attentes à l'égard d'un « Etat » décrit comme dur mais bienveillant et garant d'une justice à l'égard des plus démunis. Toutefois, l'Etat est en même temps perçu comme « dangereux » et violent. Cette « attente » à deux visages se résout souvent soit en dissociant le Roi – dans le rôle du bienveillant – et de l'appareil d'Etat, ou encore, comme c'est le cas à Tanger, en dissociant le pouvoir décentralisé – malveillant – et l'appareil central, plus « juste », mais face auquel on pense n'avoir pas de visibilité suffisante.

En ce qui concerne les autres acteurs, les attentes sont plus variables. Pour ce qui est des élus, par exemple, même à Casablanca où ils ont joué un rôle de premier plan, on ne s'attend pas à ce qu'ils apportent la solution aux problèmes de logement, mais seulement à des aspects liés à l'équipement et à la gestion urbaine. Par contre, comme tous les autres acteurs, ils sont intéressants pour les alliances tactiques et ponctuelles qui peuvent conduire les habitants à atteindre certains de leurs objectifs. Cette capacité d'alliance s'étend, à Casablanca, aux acteurs privés (Lydec). En revanche, on note l'absence relative des autres acteurs dans la construction des attentes générales. Ainsi, même présentes (et appréciées) sur le terrain, comme c'est le cas d'ENDA à Salé, les ONG sont jugées un peu « hors jeu » et les habitants n'en attendent pas réellement l'issue idéale. L'absence d'accrochage à la démarche des experts à Marrakech paraît du même ordre. Par ailleurs, les éloges énoncés à propos de l'action de la Lydec ne conduisent à aucune confusion sur ce qu'elle est : un groupe privé qui s'occupe en priorité de ses intérêts, mais peut s'avérer un intermédiaire ou un allié ponctuel précieux.

³² Menant des enquêtes en bidonville au Maroc depuis les années 70, nous pouvons attester de la permanence de ces représentations et du souci quelque peu troublant de se distinguer du monde animal.

2.2.3. *Les rapports de forces, les stratégies et/ou négociations*

A première vue, le rapport de force apparaît exclusivement en défaveur des habitants, et leur propre discours est très imprégné de références à ce *Makhzen*³³ auquel on ne peut s'opposer. Le mode de conception, de décision et de mise en oeuvre des projets, qui ne laisse déjà pas de place à l'information, n'en laisse pas davantage à la concertation. L'introduction de la « participation », telle que mise en oeuvre à Tanger ou à Casablanca, ne porte pas sur les grandes orientations ou choix du projet : les « habitants participants » n'ont qu'une faible marge de manoeuvre et leurs volontés ne peuvent s'exprimer que sur des choix résiduels. Les registres de mise en oeuvre de la volonté publique vont de l'imposition par la force, à la sensibilisation - conviction - séduction, en passant par diverses tactiques et « ruses ». Karyan El Oued fait bien exception, sur ce point particulier, et à certains moments de son histoire, mais partage avec les autres des moments tout aussi « opaques ».

Toutefois, ce rapport de force est bien plus complexe qu'il n'apparaît à première vue. Karyan et Bachkou sont à ce jour toujours « en place », et pour le premier, les négociations pour un déplacement sur site et les concertations avec les habitants et acteurs locaux, sont très avancées. Le cas de Tanger - le seul des trois à s'être, donc, réellement « déplacé » - montre que les stratégies les plus payantes pour les acteurs publics, en cas de résistance, sont celles qui font preuve d'une maîtrise totale du jeu d'alternance entre « carotte » et « bâton », retrouvée ici de l'amont - contradictions entre discours d'acteurs différents, ou entre discours et actions, pour « préparer » une acceptation plus facile - à l'aval - extension à géométrie variable des listes d'ayant-droits, gratifications abusives aux premiers volontaires et menaces sur les résistants, aide aux transferts précoces, mais refus pour ceux qui ont résisté etc.

Ceci justifie qu'on s'interroge sur les raisons qui expliquent le maintien, à ce jour, de Bachkou et de Karyan. Dans le premier cas, la présence et l'implication actives des élus, et à travers eux, des partis politiques, nous paraît expliquer au moins partiellement ce maintien, mais on ne peut pas non plus écarter l'argument de l'absence de projet crédible comme de volonté réelle de la part des autorités³⁴. A Karyan, on note d'emblée que la reconquête, sérieusement envisagée dans le cadre d'une régularisation de toute la zone, n'est pourtant pas considérée comme une urgence. Les seuls véritablement travaillés par l'urgence sont en fait les premiers

³³ Nom donné au pouvoir traditionnel du sultan avec toutes ses ramifications ; il est utilisé aujourd'hui avec des connotations précises évoquant la force, la violence et la ruse. Les plus instruits et les plus analytiques mettent en opposition ce système de gouvernement à celui qu'ils disent en cours de construction, fait d'une nation avec un gouvernement et des citoyens.

³⁴ Ponctué d'actions « coups de poing », la plus récente en août 2003 (destruction de quelques baraques - sur quels critères, selon quelle logique, c'est un mystère - qui avaient pratiqué une surélévation), dont les motivations restent obscures, mais qui semblaient vouloir signifier que la restructuration sur place n'avait rien d'acquis.

occupants du lieu, qui estiment avoir hérité de cette terre collective et qui voient d'un mauvais œil les autres bidonvillois en profiter au même titre qu'eux³⁵. Mais il est tout aussi important de montrer comment la présence d'ENDA, comme nouvel acteur difficilement contrôlable par les acteurs publics et capable de mobiliser l'attention au niveau international³⁶, a amené à un débat public et à une visibilisation élargie des possibilités de solutions alternatives.

De manière plus générale, force est de constater que même par le passé - avant donc que l'affichage de volonté démocratique, de transparence, ou encore la référence à la « proximité » aient modifié la mise en oeuvre au moins formelle des projets -, les bidonvillois, y compris à Tanger, ne se sont pas nécessairement ou facilement « pliés » aux décisions qui avaient été prises à leur sujet. Il convient donc de relativiser l'unilatéralité et le poids de ce rapport de force qualifié à première vue de tout puissant. Ne pas s'opposer frontalement est certes un comportement dominant, qui n'est abandonné que lors de quelques éruptions violentes. Mais il existe mille et une manières de s'opposer aux issues prévues par les autorités et d'obtenir, soit ce que l'on souhaitait, soit un compromis, soit encore des compensations jugées suffisantes – à titre collectif ou individuel³⁷. Ce constat, commun aux trois cas observés, est confirmé de manière très claire dans une partie des cas d'études amont (Marrakech) où sont, d'emblée, réaffirmées l'allégeance au *Makhzen*, l'impossibilité de s'opposer à un déplacement, en même temps que les conditions en-deçà desquelles ce dernier serait inacceptable.

Les stratégies des habitants sont donc abondantes et diverses. Quelle que soit la situation, les habitants et les acteurs locaux développent un ensemble de réactions, tentatives de négociations tactiques, stratégies, ou ruses, pour résister et améliorer leurs conditions. Elles s'appuient le plus souvent sur l'information (ou ses bribes) collectées sur le projet et les acteurs, la connaissance des expériences vécues par d'autres, la capacité de saisir le moment tactique et l'existence de réseaux.

Par ailleurs, ces tactiques sont très attentives aux opportunités. Les événements et conjonctures particulières sont pris en compte pour ajuster le comportement. Les caractéristiques propres aux acteurs, la compréhension des enjeux et l'interprétation de certains faits pris comme indices s'avèrent capitales. Sur ce point, les habitants peuvent faire preuve de compétences qui dépassent le niveau individuel et génèrent des constructions collectives, comme cela est patent dans le

³⁵ Cette cause a d'ailleurs retardé les discussions en cours depuis 1999, le président de la commune étant issu de cette collectivité ethnique.

³⁶ On peut entre autres noter le vent de panique qui a soufflé au niveau des autorités locales lors de la visite d'une ministre française dans le quartier.

³⁷ Il est clair que la satisfaction de ces compensations individuelles dépendent, dans ce cas, de la prise en compte du rapport de forces interne au bidonville, entre populations différentes notamment, et en fonction de la structuration particulière qui en fait, parfois, une entité collective. La vision d'un bidonville, monde solidaire et homogène, empêche nombre d'analystes de saisir cette dimension déterminante dans les dynamiques sociales.

cas de l'électrification informelle massive et concertée à Casablanca. Réflexion et concertation sur le moment appropriées pour agir en masse, recherche de compétences techniques, internes ou externes, amicales ou payantes, circulation très fluide et organisée de l'information, communication - voire « cours » de formation - sur les modalités pratiques pour éviter les accidents, etc.

Ces tactiques bénéficient le plus souvent de l'impulsion de la communauté des habitants ; elles peuvent aussi bénéficier d'interactions positives avec des groupes extérieurs qui jouent le rôle de passeurs ou d'interprètes : associations, élus, agents recenseurs. Le caractère construit de ces démarches nous paraît tel que nous retenons le terme de stratégie.

A côté de ces « stratégies », on enregistre aussi des comportements moins construits, plus tactiques, et d'origine souvent individuelle, comme le « grignotage », par essai et erreur, qui « teste » les marges de manœuvre. Par exemple, les habitants ont opéré ainsi pour surélever les constructions à Bachkou, pour durcifier, ou, dans tous les cas, pour s'approprier davantage d'espace pris sur la voirie dans les trois cas. A l'inverse des stratégies, les tactiques peuvent utiliser le chantage ou l'intimidation immédiats. La menace de jeter ses enfants sous les roues des véhicules de la Lydec est un bon exemple de la manière dont, pourtant désapprouvé par d'autres habitants, un tel « geste » revêt une signification collective appropriée *a posteriori*³⁸.

Ces multiples possibilités de lecture posent d'ailleurs clairement les limites que nos observations nous imposent en matière d'analyse des stratégies. En effet, il est parfois difficile de saisir l'objectif qui est réellement poursuivi par ce déploiement de procédés, collectifs ou individuels. On pressent – mais était-ce clair à ce moment-là pour les acteurs ou s'agit-il d'une lecture *a posteriori* ? – que certaines de ces tactiques ou stratégies n'ont pas nécessairement pour objectif ce qu'elles mettent en avant, mais qu'elles servent, en fait, à préparer des négociations qui vont conduire à une adhésion sous conditions, dans un mouvement qui serait de nature à faire en quelque sorte « monter les enchères »³⁹.

Un dernier aspect mérite d'être détaillé, c'est la question de l'importance des stratégies individuelles et des questions que posent leurs articulations ou divergences avec les stratégies collectives. L'image persistante de quartiers à forte dimension communautaire où règnent des modalités d'organisation portées par des solidarités stables et structurées est inexacte. Les stratégies collectives existent, mais elles restent fragiles dès lors qu'elles ne sont pas relayées, portées ou

³⁸ Rappelons que la menace de « mort sacrificielle » des enfants n'est pas une exception et qu'on la retrouve dans nombre de confrontations entre autorités et populations.

³⁹ En cela, elles seraient d'ailleurs un ajustement parfait aux tactiques de négociation des acteurs publics, qui eux menacent du pire, voire feignent d'abandonner tout projet, pour amener les habitants à accepter une solution intermédiaire.

instrumentalisées par les élus, les associations ou les leaders d'opinion. Leur fragilité provient, entre autres, de fortes capacités d'autodestruction dues aux dissensions internes entre sous-groupes d'intérêts divergents ou entre leaders locaux. Elle est également due au fait que certains acteurs publics semblent essentiellement dévolus à entamer les ententes ou mouvements collectifs, à en empêcher la constitution ou alors, à en susciter eux-mêmes pour pouvoir les contrôler.

Mais ces stratégies collectives apparaissent surtout comme secondaires, en nombre comme dans le discours des habitants, par rapport aux stratégies individuelles qu'on retrouve à tous les niveaux, jusqu'au sein des ménages. Si des solidarités familiales s'expriment, par exemple, dans la déclaration aux enquêteurs d'appartenance au ménage de membres vivant à l'extérieur, l'inverse est fréquent et fait apparaître l'âpreté de la recherche de solutions individuelles, parfois même contre l'intérêt du groupe ou des autres membres : fausses déclarations de membres du ménage sur la « propriété » de la baraque, « oubli » volontaire de membres du ménage, « vol » des papiers attestant l'attribution ...

Le recours individuel le plus fréquent passe par le clientélisme ou la subornation, pour accéder à un produit rare – occupation, droit d'accéder à une activité – dans le cadre de l'opération. Le heurt entre niveaux d'intérêt se révèle principalement quand le projet se matérialise, quand les promesses du projet se font plus présentes, quand la menace d'éviction se rapproche. L'accès au sol ou au logement par le biais de l'opération publique constitue dans ce sens un catalyseur remarquable des phénomènes d'individuation qui traversent la société bidonvilloise au même titre que le reste de la société marocaine.

Les stratégies individuelles peuvent aussi apparaître substitutives aux stratégies collectives quand celles-ci sont inexistantes ou qu'elles n'ont donné aucun résultat. C'est particulièrement le cas à Tanger. Elles peuvent aussi être le fait de personnalités « pionnières ». C'est le cas de la durcification, ou de l'électrification à Salé. Les risques encourus par ces « pionniers » (qui, à Salé, ont été arrêtés et emprisonnés) expliqueraient en partie la préférence pour les stratégies collectives quand il s'agit d'affronter l'autorité, et par contre, pour la démarche individuelle dès qu'on peut compter et s'appuyer sur une interface permettant de toucher cette autorité.

2.2.4. Les ordres de légitimation mobilisés par les acteurs

Pour appuyer leurs décisions, leurs modes de faire, ou leurs stratégies, les acteurs recourent à des justifications fort différentes. Les légitimations des habitants, acteurs locaux ou même nouveaux acteurs – ONG, privé – trouvent matière à interférence et instrumentation dans les affichages de plus en plus larges des acteurs publics. On pourrait penser qu'il s'agit d'un jeu formel qui ne dépasse pas

le niveau du langage. Mais ce n'est pas le cas puisqu'on constate que les habitants utilisent la diversification des points de vue exprimés par les acteurs publics et les « brèches » désormais ouvertes dans un discours jadis monolithique. Cette diversification apparaît ainsi comme une ressource dont les habitants peuvent, selon les circonstances et les situations, se saisir.

Du côté des acteurs publics, les caractéristiques de la « belle ville », les exigences d'un urbanisme moderne et celles de l'état de droit le disputent aux notions d'un intérêt général décliné surtout en termes pratiques et limités aux questions telles que l'aménagement, la circulation, l'hygiène ou la sécurité. La solidarité et la lutte contre la pauvreté ne sont apparues qu'à la fin des années 90 et ne s'affirment qu'en 2005. Elles semblent avoir offert aux défenseurs des politiques de logement social de nouveaux ordres de légitimation inespérés, même s'ils sont utilisés de manière fort diverses - parfois même comme un pur alibi - par certains acteurs.

Par ailleurs, la légitimation par le seul souci de rattrapage – ou d'amélioration – des conditions de logement et d'urbanité pour les habitants des quartiers précaires est rare. Elle n'apparaît comme dominante que dans les expériences pilotes de la maîtrise d'ouvrage sociale et notamment dans le processus d'identification sociale tel que mis en œuvre à Marrakech. Elle apparaît aussi dans un certain nombre de décisions récentes d'équiper, servir et désenclaver des quartiers irréguliers, en particulier à Casablanca, sans que les questions de fond touchant à leur statut aient été résolues, voire même posées. Il faut néanmoins relativiser ce changement : il ne touche que des projets particuliers et ne fait pas vraiment encore le poids face à l'importance quantitative des approches « classiques » que révèlent les autres projets et interventions en cours.

Enfin, sur un même projet, le recours des acteurs publics à plusieurs légitimations ne permet pas de saisir, au niveau du discours, les arbitrages qui trancheront, le moment ultime de décider étant venu. Cette multiplicité, commode en termes d'affichage politique, génère toutefois des contradictions nombreuses sur le terrain : on ne peut en effet pas toujours concilier les impératifs des opérateurs avec les mots d'ordre. Ces contradictions ne peuvent trouver réponse que dans des négociations qui rendent la mise en œuvre encore plus complexe et sont fortement tributaires de facteurs politiques nationaux ou locaux.

Du côté des autres acteurs quelques spécificités apparaissent, au-delà de certaines convergences avec ce qui vient d'être énoncé. Les élus partagent, par exemple, à des degrés divers, nombre d'arguments des acteurs publics, mais tout est question de nuance, de hiérarchie des priorités et de statut. Les élus locaux se rapprochent davantage des postures habitantes, alors que les présidents de commune ont un discours sur la mise à la norme qui est très proche des techniciens ou des autorités locales. Par ailleurs, la mise en avant de leur représentativité constitue une spécificité, qui n'est toutefois pas très fréquente, au niveau que nous avons ici

saisi⁴⁰. Enfin, l'ordre des réalités et l'appel au réalisme, voire au pragmatisme, avec lequel il convient de traiter les problèmes des bidonvillois sont très présents.

Ces derniers ordres sont largement partagés par les « nouveaux acteurs », en tous cas, sous l'angle où nous les avons touchés ici : la Lydec et le pragmatisme face à la double contrainte de demande des populations bidonvilloises et de baisse des performances de la distribution commerciale « normale » face au vol ; ENDA, dont la philosophie est de partir de l'existant et de l'améliorer en étroite adéquation avec ce que peuvent apporter les différents concernés. Ce qui sépare ces deux acteurs est évident, l'un obéissant à une logique « militante », l'autre commerciale et à cet égard, notre recherche n'entendait rien apporter de nouveau. Par contre, leur proximité sur la question de l'intervention pratique paraît suffisante pour être ici soulignée.

Du côté des habitants, différents ordres de légitimation sont également mobilisés, ils peuvent varier selon la phase du projet et méritent un arbitrage entre légitimations auxquelles les habitants croient fondamentalement et celles qui ont une fonction purement tactique. Les histoires collectives ou individuelles de l'occupation des lieux en sont les sources les plus riches de construction, reproduction et diffusion de cette légitimation.

- Le thème principal en est l'occupation du sol. Les justifications peuvent mobiliser l'existence de droits fonciers traditionnels comme c'est le cas à Salé et au douar Lahna à Marrakech. Les droits acquis, seulement liés à l'usage - usage traditionnel comme au douar Abiad de Marrakech -, ou moderne - location ou installation par un acteur public, à Tanger et Casablanca - sont également mis en avant, notamment en raison de la longueur d'installation. Cette ancienneté de l'occupation et de la mise en valeur du lieu, voire la fonction de « gel foncier » que cet usage a permis, rendant possible aujourd'hui pour d'autres acteurs une valorisation à faible coût, constitue un autre pilier de la légitimation.

Les discours de légitimation assurent également une fonction de remise en cause de l'« illégitimité » de leur installation, voire de mise en avant des causes qui les absolvent totalement ou partiellement⁴¹. Enfin, dans certains cas, il prépare à la négociation, notamment par la revendication d'une sorte de droit de préemption. Toujours dans le même ordre, un troisième niveau de légitimation de l'occupation du sol fait référence à une « légende dorée », celle d'un don par un généreux donateur privé (à Casablanca) ou collectif (Derb Ferrane à Marrakech) où « don » d'usage et « don » de propriété sont parfois intimement (sciemment ?) confondus.

⁴⁰ Sans préjuger toutefois de l'usage qu'ils peuvent en faire face aux acteurs publics.

⁴¹ C'est en particulier le cas de populations qui ont été amenées là où elles sont aujourd'hui par les pouvoirs publics eux-mêmes (cas de déplacements antérieurs, avec ou sans promesse de régularisation ou de solution définitive ultérieures), ou qui se sont installées, dans d'autres cas, avec le consentement, monnayé ou non, de ces mêmes autorités.

Toutefois, les histoires individuelles apportent d'autres éléments de légitimation, notamment ceux qui sont liés à la capitalisation. Les habitants eux-mêmes ont parfois du mal à les formuler tant ils leur paraissent évidents, mais l'existence d'un marché animé de la vente de baraques le confirme : la baraque est bien le résultat d'un processus de capitalisation, avec des composantes variées, allant de la vente de biens fonciers ou immobiliers ruraux à l'accumulation par le travail, en passant par la vente de bétail ou de bijoux en or. Elle n'a donc pas seulement une valeur d'usage, interprétation unique qu'en font la plupart des acteurs publics, c'est un bien économique : elle représente en effet une valeur d'échange, un bien patrimonial, voire une « caisse de secours » en cas de coup dur. Peu importe concrètement l'illégitimité de ce bien, puisque le marché leur donne raison⁴².

- Un deuxième ordre majeur, retrouvé dans tous les cas observés, concerne l'équité ou la justice sociale, au nom de l'appartenance à la communauté nationale et au-delà à la communauté humaine universelle (notion de « Droits de l'homme », « droit au logement » et à la démocratie). L'appartenance à l'urbain (versus rural), ou l'accès à la modernité, sont également avancés comme des progrès qui doivent être partagés par tous. Enfin, cette revendication de justice s'appuie sur l'instrumentation des référents mobilisés par les acteurs publics eux-mêmes. La démocratie et la lutte contre la pauvreté, mises en avant par le roi Mohamed VI, sont ainsi très présentes ; elles servent même d'étalon pour juger des actions entreprises, des discours des élus, des techniciens, et même des ministres. Les populations recourent à ces deux ordres de légitimation tant pour justifier le maintien que pour négocier les conditions de départ.

- Un dernier ordre n'est, par contre, utilisé que dans le cas de combat ouvert pour le maintien sur place : il s'agit de la mise en avant de la question de survie et, donc, de l'impossibilité vitale générée par le déplacement. Cette légitimation est le fait des plus pauvres, dont la production de ressources dépend étroitement de la densité de flux des bidonvilles. Les accents désespérés de cette légitimation méritent une attention particulière : s'il n'est pas exclu que certains en jouent, la mise en scène d'une telle faiblesse des chefs de ménage n'est en effet pas compatible avec l'image que ces acteurs cherchent généralement à donner d'eux-mêmes, le misérabilisme trouvant dans ces quartiers des limites dans l'image de la responsabilité conjugale ou parentale et dans un certain machisme. Elle mérite donc d'être prise au sérieux.

⁴² Quoique sur ce plan, émergent aujourd'hui des argumentations qui montrent que la légalité est devenue un paramètre avec lequel comptent les stratégies résidentielles (Dansereau et Navez-Bouchanine, 2002). On note par exemple que l'alternative à un déplacement rejeté est la revente (du lot ou du logement) et l'installation dans le clandestin. Aujourd'hui, nombreux sont toutefois les ménages qui, analysant cette éventualité, la rejettent en raison du statut irrégulier de la construction, indiquant par conséquent leur volonté de changer pour un bien reconnu légalement.

Hormis ce dernier cas, il faut souligner que l'opposition entre les légitimations des acteurs publics et des habitants est toute en nuance. Plus claire dans les pratiques que dans les discours, elle va de pair avec une grande circulation des « ordres » de légitimation, instrumentalisés de diverses manières. Les plus circulants, partagés et utilisés par le plus grand nombre d'acteurs même antagoniques sont la pauvreté et la démocratie. Le recours à l'ordre urbanistique et la notion d'intérêt général sont également mobilisés : ils peuvent devenir un objectif réel – réclamer en leur nom le « recasement » sur place versus une restructuration « bâtarde » à Salé – ou un élément d'argumentation et de négociation, comme à Tanger.

Conclusion

L'évolution apparente des politiques urbaines et l'investissement massif de ces dernières dans des programmes d'habitat destinés aux habitants des bidonvilles au cours des dix dernières années au Maroc ont le mérite de remettre en discussion la thèse du désengagement de l'Etat ou du désintérêt des acteurs publics à l'égard des problèmes de logement des bidonvillois, lesquels continuent à concentrer l'action publique bien au-delà de leur représentativité réelle en matière d'habitat dégradé, ou insalubre. Mais au-delà du sens politique ou symbolique auquel cette concentration d'efforts renvoie, ces interventions imposent une relecture attentive des efforts engagés, de leurs finalités et de leur capacité à se réaliser, tels qu'on peut les décoder, les interpréter ou les expliquer à divers niveaux de décision et d'action publiques, comme privées d'ailleurs.

Les objectifs apparents d'amélioration des conditions de vie des habitants, même relus sous les hypothèses sécuritaires ou celles du maintien d'une sorte de pacte socio-politique garantissant une paix urbaine, perdent en effet de leur transparence et de leur consistance à l'épreuve des faits, des formulations finales de projets et des conditions concrètes de leur mise en oeuvre. La lecture des projets sur le temps long met ainsi en évidence une volonté récurrente d'éradication et de nettoyage des lieux centraux, laquelle apparaît bien comme une motivation principale de nombre d'acteurs publics. Toutefois, cette volonté, explicite ou implicite, mais noyau dur des décisions, rencontre de nombreux obstacles, contradictions et résistances dès les premières esquisses de sa mise en oeuvre :

- d'une part avec l'entrée en jeu, voulue ou non par les initiateurs des politiques et projets, de nouveaux acteurs plus ou moins incontournables - privés, ONG, élus -, mais également avec l'apparition de discours et de positions hétérogènes au sein même de la sphère publique. Ainsi, l'expression du volontarisme public le plus triomphant peut rapidement être mise en contradiction par les événements, les réalisations concrètes ou l'absence de ces dernières.
- d'autre part, avec la mise en oeuvre, apparaissent des inflexions, modifications, revirements, ou échecs dans les réalisations, qui sont dus à la

manière dont le projet est reçu par les habitants et les acteurs locaux et aux réactions collectives et individuelles de ces derniers face aux décisions prises.

Ces réactions, interactions et leurs effets sur les réalisations concrètes font apparaître que dans un contexte persistant d'absence d'information réelle des habitants, ceux-ci orientent et légitiment leurs comportements - de résistance à l'éviction, de négociation des conditions du départ ou au contraire de celles de leur maintien sur place - en s'accrochant au mieux aux affichages qui accompagnent l'annonce des projets, aux effets d'annonces politiques plus générales (démocratisation, lutte contre la pauvreté...) et aux « ambiances » socio-politiques nationales, notamment en se référant à certaines déclarations ou discours royaux, ou locales.

Mais les habitants font également preuve de capacité d'ajustement aux évolutions ou *alea* des projets et face à l'expression des rapports de force. Si la résistance est le plus souvent collective et trouve nombre de thèmes de légitimation, facilement adoptés et repris par la plupart des habitants, les ajustements relèvent davantage de tactiques et stratégies individuelles, ou propres à des sous-groupes, que collectives. On voit aussi que l'accès à une information, rare et peu transparente, génère de nouveaux « enjeux » et des ressources pour les plus habiles. On note en effet l'importance, dans le déroulé de ces tactiques, de l'existence de « capitaux » particuliers (social, politique, économique), mais aussi de compétences, individuelles ou collectives, à mobiliser des ressources et des expériences antérieures pour éclairer leurs propres décisions dès qu'une quelconque marge de manœuvre se profile.

Enfin, ces résultats montrent aussi comment des efforts de réforme issus d'un courant de pensée pragmatique, ou résultant du constat d'échec des opérations passées, tous deux présents à des degrés divers chez les acteurs publics, privés et dans la « société civile », conduisent eux aussi aux mêmes torsions, incertitudes ou non réalisation que par le passé. Emergent aussi quantité d'effets « non-intentionnels » qui peuvent réellement modifier le cours des choses, et pas seulement sur des détails insignifiants, puisqu'en définitive, la volonté de déplacement est mise en échec⁴³. On notera en particulier comment, côté habitants, les attentes, comportements - y compris internes -, stratégies et légitimations restent très fortement inspirée par, voire calqués sur, les histoires passées, dans toute leur épaisseur socio-politique ; ils s'appuient également sur les rapports de force antérieurs, avec une prégnance des jeux de clientélisme, passe-droits,

⁴³ Nous employons donc cette expression « non-intentionnels » dans un sens un peu ironique étant donné le caractère subsidiaire, voire tout à fait accessoire que beaucoup lui accordent, y compris dans la recherche en sciences sociales. C'est dire l'importance que, dans les directions fécondes depuis longtemps indiquées entre autres par Boudon ou Elster, nous souhaitons que les sciences sociales prennent davantage ces questions au sérieux.

instrumentalisations diverses... Ces derniers expliquent sans doute, mais en partie seulement, la persistance de modes individuels de négociation et le poids de réactions et stratégies tantôt individuelles tantôt collectives, mais alors souvent strictement indexées sur la maximisation des intérêts individuels et donc très circonstanciées et éphémères.

Conclusion générale

Sur ces différents terrains et pour les types d'intervention que nous avons observées, deux conclusions majeures s'imposent :

- dans un même contexte politique, institutionnel et urbanistique, celui qu'offre le Maroc urbain du début des années 2000, la différence entre des interventions qui poursuivent *a priori* des objectifs aussi différents que la mise à niveau des centres-villes et l'amélioration des conditions d'habitat des populations des quartiers insalubres ou dégradés apparaît relativement ténue. Ainsi, les acteurs publics qui poursuivent des objectifs d'amélioration des logements restent au premier chef concernés, voire fascinés, par l'image de la « belle ville », par le souci de reconquête des lieux centraux pour en faire un usage plus « conforme » à cette image que celui qu'en font les bidonvillois. De même, ceux qui sont, avant tout, concernés par les restructurations urbaines et la mise à niveau internationale des grandes villes sont forcés de composer avec les désirs d'amélioration du logement ou d'accès à la propriété.

- malgré un affichage volontariste fort, et d'où que proviennent les décisions initiales, fussent-elles des ordonnances royales, la concrétisation des projets peine à faire converger le projet annoncé avec celui réellement réalisé. De plus, entre les « décisions » ou leurs annonces et la production d'effets matériels ou immatériels générés par la mise en oeuvre de ces dernières, il ne s'écoule pas seulement de longs délais linéaires ; on ne peut pas non plus continuer à dénommer effets non-intentionnels ces évolutions inattendues de projets qui soit changent complètement de configuration (cas de Karyan El Oued) soit s'étirent interminablement dans le temps, quand ils ne sont pas purement et simplement bloqués, par incapacité d'être menés à terme (cas de l'avenue Royale). Nos résultats mettent en effet en évidence le caractère éminemment processuel, mouvant, incertain... qui caractérise la mise en oeuvre de « décisions » pourtant présentées comme irréversibles et inévitables. En lieu et place, nous observons un ensemble complexe et touffu d'interactions qui produisent leur propre histoire et leur propre « projet ». La convergence à cet égard entre d'une part, un projet prestigieux ayant bénéficié d'une décision au plus haut niveau, d'un encadrement et de soins particuliers dans la mise en oeuvre et d'autre part, des projets plus « ordinaires », plus habituels et moins touchés de « sollicitude » est plus qu'intéressante. Elle l'est d'autant plus que le contexte dans lequel sont prises les décisions - conception et mise en oeuvre - des projets peut être grossièrement caractérisé par sa faiblesse en termes de formes démocratiques de

décision. Elle l'est encore davantage quand on réalise à quel point cette évolution des décisions est encore peu présente à l'esprit de la plupart des décideurs dans le domaine urbain, lesquels continuent à fonder leur pratique sur des représentations de projets « ficelés » et « convoquent » les sciences sociales pour les aider à franchir les étapes programmées - rêvées ? - de la réalisation.

Il y avait donc bien un intérêt, pour la recherche, et au-delà de l'exploration des *entre-deux* spécifiques des projets, à saisir *l'intensité des interactions, formelles et informelles, qui se produisent entre ces deux types d'intervention si éloignés à l'origine*, l'un touchant, suite à un projet d'inspiration grandiose, un habitat intégré et régularisé de longue date (même si sa création n'a pas nécessairement répondu aux critères d'urbanisme légal), alors que l'autre concerne d'emblée la résolution de problèmes d'un habitat totalement « illégal ».

Face à cette « réalité » de terrain, commune aux différents cas de figure, l'insistance des acteurs publics - mais également des cadres techniques - à se raccrocher formellement à des décisions ou documents d'urbanisme fondant ou justifiant leur démarche constitue dès lors un vrai paradoxe qui soulève des questions de fond auxquelles deux réponses apparaissent possibles.

La première est politique et elle renvoie côté jardin, aux enjeux de la métropolisation et de l'internationalisation et, côté cour, à la nécessité de légitimer des actions où les intérêts privés, fortement imbriqués aux intérêts publics, seraient, autrement, beaucoup plus crûment visibles aux yeux des populations.

La seconde réponse est davantage liée à la résistance technique et esthétique des professionnels de l'espace. Malgré l'inaboutissement ou les échecs rencontrés par ces opérations de mise à la norme, en total décalage avec la ville réelle, on voit bien que ces derniers semblent incapables de modifier leurs routines d'intervention. Les projets « ficelés » et figés, où l'amont régit l'aval (ou en tous cas s'imagine le régir) permettent de ne pas remettre en cause tout l'édifice conceptuel de la planification urbaine⁴⁴. Il apparaît évident, en tous cas sur les terrains étudiés, que ces deux réponses coexistent dans nombre de cas.

⁴⁴ Cette attitude n'est pas spécifique aux professionnels marocains et les moyens de se « raccrocher » varient. Voir la très ironique, mais pertinente, formulation de F. Ascher (2001) : « *Ces événements nous dépassent. Feignons d'en être les organisateurs* ».

Bibliographie

Abderrahim, Zakaria, 2002, *L'Avenue Royale : un modèle d'Aménagement urbain à Casablanca*, Ecole Hassania des Travaux Publics, Casablanca, Mastère en Maîtrise d'Ouvrages et Gestion Immobilière.

Abouhane A., 1988, *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc : le cas de Tabriquet-Nord à Salé*, Université de Rabat, Thèse de doctorat d'Etat en Droit Public.

Abouhane A., 1999, « Médiation notariale et gestion des conflits liés au logement au Maroc », pp. 259-274, in Signoles Pierre, El Kadi Galila, Sidi Boumédiène Rachid (éds.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 373 p.

Ameur M. et Filali A., 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives*, Rabat, PGU-ANHI.

ANHI, 1996, « L'autoconstruction dans les opérations de l'ANHI », in *Cahiers de l'ANHI*, Rabat.

Arrif A., 1991, *Le passage précaire*, Université d'Aix-Marseille, Thèse de doctorat en anthropologie.

Ascher F., 2001, *Ces événements nous dépassent. Feignons d'en être les organisateurs*. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues

Berry-Chikhaoui I. et A. Deboulet (sous la direction de), 2000, *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Coll. Hommes et sociétés, Tunis - IRMC, Tours - Urbama, Paris - Karthala, 406 p.

Berry-Chikhaoui I., 1994, *Quartier et sociétés urbaines, le faubourg sud de la médina de Tunis*, Université de Tours, Doctorat de géographie.

Bidou-Zachariassen C. (dir.), 2003, *Retours en ville*, Paris, Descartes & Cie

Boltanski, L., Chiapello, E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 843 p.

Brown K., Jolé M., Liauzu C., Zubaida M. 1988 *États, villes et mouvements sociaux dans le monde arabe*, Paris, L'Harmattan.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Cattedra, Raffaele, 2001, *La Mosquée et la Cité : la reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca, Maroc*, Université de Tours, Thèse de doctorat de géographie.

Cefaï, Daniel et Trom, Danny (coord.), 2001, « Introduction : Les formes de l'action collective - mobilisation dans les arènes publiques », in *Raisons pratiques*, éditions EHESS.

Critique économique, 2002, « Bilan du gouvernement d'alternance », in *Critique économique*, n° spécial, n°8, Rabat.

Dansereau F., Navez-Bouchanine F., Safar-Zitoun, M., 1998, *Quelques leçons d'expériences de relocalisation d'habitants des quartiers précaires au Maroc*, Montréal, Villes et développement, Groupe interuniversitaire de Montréal, cahier n°11-95.

Dansereau F., Navez-Bouchanine F., 2002, *Gestion du développement urbain et Stratégies résidentielles des habitants*, Paris, L'Harmattan.

Deboulet, Agnès, 2000, « Apprendre à faire la ville. Les compétences à l'épreuve de la restructuration urbaine (Ismailiya, Egypte) », pp. 313-340, in I. Berry-Chikhaoui et A. Deboulet, *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, Tours - Urbama, Tunis - IRMC, Paris - Karthala.

Deboulet A., Destremau B., Ireton F. (eds.), 2004, *Analyses et Dynamiques de la pauvreté en Afrique du Nord et au Moyen-Orient*, Paris, édition Urbama – Karthala.

Durand-Lasserve, Alain et Tribillon, Jean-François, 2001, « La loi ou la ville ? », pp. 72-77, in *Urbanisme*, n°318, mai-juin 2001.

El Ouafi N., 1992, *La société civile au Maroc*, Rabat, SMER.

El Kadi G., Sidi Boumedine R. et Signoles P., 1999, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Editions.

El Maoula el Iraki A., 2002, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance »*, Rabat-Paris, INAU-L'Harmattan.

Fayman S., 2001 « les villes inclusives » (Rapport introductif), Conférence UNCHS de Marrakech sur la pauvreté urbaine. Site Internet Unchs.org/ifup/conf.

Gilbert, Alan, 2002, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto. What difference does legal title make ? », 19 p., in *International Development Planning Review (IDPR)*, n°24 (1).

Gilbert A. et Ward P., 1985, *Housing, the State and the Poor*, Cambridge, University press.

Hauw D., 2004, *Les opérations de relogement à Casablanca - de la vision des aménageurs aux pratiques des habitants*, thèse de géographie, université de Tours.

Hauw D., 1997, *Dynamiques associatives de deux " communautés " relogées dans la cité El Wala, commune de Sidi Moumen, Casablanca. " Relogés de la ville " et " recasés des bidonvilles "* , Université de Tours, Mémoire de DEA.

Hauw D., 1995, *Le relogement de la population des quartiers de la Mosquée Hassan II à Casablanca dans la cité Attacharouk (commune de Sidi Moumen). Etude socio-spatiale*, Université de Tours, Maîtrise de géographie.

INAU, 1984, *Evaluation du premier projet de développement urbain : Douar Hajja-Mâadid*, Rabat, Institut National d'Aménagement Urbain.

Jobert A., 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », pp 67-92, in *Politix*, 42.

King P., 1996, *The limits of housing policy: a philosophical investigation*, London, Middlesex University Press.

Labyrinthes, à la croisée des villes, « Scandale de l'avenue Royale ; Casablanca Avenue Royale, contre-projet, l'amorce d'un débat », in *Labyrinthes, à la croisée des villes*, revue spécialisée, n°5.

Lahbil-Tagemouati, 2004, « Problématique de la participation des bidonvillois. Cas de l'identification sociale à Marrakech », in *Al Maouil, La maîtrise d'ouvrage sociale au Maroc : un état des lieux, Cahiers de l'Omrane*, 19-20, Septembre, Rabat

La gazette de l'Urbanisme et de l'Immobilier, 16-25 décembre 1995, p. 11.

Lefebvre, Henri, 1974 (1968), *Le droit à la ville*, suivi de *Espace et politique*, Coll. Points Paris, Seuil, 281 p.

Les Annales de la Recherche Urbaine, 1995, « Régularisations de propriétés », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°66, mars 1995.

Levy C. et Taher N., 2000, « Spaces of insurgent practices: lessons from gender and housing », pp 19-26, in *Open House International*, vol. 5, n°4.

MATEUH, 1998, *Etude relative à l'évaluation de l'impact socio-économique des opérations de relogements des populations de bidonville*, Rabat, Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Merrien, François-Xavier, 1998, « De la gouvernance et des Etats-Providence contemporains », pp. 61-71, in « La gouvernance », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n° 155, mars 1998.

MHEFP, 1997, *Etude sur la valorisation des projets de lotissement du Ministère de l'Habitat*, Rabat, Ministère de l'Habitat, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

Navez-Bouchanine F., 2003, « Les chemins tortueux de la démocratie dans les interventions en bidonville au Maroc », in *Espace et Société*, automne 2003, numéro spécial Ville et Démocratie.

Navez-Bouchanine F., 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, Rabat, Publications ANHI, 302 p.

Navez-Bouchanine F., 2002 a, *Les interventions dans les bidonvilles. Une évaluation sociale*, Rabat, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, ANHI.

Navez-Bouchanine F., 2002 b, « Evolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance », in *Critique économique*, n°8.

Navez-Bouchanine F., 2001 b, « Villes, associations, aménagement au Maroc » in *Annales de la recherche urbaine*, n°89.

Navez-Bouchanine F., 1997, *Habiter la ville marocaine*, Casablanca-Paris, Gaetan Morin-L'Harmattan.

Osmont Annik, 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 309 p.

Rabinovich A., 2002, « De la participation à l'interaction, l'évolution d'un mythe », in Dansereau F. et Navez-Bouchanine F.(éds), *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*, Paris, L'Harmattan.

Rakodi C., 1989, « Self help housing: the debate and examples », p.5-18, in *Habitat international*, vol. 13, n°4.

Rakodi C., 1988, « Upgrading in Chawama, Lusaka. Displacement and differentiation », pp. 297-318, in *Urban studies*, 25.

Secrétariat d'Etat à l'Habitat, 2002 a, *Habitat insalubre au Maroc. Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption*, Actes de l'atelier du 20 et 21 mars 2001, Rabat (Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières).

Secrétariat d'Etat à l'Habitat, 2002 b, *Habitat insalubre au Maroc. Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*, Rabat (Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières).

Signoles, Pierre, 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », pp. 19-53, in Signoles, Pierre, El Kadi, Galila, Sidi Boumédiène, Rachid (éds.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 373 p.

Snow D., « Analyse de cadres et mouvements sociaux », pp. 27-51, in Cefaï, Daniel et Trom, Danny,

Sonadac, 2002, *Rapport d'activité*, Casablanca, Sonadac.

Taher N., 1986, *Social identity and class in a Cairo neighbourhood*, Cairo paper in social science, The American University in Cairo Press.

Taher N., 1997, *Socio-political and economic costs of a donor-led housing programme: the case of Rashed-greater Cairo*, DPU, Bartlett, UCL, London, working paper n°84.

Turner, J.C., 1968, « Housing Priorities, Settlement, Patterns, and Urban development in Modernizing Countries », in *Journal of American Institute of Planners* (Nov. 1968): 354-363.

Turner, J. F.C., 1972, « Housing as a Verb », in Turner J. and Fisher R. (eds.), *Freedom to Build*.

UNCHS, 2001, « Housing the Urban Poor », in *Habitat Debate*, n° spécial, Nairobi, UNCHS.

Urbanisme, 2001, « Illégalités et urbanisation - dossier spécial », in *Urbanisme*, n°318, mai-juin 2001.

Zerhouni, Selma, « Editorial », in *AM Architecture marocaine*, n°10.

QUARTIERS NON-REGLEMENTAIRES : INTERMEDIATION, ELITE DE PROXIMITE ET RESTRUCTURATION URBAINE

Aziz Iraki avec la collaboration de Abderrahmane Rachik

Introduction

Au Maroc, depuis les années 90, les orientations centrales en matière d'habitat non réglementaire sont à la régularisation et à la mise en place de dispositifs institutionnels cherchant la participation financière des populations pour l'équipement de leur quartier. Ces orientations s'articulent aux logiques des acteurs locaux dont le poids débouche sur une hétérogénéité accrue d'arrangements territorialisés. Les lieux comme les échelles d'observation de ces orientations sont ainsi susceptibles de modifier très sensiblement l'évaluation qui peut en être faite¹.

Plus que de résistance, de contournements et de ruses, il s'agit de logiques propres au local qu'il reste à expliciter.

Dans le processus de négociation ouvert autour de la régularisation de ces quartiers (reconnaissance au droit à la construction et à l'équipement), la légitimité des acteurs (notamment celle des élites locales) et leur rôle d'intermédiaire, s'avèrent essentiel. Les chercheurs y ont souvent privilégié la vision d'une relation asymétrique entre des notables, grands propriétaires fonciers (devenant des pourvoyeurs de terrains) et des assujettis (titulaires des bas revenus) citadins appauvris ayant bénéficié d'une « action bienfaitrice » : des rapports d'assujettissement qui ont renforcé l'enracinement des notables dans le milieu et leur pouvoir mobilisateur. Même si l'interpénétration des intérêts des uns et des autres est reconnue², l'analyse est plus encline à épouser les flux de domination. Les acteurs subordonnés sont supposés passifs, objets et non sujets de leur histoire (M. de Certeau). Sans prôner une approche dichotomique, il s'agit de s'interroger sur l'action politique des groupes sociaux subordonnés et de porter l'attention sur les éléments qui émergent du territoire concerné, sur « les gens qui comptent » dans le quartier.

¹ S. Jaglin et E. Dorier-Apprill, 2002.

² A. Abouhani : « Chaque action du notable sécurise les petits acquéreurs et chaque revendication de ces derniers élargit le champ des opérations du notable ». in *Pouvoirs, villes et notabilités locales*, Urbama, Rabat 1999, p. 171.

Si l'on observe les périodes préélectorales dans les quartiers populaires de certaines villes moyennes marocaines, on est frappé par la sollicitude qui entoure certaines personnes du quartier de la part, aussi bien des « délégués locaux » des principaux partis du mouvement national que de ceux des partis appelés de l'administration³. Tous deux leur proposent une accréditation de leurs partis respectifs. En fait, nos travaux de recherche précédents sur les systèmes politiques locaux et la gestion urbaine⁴ nous éclairent sur des systèmes clientélistes en cascade intégrant les institutions formelles ou des situations de ruptures régulées par le centre. Dans un cas comme dans l'autre, ces représentants naturels de la population, cette élite de proximité a occupé une place centrale dans le processus de régulation.

La question de la médiation pose plusieurs problèmes. Les chercheurs y ont souvent privilégié l'angle institutionnel (étude des associations, amicales, municipalités, etc.) ou fonctionnel (étude des acteurs promoteurs « illégaux »). Or, l'ancrage à la population n'a pas été suffisamment étudié. En fait, l'expression politique de la base n'a pas fait l'objet de l'éclairage nécessaire pour comprendre l'ensemble de ces transactions sociales. L'étude des logiques des seules élites locales ne permet de comprendre qu'une partie de la logique du système politique local.

Différents cas étudiés dans des petites villes marocaines ont pu dégager trois modes de fonctionnement du système de régulation interne :

- un mode clientéliste qui prend la forme de relations plus ou moins équilibrées s'apparentant davantage au régime des obligations réciproques qui marque la vie politique locale des démocraties occidentales. La population du quartier a des représentants qui monnaient leurs voix au sein du conseil municipal suivant le degré de réponse (aux demandes de la population du quartier en équipement) des élus prétendant à la chefferie du conseil. Dans ce système, on remarque une importante longévité de cette élite de proximité au sein du conseil municipal. Finalement, quand il y a justice spatiale, élections locales transparentes ou « contrôlées », ces élites prennent une importance primordiale dans le système de régulation locale ;
- un mode de fonctionnement marqué par une césure entre les populations et les élites politiques qui gèrent la ville. L'articulation aux populations se fait dans une relation ambivalente. Des intérêts communs lors de la régularisation (première étape), puis des divergences et conflits autour de l'équipement du quartier. La population crée ses propres moyens de

³ Partis formés dans les années 70-80 par des proches du palais avec l'aide de l'administration, tendance libérale.

⁴ El Maoula El Iraki Aziz, 2001, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance*, Paris, L'Harmattan.

pressions en s'adressant directement au « centre » (requête auprès des membres de la famille royale, envoi de délégation au siège du ministère de l'Intérieur à Rabat). Dans ces démarches, on repère encore une fois l'importance d'une élite de proximité formée d'anciens militaires, d'instituteurs, de clercs, qui émergent comme des leaders du quartier agissant en dehors de tout dispositif institutionnel (municipalité, associations). Leur poids au niveau local est tel que l'arbitrage du « centre » devient une nécessité. Leur capacité de mobiliser en fait un acteur principal dans la vie politique locale ;

- un mode de fonctionnement vertical sans relais de la population. Parmi cette dernière, chacun a recours directement à un intermédiaire de l'administration pour régler sa propre situation suivant un mode clientéliste asymétrique. La régularisation même du quartier connaît des résistances de la part des notables locaux et du conseil municipal dont les intérêts fonciers se trouvent dans d'autres parties de la ville. C'est l'autorité locale qui l'impose. Aucune initiative collective n'émerge autour de l'équipement du quartier. Tout se passe par l'intermédiaire d'un relais de l'administration organisant un processus vertical.

Plus que de modes de fonctionnement, chaque cas montre des rapports de forces qui prennent des formes singulières suivant les capacités de mobilisation du populaire, sa principale ressource de pouvoir face aux élites locales dirigeantes et aux impulsions du « centre ».

1. Construction des territoires dans les arrangements qui émergent du système politique local

Partant de là, il y aurait à souligner l'importance des lieux et des échelles d'observation.

En quoi des quartiers non réglementaires dans des petites villes seraient-ils significatifs d'effets de territorialisation et seraient-ils porteurs de manières particulières pour les populations permettant de véhiculer leurs demandes ? Cela serait-il dû à davantage d'interconnaissance et de contrôle social que dans les grandes métropoles (G. Sautter, 1981) ?

En quoi l'ancienneté du quartier, sa composition sociale, l'origine de ses populations, l'espace dans sa matérialité et le type d'intervention interviendraient-ils dans cette territorialisation ?

Et par conséquent, doit-il y avoir un « nous » pour voir se dessiner des initiatives collectives ? Que renferme alors ce « nous » ? Les territoires urbains se construiraient de moins en moins sur des critères d'appartenance et d'homogénéité et de plus en plus sur la base de solidarités territoriales nourries d'un sentiment

d'abandon ou d'ignorance des autorités centrales (C. Lacour, 1998). Toutefois, si la mobilisation se fait sur ces solidarités, elle ne semble pas être portée par le même type de leader suivant l'ancienneté des quartiers concernés. Si des leaders islamistes intégrés dans des associations nationales émergent dans les cas précités, ils ne trouvent plus aucune place dans des quartiers anciens de petites villes où la fibre de l'entraide, la mobilisation autour de la construction et de l'entretien de la mosquée et des principaux équipements du quartier ont été depuis longtemps pratiqués par des leaders bien ancrés dans leur quartier. Ici, la mobilisation sur la seule base idéologique des islamistes ne leur confère aucun poids. L'efficacité de l'organisation des associations nationales islamistes paraît surtout jouer dans le cas des territoires connaissant des recompositions sociales rapides. Une hypothèse qui reste toutefois à vérifier.

Plus que cela, « en dehors du territoire de l'administration, le territoire se construirait aussi dans un rapport entre la sociabilité et le politique. Il y aurait une ré-appropriation progressive du "politique" par la société locale. Le territoire serait délimité par "l'unité sociale minimale" qui réagit face à la politique (du centre) »⁵. En ce sens, la revendication par les populations de la régularisation du quartier, l'accès aux équipements et infrastructures de base, partent d'une reconnaissance par l'Etat d'un droit à la ville. Plus que l'intégration par le biais du travail ou de l'accès à « l'espace public », la revendication et le droit au logement formeraient ici une des bases de la constitution même de ces territoires. Cet ancrage dans la société urbaine ne s'opère pas par négation des anciennes territorialités. Bien au contraire, les relations communautaires et familiales sont mobilisées pour accéder au logement et revendiquer ses droits (reconnaissance, équipement). Plusieurs territorialités se superposent et se complètent. Mais, l'action politique n'a de sens qu'à l'intérieur d'un cadre de négociation du pouvoir ; ici, la commune urbaine. Les réseaux relationnels (base de ces territorialités) et la mobilisation autour de l'équipement des quartiers non réglementaires par ses populations ne trouvent leur traduction politique que dans leur relation au cadre municipal.

1.1. Lieux et échelles d'observation

Les différents éléments présentés ci-dessus militent pour un choix de terrains qui respecterait la variété des critères suivants : la taille des villes, la nature démographique des quartiers, les types d'intervention et la configuration actuelle du quartier (morphologie spatiale et articulation au reste de la ville).

1.1.1. La taille des villes

Ce critère prend son importance aussi bien dans la « matérialité » de la ville qui favoriserait ou pas les sociabilités et/ou les sentiments de marginalisation et

⁵ Gianfranco BOTTAZI, 1996 « On est toujours le "local" de quelque "global". Pour une (re)définition de l'espace local », *Espaces et Sociétés* Les échelles de l'espace local, L'Harmattan.

d'exclusion que dans la nature du pouvoir local. Dans les grandes métropoles, le pouvoir local est éclaté et diversifié entre une administration centrale omniprésente et une gestion municipale dispersée (entre les conseils élus, les régies autonomes d'eau, d'électricité, les sociétés de transport, les chambres du commerce et d'industrie)⁶. Des caractéristiques qui correspondent bien à ces lieux de recomposition des groupes sociaux dirigeants dans leur relation au pouvoir central. *A contrario*, les petites villes et les villes moyennes se distinguent particulièrement de cette situation ; les autorités centrales y interviennent moins, le pouvoir local y est moins éclaté, les élites politiques s'inscrivent dans un territoire « cadre d'une communauté locale ».

Dans ce sens, nous avons choisi d'étudier deux villes intermédiaires de création récente (Souk Larbaâ et Tiflet) et, Casablanca, la véritable métropole du pays. Souk Larbaâ est un centre de colonisation et de contrôle militaire créé en 1923 autour du plus important souk de la région du Rharb. Situé à 140 km au nord de la capitale, il bénéficie aussi d'une situation de carrefour entre le nord et l'est du pays. Avec une population avoisinant les 50 000 habitants en 1994 (37 200 recensés auxquels il y aurait à ajouter 12 000 habitants résidant dans le plus gros noyau d'urbanisation intégré dans une commune rurale voisine), ce centre a une économie encore fortement liée aux activités agricoles (développement d'une agriculture irriguée).

Tiflet ne diffère pas beaucoup de ce schéma. Poste militaire adossé à un souk régional afin de sécuriser la route principale de Rabat - Salé à Meknès, ce centre situé à une cinquantaine de kilomètres de Rabat va profiter d'une demande externe liée à la route tout en animant son milieu rural environnant. Il bénéficie d'une large assise territoriale et voit converger vers lui une grande masse de retraités militaires des Zemmour (une région de recrutement militaire pendant le protectorat et depuis le conflit du Sahara).

1.1.2. La nature démographique des quartiers

Elle sous-entend trois critères différents : l'ancienneté de la population, ses origines et ses caractéristiques socio-économiques. Les trois quartiers retenus ont plus ou moins la même composition sociale. Aux couches populaires caractérisées par de bas revenus issus de petits métiers indépendants (commerçants ambulants, soukiers, portefaix, charretiers), par le chômage (respectivement 24 % et 34 % à Souk Larbaâ et Tiflet) et par l'irrégularité des revenus (importance des journaliers *taleb maachou*) sont venus se greffer quelques éléments des couches moyennes les plus démunies (incapables d'accéder au logement dans les structures réglementaires) à mesure de l'équipement du quartier. Ces derniers représentent 12 % à 30 % de la population selon les quartiers.

⁶ B. ZYANI, 1991, « Espace urbain et gestion des grandes villes » in Etat, *Espace et pouvoir local*, collectif, éd. Guessous.

Le critère de l'ancienneté des populations dans le quartier distingue nettement le cas de Hay Salam (Souk Larbaâ) de celui de Hay Errachad (Tiflet) ou de Lahraouiyyine (Casablanca). Le premier est représentatif d'un quartier ancien (bidonville des années 20) bénéficiant d'une certaine stabilité de la population (67,70 % des chefs de ménage ont plus de 20 ans de résidence ou sont nés sur place). Le second correspond à un quartier ancien (1924), mais ayant connu des vagues de populations successives qui continuent de l'alimenter (les chefs de ménage ayant moins de deux années de résidence concernent 18,43 % du total contre 21,22 % de chefs de ménage ayant plus de 20 ans de résidence ou nés dans le quartier). Le troisième quartier émane d'une bourgade rurale de la périphérie de Casablanca qu'a rattrapé l'urbanisation. Depuis 1996, 90 % de sa population s'y est installée. Il reste représentatif des quartiers non réglementaires construits en des laps de temps très courts (un an) par des populations urbaines aux faibles revenus.

L'origine des populations des quartiers interroge aussi bien le cheminement migratoire et les passages par l'urbain que la nature des origines rurales au niveau de la composition ethnique. Les trois cas choisis restent très différenciés à ce niveau. Le premier cas (Hay Errachad) reste représentatif d'une importante population ayant encore une même origine tribale (38 % du total des chefs de ménage). Le second cas (Hay Salam) renferme une majorité de population rurale provenant d'une même grande région (75 % de chef de ménage venant du Gharb, concernant plusieurs origines tribales). Le troisième enfin concerne un quartier où la mobilité résidentielle de populations casablancaises reste essentielle dans sa composition démographique.

1.2.3. Le type d'intervention et la configuration actuelle du quartier : morphologie spatiale et articulation au reste de la ville

Ce critère insiste sur la spatialité en tant que composante matérielle constitutive du réel (Ph. Genestier, 1998).

Le type et le degré d'intervention concernent trois cas :

- une restructuration ancienne (Hay Salam) ayant entraîné un faible déplacement des populations, le quartier bénéficiant actuellement des principales infrastructures de base et des services urbains (eau potable, assainissement, électricité, voies principales goudronnées, service de ramassage des ordures ménagères, école, dispensaire) ;
- une restructuration récente (Hay Errachad) avec fort déplacement des populations, le quartier restant moyennement équipé (assainissement incomplet, voies non goudronnées, ramassage des ordures déficient) ;

- une restructuration à l'étude (Lahraouiyyine), le quartier ne possède que l'électricité, l'eau est encore distribuée par bornes-fontaines et l'assainissement est assuré par des fosses septiques individuelles.

La morphologie spatiale de ces trois quartiers montre des densités et des tissus urbains différenciés : si Hay Salam bénéficie d'une forte densité de population et d'une organisation spatiale caractérisée par six îlots d'habitations articulés autour de deux voies principales commerçantes et quatre voies secondaires hiérarchisant les espaces, Hay Errachad se présente avec une plus faible densité et une organisation spatiale en formation, les grandes voies de 30 mètres sont en cours d'occupation et les principales activités sont encore localisées sur les voies périphériques. Enfin, Lahraouiyyine concerne un tissu très lâche (grandes parcelles de terrains non occupées) regroupant des petits îlots d'habitations autour d'une mosquée et de bornes-fontaines.

L'articulation au reste de la ville est présentée à travers un cas de coupure spatiale : une voie de chemin de fer isole le quartier du reste de la ville, des charrettes assurent la liaison alors que le quartier se trouve à l'intérieur du périmètre urbain (Hay Salam). Les deux autres cas concernent une meilleure articulation du quartier à la ville ; Hay Errachad bénéficie même d'une certaine proximité du « centre » permettant des déplacements à pied alors que Lahraouiyyine reste situé à l'extérieur du périmètre urbain du grand Casablanca, situation qui ne lui enlève rien de sa proximité des lignes d'autobus ou de structures fortes pourvoyeuses d'emplois (marché de gros).

1.2. Axes d'étude et outils d'investigation

L'articulation d'une approche socio-spatiale privilégiant l'observation des sociabilités et des territoires avec une approche de type politico-institutionnel explicitant les expressions politiques du « local » nécessite une méthodologie qui intègre le « temps » et les différentes échelles spatiales dans la dynamique du changement socio-spatial⁷.

1.2.1. Territoires et territorialités

L'étude de toute expression politique ne trouve sa pertinence que dans la territorialisation opérée par les différents acteurs. Dans ce sens, nous abordons le quartier non réglementaire à travers sa supposée unité territoriale fonctionnelle, là où se construirait la « collectivité locale ». Quels seraient alors les éléments qui feraient la cohésion de cette collectivité : identité collective, proximité culturelle, historique, sociale, espérances et inquiétudes communes, solidarité territoriale ?

⁷ Bernard LEPETIT et Denise PUMAIN, 1999, *Temporalités Urbaines*, Paris, éd. Anthropos.

Quelles sont les pratiques et représentations qui éclairent cette cohésion collective ? Emergence de lieux ayant une fonctionnalité ? Comment sont vécus les espaces fréquentés par les populations ? Quelle place y occupent la région d'origine, la ville, le quartier ? Questions qui renvoient à l'articulation entre l'espace privé et l'espace du quartier, entre l'espace résidentiel et le reste de la ville⁸.

1.2.2. Formes d'action organisées et émergence de leaders locaux

L'interrogation sur le territoire et son expression politique partirait d'une approche qui porte attention à toutes modalités sociales d'organisation collective aboutissant à une intermédiation qui permet l'obtention d'une amélioration des conditions de vie dans ces quartiers. Le passage par l'amicale, l'élu, le notable, le réseau familial, le groupe de clientèle, l'association religieuse reste à interroger. Cela nécessite d'accorder de l'intérêt à chacune de ces formes de médiation à travers les valeurs du local et les compétences qu'elles supposent. L'institutionnalisation de ces formes de médiation ou leur « instrumentalisation » politique reste des opérations qui ne peuvent s'enregistrer qu'en aval de la recherche urbaine. Notre éclairage a pour but un affinement du diagnostic permettant une meilleure connaissance du social. En nous fixant sur des espaces spécifiques ayant produit des voies et des moyens de la politique en milieu populaire propre à ces milieux, nous affirmons une autonomie d'action de ces espaces (M. Foucault) d'où émerge une contre-élite portant en elle les valeurs et représentations du groupe.

L'étude des pratiques spatiales, des réseaux et liens sociaux et des représentations a nécessité une enquête auprès de la population de chaque quartier et des *focus group*. A Souk Larbaâ et Tiflet, cette enquête a concerné respectivement, 52 et 98 ménages (dont près de la moitié constituée par des femmes chefs de ménage ou épouses de chefs de ménage afin d'intégrer cette catégorie de population) sur la base d'un guide d'interview retraçant, outre le profil socio-économique du ménage et le cheminement migratoire, les croisements possibles entre les pratiques spatiales (lieux fréquentés, fréquence, etc.) et les réseaux de relations (familiaux, de travail, de loisir, etc.). Il interroge également l'espace vécu dans les relations d'appartenance et les lieux de solidarités autour desquels se forme une organisation collective. Ici, nous ne manquerons pas de rappeler qu'il s'agit aussi bien du discours qui peut être exprimé par les populations sur les appartenances ou le voisinage que sur les pratiques. Enfin, il aborde l'implication politique, le type de recours utilisé pour l'obtention de certaines infrastructures de base, la question des représentants/élus et l'appréciation qui en est faite, la relation à la municipalité. Ces questions, relevées à travers les dires des personnes enquêtées rencontrent bien entendu un ensemble de biais, dont le plus important reste certainement « le

⁸ J. Rémy, Ph. Genestier, A. Bourdin, Y. Chalas, N. Haumont et A. Marié, et plus particulièrement pour le Maghreb : F. Navez-Bouchanine, A. Arrif, I. Berry-Chikhaoui, N. Boumaza, A. Moussaoui, D. Pinson, etc.

manque de confiance » qui entoure l'enquêteur. Abordée avec une très faible participation de l'autorité locale, la rencontre avec ces populations n'a pas trop souffert de « la peur du politique ». Ceci s'est encore plus confirmé par la liberté de parole qui marque ces espaces. Une « liberté » qui signifie, pour une majorité de ces populations, des relations pacifiées avec les autorités locales et des demandes estimées légitimes. Un contexte très différent de celui rencontré à Casablanca. Le *focus group* a permis enfin de dégager certaines appréciations globales sur l'évolution du quartier et les attentes de ses populations. Malgré tous les biais que peut générer ce type d'investigation, certaines catégories de la population ont pu être touchées par cet outil (notamment les jeunes).

L'identification des relais locaux ne s'est faite ni sur la base de critères d'éligibilité préétablis, ni par la méthode réputationnelle relevant d'une sociologie du pouvoir⁹. Il s'agissait de répertorier toutes les personnes ayant entrepris ou mené des actions collectives dans les différents quartiers (une élite en acte). Le recensement a été recoupé avec celui des personnes identifiées avec la population dans l'enquête auprès des ménages.

Après cette phase d'identification, le recours au témoignage de l'acteur a nécessité une série d'interview afin de dégager des éléments de « récits de vie » (dans une période où se succèdent plusieurs générations). Outre une grille de lecture qui nous rapproche des « ressources de pouvoirs » dont dispose chaque acteur (origine sociale, formation, capital culturel, savoir-faire, revenus, place des structures communautaires et du réseau d'interconnaissance, etc.), une seconde approche concerne la perception et le rapport au politique ainsi que la légitimation (sinon le processus de légitimation).

Au niveau des différents terrains d'études, si plusieurs interviews ont pu être réalisés à Tiflet et Souk Larbaâ, les investigations dans le quartier de Lahraouiyine (Casablanca) sont restées encore au niveau du repérage de ces acteurs et au lancement des premières interviews. Cette étape exige davantage d'immersion dans le terrain, une nécessité difficile à combler dans des délais courts sur des terrains nouvellement investis par les chercheurs.

2. Etudes de cas

2.1. Qothyines rebaptisés Hay Errachad (Tiflet)

2.1.1. Hétérogénéité sociale et importance de la composition ethnique

L'enquête auprès des ménages, réalisée en juin 2002, a permis de confirmer certaines caractéristiques socio-démographiques du quartier, relevées à travers le

⁹ Pierre GREMION, 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, éd. Le Seuil.

recensement de 1994. En effet, la population de ce douar concerne à 83 % des migrants venant directement du milieu rural environnant. Même le passage par l'urbain concerne essentiellement les militaires et les retraités de la région qui ont passé de courts séjours à Casablanca ou à Rabat sans pouvoir accéder à un logement.

Ce quartier montre une part de plus en plus importante de militaires et retraités dans sa population (31 % des chefs des ménages de notre enquête). 30 % des ménages du quartier sont arrivés entre 1994 et 2002. Parmi eux, 56 % sont des militaires ou des retraités, alors que les migrants ruraux de la périphérie n'en représentent que 25 %.

Toutefois, la grande majorité de la population de ce quartier reste formée de paysans de la périphérie exerçant des petits métiers (commerçants ambulants, soukiers, portefaix, charretiers, maçons et journaliers concernent 43 % des chefs de ménages).

Le haut de l'échelle sociale est constitué par les détenteurs d'un commerce fixe dans le quartier, quelques maquignons, des camionneurs et chauffeurs de grands taxis et de rares *fellahs* qui procèdent à une bilocalisation leur permettant de scolariser leurs enfants en ville et d'exercer un nouveau métier tout en continuant d'exploiter des terrains agricoles avec un membre de la famille resté au douar (13 % des ménages).

Ces trois couches sociales de la population du quartier montrent toute l'hétérogénéité sociale qui le caractérise.

La composante ethnique reste aussi une spécificité importante à relever. Si dans les années 70, ce quartier recevait sa population d'origine rurale principalement de la tribu de Qotbyines (d'où l'appellation première de ce quartier), la situation a beaucoup évolué depuis, avec l'arrivée d'une masse importante de migrants originaires des tribus avoisinantes. Cette autre particularité de ce quartier se retrouvera dans les territorialités dessinées par ses populations.

2.1.2. Le voisinage et les déterritorialisations créées par la restructuration

Les relations de voisinage « traditionnelles » sont mystifiées aussi bien par ceux qui les ont vécues que par les nouveaux résidents. Les anciennes relations étaient certes marquées par une forte inter-connaissance, le quartier regroupant une grande proportion de personnes ayant la même origine ethnique. La population de douars entiers se retrouvait dans ce quartier par l'entremise de l'entraide familiale permettant l'insertion des nouveaux venus. « Les gens se connaissaient entre eux », « il y avait une forte solidarité entre les voisins », « un respect mutuel », « les gens n'étaient pas mélangés », « on était peu nombreux », « il y avait beaucoup de

personnes âgées », « on vivait une vie simple et paisible », « le quartier n'était pas aussi sale, on arrivait à y organiser la collecte des ordures ménagères ».

Cet ordre ancien est mis en exergue pour mieux souligner l'hétérogénéité de la population actuelle du quartier, la relative insécurité qui y règne, le chômage des jeunes et la pauvreté, la faiblesse de la solidarité entre les voisins, etc. Toutefois, cet ordre ancien sera toujours mobilisé/revendiqué dans certaines expressions d'appartenance qui singularise ce quartier (voir plus loin l'organisation de la prise en charge du « mort »).

A l'image de ce qu'a pu constater F. Navez-Bouchanine dans d'autres quartiers de ce type, les espaces limitrophes externes sont marqués par le grignotage de parties de voiries par des jardinets, des dépôts de marchandises (matériaux de construction, engrais, etc.), des travaux manuels (soudure, vulcanisation, etc.). Ces débordements se retrouvent dans des petites ruelles et non le long des grandes voies principales. Ce type d'espace favorise aussi les relations entre les voisins (les portes restent ouvertes la journée, la rue est occupée par les enfants, des travaux ménagers y sont menés, etc.). On y retrouve surtout des actions marquées par des relations inter-individuelles. Un groupe de voisins se retrouve autour du ramassage des ordures ménagères, du dallage du *derb* et du raccordement au réseau d'assainissement. Ces actions prennent la forme d'une prestation de service demandée à un charretier résidant, un maçon, etc. Il s'agit d'actions *ad hoc* menées par un prestataire de service. Elles ne demandent pas une organisation de la population bénéficiaire pour la mener à bien. Lorsque le prestataire de service est aussi résident, cela permet d'éviter l'introduction d'un intermédiaire entre le prestataire et la population pour la collecte de l'argent.

Par ailleurs, nous retrouvons les mêmes appréciations relevées par ailleurs sur les relations de voisinage. Le *tiquar*, forme de distance à garder avec le voisin pour sauvegarder sa propre intimité, est beaucoup plus revendiqué que les préceptes de bon voisinage recommandés par l'islam.

En dehors des relations familiales, les relations sociales sont davantage marquées par les affinités : que ce soit entre les anciens du quartier, entre les retraités militaires, les anciennes voisines, l'inter-individuel prime. La proximité physique, la vicinalité marquent le pas devant des comportements sélectifs. Les expressions d'appartenance et l'organisation collective dépassent l'échelle du voisinage et se situent au niveau du quartier.

2.1.3. Le quartier : appropriations, expressions d'appartenance et territorialités

Appropriations

Le quartier est vécu comme un territoire marginalisé. Il est qualifié par ses populations de quartier populaire (brassant des populations de diverses origines) où règne le chômage, l'insécurité, la délinquance et l'analphabétisme. Il est aussi « mal organisé et mal équipé : les ambulances et taxis ne peuvent s'y introduire par temps de pluie, l'absence de ramassage des ordures ménagères participe fortement à y voir un quartier-poubelle » Si comparativement à avant la restructuration, on reconnaît les conditions anciennes difficiles (baraques et *noual*as sans eau ni électricité), on mesure aussi toute la distance qui les sépare des autres quartiers, notamment ceux des fonctionnaires. On y revendique le même niveau d'équipement.

L'appropriation de cet espace de vie se fait aussi à travers la mise en place de services et d'équipements privés.

A Hay Errachad, les commerces et services spécialisés relevant d'un certain standard urbain n'ont pas pu encore émerger : point de café doté d'une télévision couleur et d'une parabole pour recevoir les programmes par satellite, de salle de jeu, de téléboutique, de salle d'arts martiaux ou de studio de photographie. Ce type de services reste concentré dans l'ancien noyau sud du quartier (de douar Skouila devenu Hay Takadoum) dont l'équipement ancien (début des années 1980) a permis « l'appel » de petits fonctionnaires et des familles de militaires. Le second pôle du quartier renferme la principale mosquée du Vendredi construite à la suite d'une action collective au début des années 90 sur la principale artère reliant le quartier (et la ville) au territoire de la tribu des Qotbyines (point de départ des « taxis clandestins »). Une centralité acquise aussi en tant que lieu de rencontre renforcé par la présence d'anciens cafés, de fours (un ancien et un nouveau), de coiffeurs (anciens encore installés dans des baraques - lieu de rencontre), et d'une multitude de petits commerces alimentaires (23 locaux).

Hay Errachad est loin de constituer un tissu urbain et social uniforme : sa partie nord s'intègre encore fortement à son arrière-pays avec des appropriations renouvelées par une population ancienne (originaire surtout des Qotbyines) ; sa partie Sud jouxtant Hay Takadoum a davantage reçu une nouvelle couche de population aux standards urbains plus affirmés ; enfin sa partie centrale se construit encore par l'arrivée continue de migrants ruraux de l'arrière pays.

Cette lecture de la réalité spatiale et sociale de Hay Errachad montre surtout des territorialités en devenir. Mais elle implique aussi, d'une part une certaine permanence des relations avec le milieu rural d'origine, d'autre part un

prolongement des relations entre les nouveaux migrants et les anciens qui confèrerait une certaine cohésion sociale sur « base tribale » dans le quartier.

Une hypothèse qui reste à vérifier à travers les territorialités des populations.

Appartenances et territorialités

Comme le souligne Pierre Signoles, « la territorialité est devenue qualificatif d'un système de comportement », celui, notamment à l'image des sociétés animales, de prendre possession et de défendre son territoire. Mais pas seulement. A cette dimension d'appropriation par le groupe, vient se greffer « une dimension idéale qui contribuerait à la fondation de l'identité du groupe. L'identification est apprise par le processus de socialisation, elle relève de la psychologie individuelle et elle fonde l'identité collective » (P. Signoles, 1998).

L'approche devient particulièrement complexe lorsqu'il s'agit d'une identité et d'une mémoire collectives en construction, comme c'est le cas dans ces petites villes de création récente (voir infra). Certes, en tant qu'elles sont « citadines », ces territorialités ne peuvent être qu'émergentes. Mais ne privilégie-t-on pas alors une facette unique de l'identité ? Peut-on parler d'une identité collective exclusive ? Ne sommes-nous pas devant des territorialités, définies de façon plus large par Marcel Roncayolo comme « un ensemble de conduites, de représentations et de sentiments, et les organisations territoriales comme institutions »¹⁰. Dans son travail sur l'émigration dans l'Ounein (Haut-Atlas occidental), Mohamed Tamim propose d'étudier ces territorialités à travers d'une part, l'ensemble des lieux appropriés, mis en valeur ou fréquentés qui participent de manière variable dans la reproduction du groupe, et d'autre part, l'espace donné qui cristallise des identités nouvelles, affirmées ou en construction pour des populations venant d'horizons différents¹¹. En d'autres termes, ces territorialités plurielles interpellent aussi bien l'insertion dans la société et l'espace urbain et les représentations qui l'accompagnent que les réseaux sociaux qui participent à la reproduction et à l'accès à certaines ressources symboliques (territorialités en réseaux).

L'étude des territorialités dans notre cas s'attachera à travailler sur trois niveaux d'analyse :

- l'étude des lieux fréquentés ; pratique de la ville, relation au milieu d'origine et autres lieux participant à la reproduction ou à des éléments du symbolique ;
- l'approche des représentations et du sentiment d'appartenance par rapport à ces différents lieux ;

¹⁰ Marcel Roncayolo, 1990, *La ville et ses territoires*, Paris, éd. Gallimard (Folio), p. 213.

¹¹ Mohamed Tamim, à paraître.

- l'approche de la relation lien social/construction d'une identité, d'une mémoire collective/action collective.

Les lieux fréquentés par les habitants de Hay Errachad montrent toutes les caractéristiques d'une petite ville encore fortement enracinée dans son milieu rural avoisinant.

Si l'on distingue les lieux fréquentés par les femmes, on enregistre une mobilité assez fluide dans la ville. Contrairement à certaines grandes villes, ici, toutes les femmes qui travaillent en dehors du quartier (il s'agit de domestiques, de vente de produits d'artisanat au souk de la ville) ne font pas de la question du transport un obstacle à leur mobilité. Le tissu assez « ramassé » de la ville permet des déplacements à pied (3 km au maximum) certes fatigants, ou l'usage de la charrette (jugée inconfortable par certains). Le centre de la ville est peu visité pour ses services administratifs, alors que le quartier de la gare routière reste un lieu de balade hebdomadaire pour les femmes souvent accompagnées. Si le reste de la ville est cité pour l'approvisionnement en produits alimentaires le jour du souk, les hammams, de préférence ceux situés à Aïn Mouka (centre), sont visités une fois par mois (une fréquence qui rappelle celle que nous avons pu enregistrer dans des centres ruraux de services d'une région - Zhiliga, Maaziz - marquée par son caractère pastoral). Pour les lieux de culte, la femme n'est que peu concernée. Certaines croyances montrent même une interdiction de la mosquée aux femmes. Elles finissent par dissuader les plus courageuses d'y aller (lieu réservé à l'homme, trop faible nombre de femmes). Une seule femme sur les 22 interrogées va régulièrement à la mosquée. Ainsi, la pratique de la ville pour les femmes du quartier ne montre pas de ségrégation ou de cantonnement de cette catégorie de population. Tout au plus pourrions-nous remarquer une plus faible fréquence d'utilisation des espaces publics. La relative proximité engendrée par le faible étalement du tissu urbain finit par engendrer des pratiques collectives de la ville qu'il reste à interroger à travers les représentations (et les relations au territoire, appartenances).

A cette pratique de la ville, il faudrait ajouter les lieux fréquentés dans le cadre des réseaux familiaux. En effet, ici prédominent les relations au douar d'origine des parents de la femme ou du conjoint. Plus de la moitié des cas montre encore une forte fréquence (hebdomadaire) des visites aux parents laissés dans le douar d'origine. Cette fréquence est d'autant plus grande que le douar est souvent localisé à une faible distance de Tiflet. Cette proximité engendre une sorte de prolongement de la ville au douar. Par ailleurs, la proximité des villes de Casablanca et de Rabat a permis depuis longtemps un déploiement de Tifletois vers ces villes. Beaucoup plus rares, les relations familiales maintiennent ainsi des réseaux sociaux qui touchent ces villes avec une faible fréquence (visites d'une à deux fois par an).

Les lieux fréquentés par les femmes de Hay Errachad montrent ainsi une inscription dans deux niveaux territoriaux. Un premier niveau, celui de la ville de Tiflet qui souligne des pratiques intégrant l'ensemble de l'espace urbain. Un second niveau, celui de l'espace rural environnant qui intéresse encore une grande partie des femmes du quartier.

Chez les hommes, la pratique de la ville est, bien entendu, beaucoup plus ouverte. Les déplacements au centre-ville sont quotidiens, sauf pour les petits commerçants du quartier et les retraités. Outre les mobilités engendrées par la relation domicile/travail dans le cas d'emplois fixes, les déplacements vers le centre-ville sont quotidiens pour la plus grande partie de la population. En effet, l'ensemble des petits métiers exercés par les hommes du quartier exige des visites permanentes des lieux et des agents de recrutements localisés dans le centre. Ici, les cafés jouent un rôle primordial. Ils sont aussi cités comme seuls lieux de loisirs (avec le *mousssem* pour quelques-uns). A Hay Errachad, on ne retrouve que deux cafés, fréquentés par les hommes du quartier, mais les véritables lieux de rencontre restent la mosquée et ses équipements et services avoisinants. Le local d'un coiffeur fait office de lieu de rencontre d'un collectif réunissant des retraités et des commerçants du quartier. Il forme un véritable lieu de « socialisation » où on vient aussi bien s'informer sur les dernières nouvelles de la vie politique locale que passer prendre un thé ou décider de la personne à charger pour porter une demande à la municipalité.

A une échelle plus élevée, les lieux fréquentés par les hommes du quartier montrent un profond ancrage de cette ville dans son arrière-pays immédiat. Près de la moitié des chefs de ménage ont des rapports permanents avec les localités rurales environnantes. On peut distinguer des mobilités liées au travail avec des fréquences variables. Il s'agit de certains travailleurs agricoles dans les fermes, de fonctionnaires de communes rurales avoisinantes mais résidant à Tiflet, de soukiers (maquignons pour la plupart) faisant les différents souks de la région. Les déplacements sont ici très fréquents, presque journaliers. Tiflet est utilisée comme lieu de résidence. Nous enregistrons enfin les mobilités liées au réseau familial et aux travaux agricoles dans des exploitations familiales. La fréquence des déplacements est alors plus faible, mais reste hebdomadaire ou bihebdomadaire.

Si ces pratiques montrent l'importance de cet entre-deux rural-urbain propre aux petites villes, elles le soulignent, non comme un phénomène transitoire (une relation au rural qui irait en s'effilochant au gré d'une plus forte insertion urbaine), mais bien comme une caractéristique propre bien intériorisée par ses populations.

La question des appartenances se pose ici en des termes bien particuliers. Excepté quelques fonctionnaires récemment installés, insatisfaits de leurs conditions dans un quartier qu'ils vivent comme une régression dans leur trajectoire, toutes les personnes enquêtées revendiquent leur appartenance à la ville de Tiflet. Ici, la

solidarité territoriale se vit aussi par rapport à la ville, considérée comme marginalisée par rapport aux grandes métropoles, et n'ayant pas les services et équipements urbains qui sont censées caractériser l'urbanité (hôpitaux, cinémas, aires de jeux pour enfants, voirie, etc.). Cette « proximité » dans la marginalisation est d'autant bien ancrée que le quartier bénéficie d'une bonne articulation au reste de la ville. C'est autour d'une revendication de l'urbanité que se cristallisent les solidarités. Ces dernières marquent des paliers.

Au niveau du quartier, si l'effritement des rapports de voisinage est là, si le quartier disparaît dans son ancienne forme, « sa trace profonde, existentielle et même sociale ne s'efface pas pour autant » (G. Di Méo, 2001). Le retour à l'ancien peut toujours être mobilisé. Dans le cas qui nous intéresse, nous l'enregistrons dans la gestion du mort. « C'est dans la douleur qu'une collectivité se soude pour aider les plus démunis de ses membres ». C'est le moment aussi où elle marque « son identité commune ». La gestion du mort chez les Qotbyines constitue le dernier lieu d'affirmation du groupe (A. Iraki, 1997). Les funérailles donnent lieu à une collecte d'argent pour aider la famille du défunt. Cette collecte - où la contribution est un « *fard* » (obligatoire) pour tout membre de la « *jmaâ* » (même les émigrés y participent) - exclut toute personne étrangère au douar. Une pratique réappropriée dans le quartier. La gestion du mort n'est pas prise en charge par le seul voisinage ou par des bienfaiteurs. Elle donne lieu à une mobilisation et à une contribution collective. On y retrouve le groupe des anciens, celui-là même qui est à la base de l'action collective dans ce quartier.

Pluralité des appartenances et pluralité des territorialités participent à placer les populations de ce quartier dans une même position de demande d'urbanité qui formera l'axe principal de la mobilisation sociale.

Expressions politiques du local

Le quartier des Qotbyines est bien à considérer comme un groupe à base territoriale dont les membres sont liés par le voisinage et la nécessité de défendre des intérêts communs liés à la régularisation et à l'équipement de leur quartier.

Au-delà des origines ethniques communes à une grande partie de la population ou de l'hétérogénéité sociale actuelle, la forme de mobilisation de ces populations reste de type communautaire. Elle montre un caractère local (une organisation selon des relations internes au quartier, une collectivité comme acteur représentant les intérêts de ceux qui vivent une expérience commune d'exclusion) fortement revendicatif mené par des leaders charismatiques.

Elle rappelle en beaucoup de points de vue les mouvements populaires qui ont surgi sur la scène brésilienne pendant les années 1970 (C.L Cardoso, 1991). Mais

avec un facteur en moins : le soutien, fortement médiatisé par ailleurs, reçu par des membres des professions libérales, des clercs, et des ONG nationales.

Il s'agit de souligner ici les différentes formes d'expression politique que prennent les populations pour porter leurs demandes. Si les réponses directes à ces questions montrent une certaine méfiance vis-à-vis du politique en général, nous retiendrons quelques caractéristiques saillantes.

A une question directe sur « la participation effective à une action collective concernant le quartier », plus de 65 % des personnes interrogées ont répondu avoir participé aux marches, sit-in et autres manifestations pour obtenir le branchement du quartier au réseau d'assainissement. Certains, peu nombreux (12 %) déclarent surtout leur implication dans la « gestion du mort ». Parmi le reste des personnes consultées, 10 % développent un discours de repli sur l'action individuelle face à leur faible intégration dans le tissu social, alors que certains locataires et militaires se défendent de participer à une quelconque manifestation pouvant « troubler l'ordre public ».

Dans ce quartier, face à la marginalisation, la mobilisation des populations autour de l'équipement a été très forte. Elle a constitué une véritable communauté d'intérêts qui se retrouve aussi à travers la présence de leaders locaux.

En effet, plus de 40 % des personnes interviewées ont déclaré trouver dans le quartier des personnes qui les représentent dans leur action revendicative et avancent leurs noms. Ce pourcentage reste très fort lorsqu'on y adjoint celui des 38 % n'ayant pas compris la question posée ou pas voulu y répondre de par leur position (militaires, locataires, etc.).

La relation à la municipalité et aux élus du quartier

Plus que partout ailleurs, la municipalité de Tiflet et son président ont constitué l'exemple type de la césure qui peut marquer les relations entre une population et ses élus. Le président-député n'a pas permis aux différents élus du quartier de développer un réseau de clientèle basé sur des obligations réciproques. Le système est resté manipulé par le haut. Les règles du clientélisme n'ont pas suivi. Entre la population et le président, la place de l' élu de proximité (qui va porter la demande) a été court-circuitée. Si certains élus du quartier ont pu bénéficier d'un « pouvoir » au sein de la commission de restructuration, ils l'ont davantage utilisé à des fins personnelles, se discréditant aux yeux des populations. Pour les autres, l'incapacité de répondre aux différentes demandes est restée un moyen sûr de leur abandon.

Ainsi, la quasi-majorité des réponses des populations reste marquée par des appréciations fort négatives de leurs rapport aux élus et au président : « les élus ne défendent que leurs intérêts, les élus usent trop de l'argent pendant les élections, le

Président a trafiqué les élections, le président ne permet pas aux élus de défendre les intérêts des habitants... ». Bien entendu, certaines voix, proches de la municipalité, s'élèvent pour défendre le président « qui a tout fait pour amener l'électricité dans le quartier », mais elles restent rares. Dans sa grande majorité, la population n'a pas peur de déclarer sa forte opposition au président.

Toutefois, cette appréciation ne doit pas cacher la bonne connaissance qu'a cette population des différentes voies empruntées pour l'obtention des divers équipements du quartier et du résultat produit par chacune d'elle.

Si la revendication collective, les démarches auprès des autorités locales sont largement décrites comme le moyen essentiel qui a permis l'obtention de l'eau et de l'assainissement, la fourniture de l'électricité au quartier n'est que peu citée comme le résultat d'un arrangement passé avec le président actuel, alors candidat prétendant à la présidence (1983). L'instance municipale est bien perçue comme le lieu qui permet l'obtention des équipements et services du quartier. Mais, pour les leaders qui mobilisent, s'ils ne sont pas indifférents à la voie formelle que représente la municipalité, ils critiquent le « clientélisme électoral » pour mieux affirmer leur autonomie. Les contacts avec les élus et les instances municipales ne menacent pas leur autonomie dans l'action.

La voie de l'affrontement et de la mobilisation est ainsi prônée par la majorité des interviewés, mais quelques-uns ont pris conscience aussi de l'hétérogénéité de ce tissu social qu'ils traduisent par *tafkik* (éclatement, dislocation) significatif de la montée de l'individualisme d'une part, et de l'importance de la « pauvreté » de ce milieu comme lieu d'exclusion d'une population analphabète et démunie, ayant peu de moyens pour se déplacer et facile à corrompre.

Toutefois, l'impression générale qui se dégage de ce quartier reste bien celle de rapports de face à face entre la population et le président du conseil municipal et une mobilisation bien intégrée comme un droit. Il n'y a presque pas de réponse faisant allusion à « la peur du *Makhzen* ou de l'autorité locale ». La voie formelle est bien comprise comme une possibilité par laquelle plusieurs demandes peuvent passer, mais pas avec le président actuel ni avec la faible représentativité des élus du quartier dans le conseil. On est bien, comme le formule J.C. Vatin « dans une large gamme d'alternatives qui passent de la contestation, au compromis et même au retrait. La grande question étant bien celle de la place laissée à ces médiateurs naturels » (J.C. Vatin, 1991).

Le mode de fonctionnement de l'action collective dans ce quartier ressemble en plusieurs points à celui des mouvements communautaires, qui se caractériserait par une mobilisation, une indifférenciation interne (ou du moins, des différenciations qui sont tuées), un essai d'expulsion de ce qui n'est pas homogène à la collectivité, et un appel à des leaders charismatiques, figures spécifiques qui dessinent le sens

de l'action (M. Wieviorka, 1991). En effet, si nous avons pu constater l'hétérogénéité sociale qui caractérise ce quartier, force est de constater aussi le recours à une appartenance commune aux Qotbyines par le *ferd* (l'obligation) lors de la mort d'un membre de cette collectivité. La forme de mobilisation nie également les hiérarchies entre dirigeants et dirigés et met en avant la collectivité comme un acteur. La solidarité créée ainsi sur des conditions de vie communes et son corollaire, une base revendicative pour lutter contre la marginalisation, donne toute sa signification à ce mouvement. Ici, les représentants syndicaux et les influences partisans sont écartés, mais cette situation n'a pas pour autant permis l'émergence d'une contre-élite organisée en réseau sur des bases religieuses. Les principales organisations islamistes du pays (El Adl oua El Ihsane et El Islah oua Tajdid) ne comprennent ici que quelques adhérents bien répertoriés par les autorités locales¹². La population de Hay Errachad a pu « sécréter » des représentants en dehors des organes élus. L'expérience même de ces leaders montre un passage par le premier parti nationaliste marocain au sortir de la colonisation. Mais cette phase « militante » leur a laissé un goût amer. Le parti les a surtout manipulés pour atteindre un objectif local : mettre un des siens à la tête du conseil municipal. A un moment, cette expérience a même participé à discréditer ces leaders face à leurs populations. Depuis lors, toute influence partisane est considérée comme nuisible à l'action collective, capable de briser la solidarité acquise dans les luttes communes.

Ainsi, parmi les leaders relevés, la confiance va à un groupe de 13 personnes qui sont rarement définies par leur appartenance ethnique. Bien au contraire, les principaux leaders ici viennent de l'extérieur de la région des Zemmour et de la tribu qui a donné naissance à ce quartier. Cela rappelle le rôle de levier extérieur au groupe latent que constituent les intellectuels dans le déclenchement de l'action collective décrits par Mancur Olson. En effet, l'importance des compétences nécessaires pour organiser le groupe est à souligner : l'instruction, « l'expérience urbaine », la militance dans un parti du mouvement national et une bonne connaissance de l'islam. Ces leaders d'origine extérieure agissent ainsi comme des agents bénéficiant de la distance par rapport au groupe ethnique d'origine, une qualité de l'étranger car on connaît peu de lui. Mais cet étranger a été adopté. Les Zemmour ne forment-ils pas un groupement historique dont la qualité de membre était acquise par le port d'arme en commun !

La seconde caractéristique de ce groupe reste l'ancienneté dans le quartier. C'est ainsi que toutes les personnes citées ont résidé dans le quartier avant sa restructuration.

Enfin, il est intéressant de noter la profession de ces leaders. Parmi eux, émergent plusieurs retraités militaires, anciens du quartier, parmi lesquels l'administration a

¹² Appréciation du caïd de l'arrondissement, du cheikh et des deux moqqadms de Hay Errachad.

recruté les premiers relais pour la formation de l'amicale chargée de représenter les populations pour la restructuration. Ces derniers sont surtout respectés pour leur action antérieure. Ils sont aussi, toujours présents sur le terrain et vivent le quartier au quotidien. Mais leur capacité de mobilisation reste faible.

Un second groupe recoupant le précédent, concerne les commerçants. Il s'agit essentiellement d'épiciers, jouant un rôle économique important parmi cette population indigente. Une véritable clientèle arrive à être constituée quand d'autres compétences sont mobilisées. Le troisième groupe concerne enfin l'artisanat de service : coiffeur, couturier, transporteur arrivent à monnayer aussi leurs services vis-à-vis de la population. Le paiement se fait toujours à crédit, les démunis étant pris en charge gratuitement.

Ces différentes catégories socioprofessionnelles montrent surtout l'absence d'instituteurs ou de fonctionnaires. Même si on sait qu'un instituteur se trouve parmi le groupe qui va contacter les autorités, rédiger une requête ou une pétition, on ne le cite pas parmi les véritables représentants du quartier. Le « savoir » est demandé, mais pas celui qui finit par créer la distance. Ces leaders sont véritablement des personnes qui vivent dans le quartier et y exercent leur métier. Ils ont la capacité de traduire les demandes et de les porter.

Le cas des Qotbyines interroge aussi quant à la place des autres lieux de mobilisations, situés en dehors du groupe des anciens. En effet, les *focus group* réalisés avec la participation de jeunes diplômés du quartier ont donné lieu à des débats acharnés sur la marginalisation des jeunes par les anciens. L'activité d'une association culturelle et sportive du quartier créée en 1999 connaît de grandes difficultés dues à son boycott par les anciens ; outre le refus de l'aider matériellement, ces derniers s'opposent aux activités d'alphabétisation : « Que ceux qui ont déjà leur diplôme travaillent et trouvent un emploi avant de vouloir nous apprendre à lire et à écrire ! ». Cette situation n'est pas propre à Qotbyines, elle a entraîné ici une baisse des possibilités de mobilisation par cette association. D'autres lieux émergent aussi, comme les réunions hebdomadaires d'un groupe de Tabligh, mais nos investigations n'ont pas encore touché ces nouveaux lieux de mobilisation qui concernent davantage de jeunes. Ce sont là des prémisses à l'apparition de nouveaux acteurs dans un système de représentation jusque là monopolisé par les anciens.

Quelques enseignements

Ce quartier nous interpelle quant à la consistance du « nous » dans l'action collective. Les appartenances rurales sont sans cesse mobilisées, parfois instrumentalisées politiquement, mais ce qui forme le groupe reste bien des conditions de vie communes difficiles, des aspirations et des besoins communs. Les « étrangers » à la communauté ethnique de base ont pu s'imposer même

politiquement. Nous sommes bien face à des territorialités émergentes où la place des appartenances rurales s'estompent pour occuper « un potentiel » mobilisable.

Ce cas nous révèle aussi, si besoin était, toute la place qu'occupe le religieux dans les sociabilités, et au-delà, dans la mobilisation des populations et dans l'émergence d'une élite de proximité qui puise une grande partie de sa légitimité dans la mise en place et le fonctionnement des lieux de culte. La scène politique locale reste ainsi dominée par des leaders ayant un fort enracinement dans le quartier. Mais elle néglige toute participation des jeunes. Cette situation informe alors sur les prémisses d'un « réservoir » mobilisable aussi bien par les circuits intégristes informels que par des élites sans scrupules quant à la circulation de l'argent lors des campagnes électorales. Des hypothèses qui resteront à vérifier.

2.2. Hay Salam / Kallito (Souk Larbaâ)

2.2.1. Voisinage, appropriations et structuration spatiale

Voisinage et restructuration

L'historique de la restructuration de Kallito montre surtout une densification et un processus long mené dans un cadre informel, loin de toute contrainte forte durant plus de 20 ans :

Jusqu'aux années 20, les populations marocaines qui se sont installées à Souk Larbaâ l'ont fait à Azib Cherkaoui près du « village ». Avec les premières vagues de migrants, les autorités coloniales les déplacèrent à « Sidi El Hefiane » sur la route de Mechraa Bel Kciri avant de les déplacer une seconde fois sur une terre collective des Tfaoutyines et Oulad Hammad (emplacement actuel de Kallito). Jusqu'en 1936 « Kallito » était constitué principalement de populations du douar des Tfaoutyines et du « douar Chleuh ». On ne dénombrait alors pas plus de 19 grandes familles de Tfaoutyines et 10 à 15 feux du « douar Chleuh » (par référence aux premiers Soussi installés à Kallito). C'est entre 1936 et 1952 que « Kallito » connaîtra des apports de migrants (la population de la ville passera de 2.750 à 7.836 habitants) et une extension par le douar Tben puis Labrouziine et Merja¹³. « A l'époque tout le monde avait la *ksiba* (bétail) » nous confiait un chauffeur à la retraite (66 ans), d'où l'appellation de *douar Tben* (la paille, ramenée pour le bétail). Ces différents « douars » se distinguaient par une prédominance de *noual*s, baraques en planches ou murs de pisé. Dès 1944-1945, les autorités coloniales commencèrent « l'organisation » de ce bidonville par l'ouverture de trois artères principales (pistes) et un premier plan d'alignement. Les équipements de base concernaient alors surtout les « douars » situés au nord, les plus près (relativement) du village : les Tfaoutyines, douar Chleuh et douar Tben. Pour l'eau

¹³ Le terme de *douar* est utilisé par les habitants les plus anciens de Kallito pour désigner ces différents quartiers de Kallito et non le terme de *haouma*.

potable, chacun de ces douars a pu bénéficier d'un puits. De même que deux bornes-fontaines ont été installées à Tfaoutyines et Douar Chleuh. L'électrification connaissait la même logique. Les habitants les plus éloignés n'en bénéficieront que plus tard.

Constitué au départ par des entités ethniques (Tfaoutyines et Chleuh), Kallito restera « marqué » par le statut particulier des Tfaoutyines (premiers propriétaires du sol) et celui des premières familles (Soussi et Rharbaoui) installées (occupation de plusieurs lots, proximité de l'équipement, rôle d'intermédiaire, revente de lots et création d'un réseau de clientèle, etc.).

En 1977, l'une des premières décisions du conseil municipal fut le changement d'appellation de Kallito (en *Hay Salam*, quartier de la paix) afin de notifier son « intégration urbaine ».

Jusqu'au début des années 80, malgré la multiplication des demandes d'équipement, Hay Salam ne bénéficiera que d'une extension des bornes-fontaines, alors que cette période a correspondu au grand mouvement de durcification du quartier.

C'est en 1989-1990 que la restructuration avec une procédure d'alignement et de contrôle des constructions va être exécutée par la Division de l'urbanisme de Kénitra et les services techniques de la municipalité. Les années 90 ont correspondu à une période d'équipement définitif des logements et à une première reconnaissance du bénéficiaire dans ses droits fonciers. Cette double caractéristique se répercutera sur le foncier par son renchérissement d'une part et par les conflits qui lui seront sous-jacents d'autre part.

La régularisation foncière et l'équipement du quartier qui a suivi, n'ont que peu altéré un processus qui a induit de faibles déplacements de populations. Cette caractéristique, ajoutée à celle de l'ancienneté d'une grande partie de la population dans le quartier, se retrouvent dans les appréciations faites sur « le rapport à l'ancien ».

Ici, certains évoquent certes des liens de solidarité plus forts par le passé, le poids des personnes âgées dans l'organisation du quartier, mais ces aspects restent encore cités comme une donnée de ce quartier « chaabi », populaire, où on « se retrouve entre nous, on se reconnaît entre voisins, à la différence des quartiers (réglementaires) des fonctionnaires sans âme, dont les habitants vivent cloisonnés chacun chez soi (...) Ici, on se rassemble le soir près des maisons, les voisins se regroupent et discutent alors qu'à Hay Hind les habitants vivent cloisonnés » ou encore « Hay Hind n'est pas un quartier populaire comme ici, les gens ne se connaissent même pas. Vous pouvez vous faire assassiner dans l'anonymat le plus total ». Il en est de même pour l'appréciation de la composition sociale du quartier. Si la pauvreté est citée comme une donnée principale, on est fier de passer en revue toutes les personnes « importantes » qui ont habité le quartier (avocat, commissaire, etc.). L'hétérogénéité sociale (le *tfartik*) n'est pas déclinée comme

une caractéristique de la situation actuelle. A Kallito, la restructuration et l'équipement du quartier ont été réalisés de manière progressive, sans trop de chamboulements sociaux. L'appréciation qui en est faite par les personnes interrogées est éloquent. Le passé, avec les distributions d'eau par bornes-fontaines est fortement décrié (longues files d'attente de 3 à 4 heures et disputes). Les seules dispositions prises consistaient en une organisation de la distribution d'eau (placement des femmes par ordre d'arrivée) par 3 femmes payées à la journée. On souligne davantage les disputes permanentes que les rencontres et autres liens occasionnés en ces lieux. Le branchement à l'eau et à l'électricité a été ressenti comme une libération d'un fardeau, même si les plus pauvres n'hésitent pas à souligner l'intérêt d'une eau autrefois fournie gratuitement. A cet ensemble, l'éclairage public est apprécié dans une nouvelle situation où « on se sent plus en sécurité ». Enfin, disent certains, « on a reconnu notre existence ». Plus que tout, c'est bien cette dernière appréciation qui montre l'importance de l'intégration par l'équipement. Une situation qui tranche avec celle des Qotbyines. Au-delà des transformations physiques qu'entraîne la restructuration, ce qui regroupe bien ces deux cas reste bien « l'intégration par l'équipement comme un droit à l'urbain ».

A Kallito, la densité du bâti ne permet que peu d'extension sur les espaces limitrophes externes. Seul, subsiste le grignotage de la voirie par les jardinets dans des raquettes. Une pratique fortement réprimée dernièrement par les autorités locales, alors que les populations y trouvent là des espaces de rencontre entre voisins. C'est bien là que les femmes âgées, restées au foyer, discutent ou s'entraident pour nettoyer le blé.

Le *derb* (la rue au sens médiéval) constitue un lieu où les femmes se concertent entre voisines pour porter en groupe ou individuellement les ordures ménagères sur la grande route goudronnée. On veut garder sa rue propre.

Les appréciations sur les relations de voisinage restent quant à elles très controversées suivant les interlocuteurs, mais aussi suivant l'îlot de quartier concerné. Ceux ayant reçu récemment les nouveaux flux de population migrante montrent surtout des réponses où le *tikar* (distance et respect) est demandé, alors que dans les anciens îlots, les femmes revendiquent davantage la solidarité et l'entraide entre les voisines. Au-delà des prêts d'ustensiles de cuisine, d'ingrédients ou de gardiennage des enfants, les voisines interviennent aussi pour aider une vieille veuve dont le seul enfant est en prison, pour se rendre visite en cas de maladie, pour aider dans les cuisines à l'occasion d'un mariage ou pour préparer le repas lors des funérailles.

Malgré des situations parfois conflictuelles entre voisins (autour des surélévation), l'ancienneté et la stabilité des populations de certains îlots a permis aussi le maintien de relations de confiance dans un milieu de pauvreté. C'est comme cela que s'organisent les « tontines » ente 5 à 7 femmes du quartier pour des sommes de

25 à 50 Dh¹⁴ par semaine. Mais pour se faire, leur organisation reste davantage marquée par les affinités ou par les liens familiaux à l'échelle du quartier.

2.2.2. *Kallito : formation d'une identité spatiale collective et structuration de l'espace*

La territorialisation ferait appel à une appropriation du territoire à travers des pratiques et des valeurs communes au groupe résident. Elle se construirait sur la base d'une identité spatiale collective. Plusieurs éléments militent pour interroger cette « identité spatiale collective » à Kallito. Certes, « la création symbolique a besoin de supports spatiaux pour se cristalliser, elle postule l'historicité (...) pour qu'il y ait de la signification, pour qu'il y ait accumulation qui sert de point de repère aux uns et aux autres, il faut que le temps passe »¹⁵. Ici, comme le souligne P. Amphoux, « Au lieu que les cadres (de la vie sociale) puissent avoir quelques référents dans un passé, ils sont totalement reconstruits, non point dans un système d'appartenance, mais dans un système de signification qui renvoie à l'invention d'une mémoire »¹⁶. On se repère dans le temps à travers les différentes phases du quartier¹⁷.

Au-delà des étapes qu'ont traversé la restructuration du quartier (AEP, assainissement, etc.), les îlots d'habitation et les grandes voies de circulation ont connu une véritable appropriation par les populations résidentes : les équipements assurant la vie collective ont d'abord été le fait des populations. Bien avant l'école et le dispensaire, Kallito avait son « hammam » (bain maure) (1954), ses lieux de prière et ses épiceries. De même, autour de l'accès à l'eau potable, la fréquentation régulière d'un point d'approvisionnement collectif dont l'accès est réglementé (bornes-fontaines) a marqué pendant longtemps (jusqu'en 1993) un ancrage territorial des usagers, avant le raccordement individuel généralisé¹⁸.

Les autres lieux d'émergence d'une territorialisation s'affirment à travers la répartition des différentes activités de service et de commerce. Ainsi, 232 locaux ont pu être recensés le long des trois artères qui structurent le quartier. Ils représentent plus de 73 % du total des locaux que compte le quartier (316). Une

¹⁴ Dh : dirham marocain

¹⁵ in *Villes, espace, valeurs*, débat autour du texte de Jean DUVIGNAUD « Relecture d'Halbwachs : représentations collectives et valeurs de l'espace », p. 154.

¹⁶ P. AMPHOUX, 1994, « Mémoire collective et urbanisation » in *Villes, espace, valeurs*, Paris, L'Harmattan, p. 254.

¹⁷ P. AMPHOUX, *op. cit.*, p. 254.

¹⁸ Cet aspect n'a pas été approfondi ici, car il relève déjà d'une situation pré-existante difficile à reconstituer. L'importance de la relation à l'eau dans l'ancrage territorial des usagers a bien été étudiée par Béatrice ALLAIN-EL MANSOURI (1996) qui révèle surtout une tendance à la déterritorialisation dès que se fait l'intégration au réseau d'eau potable avec un raccordement individuel à domicile et payant. « *L'eau potable devient alors perçue comme un bien matériel, marchand "déconnecté" du lieu qui la produit* » (B. ALLAIN-EL MANSOURI, « La politique de l'eau et ses effets territoriaux au Maroc », colloque IRMC *Villes et territoire*, à paraître).

hiérarchisation des services s'est faite : l'intérieur des îlots regroupe les services de proximité (épiceries, fours, jardins d'enfants) ; les trois voies principales occupent des activités de services (plombiers, menuiseries, coiffeurs, mécaniciens, etc.), des dépôts (matériaux de construction, produits agricoles) et quelques commerces spécifiques. Une certaine centralité s'opère au niveau de la voie principale qui occupe les deux mosquées du Vendredi et les services les plus rares (pharmacie, studio photo, crèmerie, café, salles de jeux) ; c'est une répétition de standards urbains déjà observés dans des quartiers populaires issus de lotissements réglementaires).

Avec plus de 300 commerces et services, Hay Salam a pu créer les moyens de son propre auto-entretien. Malgré leur faiblesse économique (peu d'emplois, faiblesse de la productivité et des revenus générés), ces activités participent à une plus forte intégration du quartier dans la ville, principalement les activités de service liées à la construction et à l'habitat (menuiserie, plomberie, électricité...). Plus que cela, Hay Salam s'affirme de plus en plus comme le lieu d'animation nocturne de la ville. C'est là que les *guerraba* (vendeurs d'alcool informels) ont élu domicile, agissant en étroite relation avec les maisons closes de l'îlot d'El Andalous.

Ainsi une structuration d'ensemble suivant un axe principal et deux axes secondaires regroupant les principales activités commerciales et de service permettent de donner au quartier une certaine centralité, les équipements publics structurants étant soit absents, soit à la marge (l'école, la prison, la *moqataa*).

Kallito, devenu Hay Salam s'est bien formé une identité spatiale collective à travers des luttes et un vécu commun à une population et une structuration/appropriation de l'espace particulière dans la ville. Il présente ainsi les caractéristiques d'un territoire formé par le bas, inséré aussi dans des limites administratives (52 %, 40 % puis 28 % des élus du conseil municipal entre 1977 et 1997) lui conférant un réel pouvoir dans la ville.

Nouvelles appropriations et structuration spatiale

Au-delà de ce qui fait l'unité de ce quartier, sa structuration a aussi donné lieu à de nouvelles appropriations : on assiste de plus en plus à une instrumentalisation politique des anciennes appartenances cherchant l'éclatement du quartier en plusieurs unités socio-spatiales autour des mosquées et des circonscriptions électorales.

Pour comprendre la nouvelle structuration spatiale, il faut revenir sur la naissance même du quartier formé par un regroupement d'anciens bidonvilles durcis. Chaque bidonville avait ses spécificités ethniques et sociales. Les premiers bidonvilles installés le plus près de la route les reliant au village (au reste de la ville) ont bénéficié de l'électricité et des premières bornes-fontaines dans les

années 50 (Chleuh, Tfaoutyines, Tben). Les bidonvilles qui s'y sont adjoints progressivement (Brouziynes, et Merja, Lahouna) sont restés sans équipements et n'ont reçu les premiers équipements que dans les années 90. Ils ont formé les marges de ce regroupement de bidonvilles. Avec la restructuration, les nouvelles appellations recouvrent encore cet ordre ancien.

Les îlots El Hanae, Smara et Saâda regroupent les anciens bidonvilles Chleuh et Tfaoutyines. Leur population est très ancienne, c'est là aussi que les couches moyennes sont installées : on y recense beaucoup d'étudiants chômeurs, de commerçants, de soukiers, etc. Les autres îlots Joulane, Dakhla, et El Andalous connaissent un renouvellement plus important de leur population¹⁹. La pauvreté et le taux de chômage y sont plus forts. L'îlot d'El Andalous s'est même singularisé comme « îlot des prostitués » situé en face de la prison civile.

Cette caractéristique de la structuration actuelle du quartier va marquer les réponses des habitants et leur appréciation des relations de voisinage ou des appartenances.

Outre la structuration d'ensemble décrite précédemment, le quotidien se vit beaucoup dans l'îlot. Les démarches des populations vis-à-vis de l'équipement se font de plus en plus dans ces espaces plus restreints et plus appropriés.

C'est comme si, une fois acquis les principaux équipements, chaque groupe s'était rétracté au niveau de son îlot (rôle des mosquées). Jusqu'en 1995, l'ensemble de la population du quartier se retrouvait dans les deux mosquées du Vendredi des Chleuh et de Smara, toutes deux situées non loin de l'avenue principale dans la partie Nord du quartier (regroupant les populations les plus anciennes du quartier). Cette situation reflétait bien toutes les démarches collectives menées par un groupe des anciens dominé par les résidents de ces îlots et agissant au nom de l'ensemble de la population de Kallito. Chaque membre de l'ensemble de la collectivité de Kallito participait alors au paiement de l'un ou l'autre des *taleb* et à l'entretien de l'une des deux mosquées du Vendredi. Il y avait en plus des salles de prière dans les îlots.

Le rôle de ces anciens qui parlent et agissent au nom de l'ensemble de la population de Hay Salam pour revendiquer les équipements se trouve actuellement limité aux demandes d'amélioration du système de ramassage des ordures ménagères et de régularisation foncière. Les personnes interrogées mesurent de plus en plus ce recul à travers la faible mobilisation pour asphaltier les rues du quartier. La vie politique semble s'être cantonnée autour de circonscriptions électorales épousant plus ou moins les contours géographiques de ces anciennes unités socio-spatiales que constituaient les douars Chleuh, Tben, etc. autour

¹⁹ Les autorités locales y ont même relogé (à Joulane) une partie des habitants d'un bidonville du centre de la ville.

desquelles se sont cristallisées des revendications d'autonomie d'une collectivité (« *jmaâ* »), matérialisée dans la mosquée du Vendredi, son entretien et la prise en charge du *taleb* par la collectivité.

L'instrumentalisation politique se retrouve clairement dans les cas des deux plus anciens douars (Tfaoutyines et Chleuh) regroupés au sein du même îlot (Hanae), mais dans des circonscriptions électorales différentes. Si la population des Tfaoutyines s'est contentée pendant longtemps d'une salle de prière tout en participant au *chart* de la mosquée du Vendredi située dans l'ancien douar Chleuh, cette situation va changer en 1998, avec la construction de leur propre mosquée du Vendredi. Chaque ancien douar se retrouve alors dans une circonscription électorale individualisée et gérant sa propre mosquée. La compétition autour des lieux de culte n'est plus à démontrer, mais elle prend ici une dimension particulière qui rappelle les situations rurales décrites dans le Haut-Atlas central et occidental²⁰. Les lieux de culte forment ici les véritables lieux de la compétition politique. C'est la *jmaâ* de la mosquée qui désigne le candidat de la circonscription.

Aux dires mêmes des élus de Joulane ou des Tfaoutyines, « Les anciens ont encore beaucoup de poids, le groupe²¹ des *salihine* (bienfaiteurs) qui fait fonctionner la mosquée reste central dans la désignation du « candidat de la *jmaâ* » et dans son élection. Ils « gèrent » la solidarité et la bienfaisance dans le quartier ». C'est là aussi ce qui fait leur force, chose qu'ont compris tous les candidats aux élections locales. Dans la majorité des cas, soit l'élu a l'approbation du groupe pour sa réélection, soit le groupe décide son remplacement et recherche des candidats potentiels. Plusieurs élus nous ont confirmé avoir été approchés par des membres du groupe pour se porter candidat (Tfaoutyines, Chleuh), d'autres ont cherché et négocié son appui (Joulane).

Fréquentation des lieux, pratique de la ville et appartenances

La (les) territorialité(s) reste(nt) marquée(s) par le degré de stabilité du groupe concerné, son ancienneté dans la ville, dans le quartier, son itinéraire migratoire, etc.

²⁰ Voir : « Etude des systèmes d'organisation communautaire chez les Mgouna », projet de développement communautaire du Haut-Atlas central, MOR/92/010, PNUD/DAR, réalisée par Ait Hamza Mohamed, Iraki Aziz et Tamim Mohamed, 1995.

Voir également : « Participation des populations et développement rural au Maroc », projet MOR/92/053, PNUD, réalisé par Iraki Aziz, Tamim Mohamed et Tozy Mohamed, 1994 ; « Projet d'aménagement de bassins versants de Lakhdar et du Msoun, étude socio-spatiale et institutionnelle », MARA - FAO - IAV Hassan II, par Iraki Aziz, Tamim Mohamed, Tozy Mohamed et Mahdi Mohamed, Juin 1995.

²¹ Le terme utilisé par nos interlocuteurs est celui de *chabaka*, par référence à un réseau constitué de personnes au comportement irréprochable, de véritables marabouts.

Ainsi, Kallito se distingue par l'ancienneté de sa population, l'importance de celle née sur place et par la faible part des nouveaux arrivés. Des caractéristiques (1994) que confirme notre échantillon formé de 97 ménages (2003).

La mobilité résidentielle ne concerne plus que 3 % des ménages alors que les « retournés » restent plus nombreux (11,3 %), reflétant ainsi une double tendance ; celle de la stabilisation de la population d'un côté, et celle de « réceptacle » d'une partie de la population Rhabaoui « exclue » des grandes villes. Ancienneté dans l'urbain et passage par la grande ville vont imprégner la fréquentation des lieux et les pratiques de la ville des populations de ce quartier. Des réseaux de relations touchant un large champ urbain (plusieurs villes du pays) ont eu le temps de se former, de même que des « habitudes urbaines » ont émergé (voir infra).

Concernant les lieux les plus fréquentés par les hommes, la mosquée du quartier, et plus particulièrement celle de l'îlot du quartier, revient dans 61 % des réponses des personnes interrogées²². Cette fréquence dépasse largement celle de la pratique du café (27,5 %) qui concerne aussi bien des lieux situés dans le quartier réglementaire voisin (Hind) « qui bénéficie de cafés mieux équipés que ceux de Kallito » que ceux du « village » (terme utilisé par la population pour désigner le centre-ville, par référence au premier noyau, village des colons). Ce dernier est par ailleurs fréquenté aussi bien pour ses services administratifs, ses quelques services rares, que pour la recherche de travail ou la promenade.

Dans les relations de visites familiales ou d'amis, le village est très rarement cité. Même le rapport avec des personnes résidentes d'autres quartiers de la ville reste exceptionnel. L'ensemble des visites des populations du quartier se fait à des membres de la famille, des voisins, d'anciens voisins ou collègues qui habitent aussi le quartier. Ce dernier semble avoir constitué le lieu à partir duquel les différents membres de la famille, une fois séparés, se retrouvent dans des logements distincts. Ceci peut s'expliquer aussi par les facilités d'acquisition de logement pour les familles les plus anciennes, ayant les relations nécessaires pour intercéder auprès des institutions « compétentes » au profit de leurs parents et amis. Ici, même la relation domicile/travail reste marquée dans une majorité de cas par des métiers et/ou des activités exercés au sein même du quartier. Il s'agit aussi bien des commerçants et artisans que des retraités qui représentent plus de 40 % de notre échantillon. A considérer la grande part de chefs de foyers sans emploi (34 % au moment de l'enquête) qui restent dans le quartier une partie de la journée, on mesure l'importance du temps passé par les hommes dans le quartier même.

Dans ce quartier, les lieux fréquentés par les hommes paraissent fortement renforcer le quartier comme lieu du quotidien « non abandonné aux femmes et aux

²² Pour certaines personnes, la mosquée du quartier occupe une très large partie de leur temps, puisqu'elles restent autour de la mosquée après les prières avec les voisins et ceux qui entretiennent les lieux. Des fois, ils font et mangent ensemble le couscous.

vieux ». Cette forte présence des hommes dans le quartier durant toute la journée reste à corréliser avec la fréquentation d'autres lieux où émergent les grandes villes et le rural proche.

En effet, 43 % des personnes enquêtées déclarent fréquenter les campagnes environnantes. La plupart d'entre elles pour des visites familiales à des parents laissés au douar d'origine (41 %), mais aussi pour le travail (il s'agit essentiellement des *soukiers* (32 %) ou pour les loisirs (*moussems*, plages, 27 %). En fait, une tendance à l'ouverture des horizons se dessine. Face aux visites familiales concernant le rural proche (43 %), il faut souligner celles faites aux parents résidant dans les grandes villes et qui concernent un peu moins de 30 % des enquêtés. Les réseaux familiaux touchent des villes de plus en plus diverses à l'échelon national, de moins en moins limitées à celles de la région. Même pour les loisirs, les habitudes rurales qui consistent à fréquenter les *moussems* de la tribu ou des tribus voisines laissent place de plus en plus à d'autres, plus spécifiques aux populations urbaines des villes de l'intérieur : fréquentation des plages durant la saison estivale, installation dans des campings, etc.

Les fréquentations des lieux et les pratiques de la ville par les femmes montrent certes des différences avec les hommes, mais elles confirment aussi bien leur ancrage dans le quartier que leur inscription dans la ville et dans le réseau urbain marocain.

Ces fréquentations et ces pratiques montrent ce qu'a appelé Pierre Signoles des territorialités « citadines » émergentes : sans complètement couper les relations avec les racines rurales, mais s'en détachant progressivement au rythme des départs des membres de la famille laissés au douar d'origine, mais tout en s'inscrivant davantage dans le quartier et la ville, dans des habitudes et des standards urbains (café, club d'arts martiaux, « crèches », vacances à la mer) que renforce davantage un réseau de relations familiales de plus en plus concerné par les grandes villes du pays dans toute leur diversité.

La question des appartenances

Le quartier est moins vécu comme un « territoire marginalisé ». Si marginalisation il y a, cela reste une caractéristique de l'ensemble de la ville (voir infra). Le gros de la population fait état de l'équipement du quartier (éclairage public, eau, assainissement) mais pose le problème de la voirie non goudronnée ou de l'insuffisance des moyens mis en place pour le ramassage des ordures ménagères (un seul camion benne).

Toutefois, comparativement aux autres quartiers, ce ne sont pas les équipements qui retiennent le plus l'attention. L'urbain a souvent été imaginé comme le lieu où on allait trouver de l'emploi dans des usines ou dans la fonction publique. Ici, on

revendique les mêmes conditions (non de logement) que dans le quartier des fonctionnaires ; ces derniers bénéficiant d'un salaire et d'un emploi stable.

En même temps, si Souk Larbaâ est bien perçue comme une ville aux faibles dimensions urbaines comparativement aux grandes villes du pays, elle présente aussi l'avantage, et particulièrement à Kallito, d'offrir un cadre où « la vie est moins chère, le pauvre peut y vivre ». C'est là tout le dilemme des petites villes au Maroc et dans l'ensemble des pays du Tiers Monde : activité économique atone, faiblesse des possibilités d'emploi et pauvreté s'alimentent mutuellement dans un même environnement urbain.

L'appartenance à la ville, la marginalisation de la ville est plus vécue ici par rapport à l'emploi et l'importance du chômage. Même si les équipements urbains ne sont pas là, on vit une même situation de misère. Chaque famille a plusieurs chômeurs. En dehors des rares migrants urbains, ceux originaires des douars du Rharb se sentent rharbaoui, mais clament leur appartenance à la ville.

Au niveau du quartier, l'affirmation de l'appartenance au groupe se manifeste ici aussi dans la gestion du mort. A l'instar des Qotbyines, les funérailles donnent lieu à une collecte, une cotisation obligatoire de tous les ménages de l'îlot (*fard*). Les nouveaux venus dans le quartier en sont exclus. Mais si le *fard* concerne l'îlot et permet de suivre ainsi les anciennes unités socio-spatiales, les contributions de toutes personnes de l'ensemble du quartier y sont tout aussi admises. Cette fermeture/ouverture marque toute l'ambivalence des systèmes d'appartenance. Chacune a été instrumentalisée par un groupe de leaders différents. A l'échelle de l'ensemble du quartier, mais surtout de la ville, nous retrouvons les bienfaiteurs (*mohcinines*) parmi lesquels on compte les plus grands commerçants (impliqués indirectement dans la gestion urbaine à travers un réseau d'élus financés par eux) qui participent à la construction des mosquées, aux actions caritatives, etc.

Actuellement, avec le cantonnement autour de la circonscription électorale regroupant une mosquée du Vendredi et la population d'un ancien douar, toutes les actions caritatives sont l'occasion de remobiliser l'ancien groupe et d'y affirmer son appartenance. Cette particularité se retrouve également lors de l'organisation des « tontines » (*daret*). Une tontine de Tfaoutia a été refusée aux femmes de Joulane pour un manque de confiance. Même si le groupe des Tfaoutia est déjà spécifique dans ce quartier (il forme les « originaires » du lieu), cette référence au douar d'origine, aux anciennes familles va être de plus en plus mobilisée au détriment du quartier. Ce dernier incite à l'action collective pour des interventions plus conjoncturelles, telle que trouver une issue à la régularisation foncière qui concerne toute la population du quartier. Le groupe de leaders concerné change. Il remet en avant les anciens du quartier qui ont négocié lors des différentes phases de sa restructuration et de son équipement. Ceux qui constituent « la mémoire du quartier ».

Nous rejoignons, ici, la notion de « *jmaâ* à géométrie variable » développée par Mohamed Tozy pour certaines régions du Haut-Atlas. Le groupe qui délibère et agit au nom de la collectivité change suivant l'objet de la négociation (*chart* du *fquih*, réfection d'une rigole, participation à l'entretien d'une piste, etc.). Les compétences à mobiliser ne sont pas toujours les mêmes, suivant qu'il s'agit d'organiser l'entretien et le fonctionnement de la mosquée de l'îlot, d'aider une personne nécessiteuse, ou de négocier la part qui reviendrait à la collectivité dans une organisation de la collecte des ordures ménagères, dans une opération de régularisation foncière. Ce passage d'une appartenance à l'autre se retrouve alors dans la mobilisation sociale dans le quartier.

Mobilisation sociale autour des anciens douars du quartier

C'est à partir des anciens douars et de leur mosquée, contenus dans les limites administratives actuelles des circonscriptions électorales, que se retrouve la mobilisation autour du « caritatif » dans un quartier dominé par des populations pauvres.

Un groupe variable de 5 à 6 personnes assure les collectes soit auprès des foyers du douar pour le paiement du *fquih*, de la *frida* pour l'aide à la famille d'un mort du douar, soit auprès de *mohcinines* (bienfaiteurs, généralement les riches entrepreneurs de la ville ou de la région) pour les dépenses importantes (construction de locaux commerciaux pour la location, agrandissement de la mosquée et mise aux normes d'hygiène). Ce groupe, formé de « *rijal ed-dine* » (hommes de religion) qui travaillent pour la *maslaha* (le bien de la communauté), décide des réparations et autres entretiens de la mosquée et assure la permanence du *fquih*. C'est parmi eux que sont choisis ceux qui vont assurer la relation aux autorités locales et au délégué des habous. Un trésorier, *amine es-sandou*, assure le paiement des factures d'eau, d'électricité et d'entretien. Chez les Tfaoutyines, trois ou quatre enseignants sont intégrés dans ce réseau (*chabaka*) pour discuter leurs propositions. Mais ils ne font partie du groupe des anciens que lorsque ce dernier fait appel à eux pour des questions précises (le savoir ne suffit pas pour faire partie de la *chabaka*). Ce noyau dur est bien formé ici par des hommes faisant partie des anciens du quartier, mais pas seulement. Il s'agit aussi de personnes reconnues pour leur savoir coranique ou pour le réseau de relations qu'ils arrivent à mobiliser. Faire partie de ce groupe ne demande aucune affiliation ethnique particulière. Les *Jbala* et leurs *fquih* y sont intégrés. L'antériorité implique surtout les premières mobilisations pour mettre sur pied un lieu de culte et assurer son fonctionnement. C'est cette pratique qui procure une certaine reconnaissance du groupe. La mosquée est le lieu à partir duquel est fait l'appel aux fidèles pour participer à entretenir le lieu de culte, aider des démunis ou réparer le réseau d'assainissement dans une rue, mais pas seulement. Après la prière, c'est le lieu du quotidien, celui de la mobilisation, de la discussion des affaires importantes qui concernent le

groupe (occupation de lots par des étrangers, soutien à donner à tel ou tel candidat aux élections locales ou législatives, etc.).

Progressivement, le groupe des anciens qui forme la *chabaka* devient le noyau par lequel passe l'action politique. En son sein, se retrouvent des clivages et des intérêts personnels. La construction, l'aménagement et le fonctionnement de ce lieu de culte restent des enjeux politiques déjà largement décrits par ailleurs. Ici, nous soulignerons l'instrumentalisation d'une mobilisation à partir de la mosquée de chaque îlot du quartier (ancien douar). C'est bien l'autorité locale qui a soutenu, sinon encouragé, la mise en place d'une mosquée du Vendredi par îlot et qui a donné des garanties pour faire les pressions nécessaires sur les habitants de l'îlot récalcitrant au paiement de leur part du *chart*. Un véritable quadrillage du quartier a été mis en place ces dernières années.

2.2.3. Expressions politiques du local

La population et son appréciation du politique

La participation à l'action collective :

Outre le nombre limité de réponses à cette question (56 % de l'échantillon), la plupart des interviewés cite essentiellement la participation à des actions relatives à la mosquée, sa construction, son entretien et celui du *taleb*, les collectes à l'occasion des décès et les actions caritatives. Une très faible proportion déclare s'être mobilisée pour l'équipement du quartier (notamment actuellement, les problèmes d'assainissement causés par les pluies abondantes, le ramassage des ordures ménagères ou le revêtement des routes). Ces réponses correspondent bien à la période actuelle dans le quartier où la mobilisation concerne davantage le caritatif et la bonne marche du lieu de culte. Tout se passe comme si, une fois les équipements de base réalisés (eau, électricité, assainissement), la mobilisation s'était amoindrie pour revendiquer le revêtement de la voirie ou l'amélioration de la collecte des ordures ménagères. Des revendications qui ne soulèvent pas par ailleurs le même intérêt pour le gros de la population qui déplore avant tout le chômage de ses jeunes.

La question de la représentation :

Près de 42 % des personnes interrogées trouvent des intermédiaires qui les représentent face aux autorités (ce chiffre devient beaucoup plus important proportionnellement au nombre de réponse effectives 68/102). Parmi eux, si la majorité cite « le groupe chargé de collecter le *chart*²³ », le groupe représentatif de la *jmaâ*, 24 % d'entre eux déclarent être bien représentés par l'élu de leur circonscription électorale. Une situation qui tranche avec tous les préjugés sur la

²³ Part revenant à chaque membre de la collectivité pour le paiement du cleric de la mosquée.

présupposée césure entre la population et ses élus. Elle sera largement explicitée à travers la formation du leadership dans le quartier (voir infra).

Toutefois, les jeunes estiment qu'ils sont le moins représentés, ils déplorent une situation où :

- « tous les élus qui sont passés ici n'ont aucun niveau d'instruction, parce que la majorité de la population qui vote est formée de gens âgés, ils votent pour ceux de leur génération » ;
- « si vous ne faites pas partie d'une famille ancienne et connue dans le quartier, vous n'avez aucune chance de vous faire élire » ;
- « dans ce quartier, les autorités locales (le caïd) nous empêchent de créer des associations et les gens ont peur. Même pour l'association sportive, nous n'avons eu aucune aide de la municipalité. L'association des diplômés-chômeurs a cessé ses activités, il y a eu des dissensions entre ses membres autour du recrutement de deux employés dans la municipalité ».

Quelle que soit la véracité de ces propos, les jeunes se sentent ici marginalisés et non représentés.

La relation à la municipalité :

A une question sur les moyens d'action que la population devrait se donner pour avoir une efficacité et des résultats quant à l'équipement de son quartier, 44 % des personnes interrogées voit dans « la réclamation du collectif de la *jmaâ* » auprès de la municipalité et/ou du pacha le moyen le plus approprié. Le passage par l' élu du quartier est tout aussi important dans les réponses, mais ce dernier fait généralement partie du collectif de la *jmaâ*. La dernière réclamation faite au nom de l'ensemble du quartier a concerné la régularisation foncière et l'usage d'une camionnette pour le ramassage des ordures ménagères.

Cette situation cache aussi celle d'une grande partie de la population qui ne croit plus en aucune action collective (25 %). Beaucoup de jeunes se sentent écartés du système de décision. Ils trouvent que le passage par cette poignée d'anciens ne peut plus répondre valablement aux besoins d'une population de plus en plus nombreuse. Ainsi disent-ils « ce système était valable lorsque la mobilisation concernait un petit groupe, maintenant le quartier est trop peuplé pour qu'ils puissent parler en son nom ».

Deux appréciations qui se retrouvent dans les candidatures mêmes. « Les anciens ont permis l'équipement du quartier, continuons à faire confiance en leurs méthodes ». Mais cela n'empêche pas de nouvelles figures d'émerger parmi les jeunes ayant le plus d'atouts. Jusqu'à présent, la confrontation n'est pas de mise. Le système clientéliste a fonctionné sans heurts. La place de l'agent de l'autorité

est encore très forte dans cette région qui a toujours fait partie de la zone *Makhzen*, même dans ses périodes les plus instables.

Quelques enseignements

Le cas de Kallito interroge à plusieurs niveaux l'action collective dans un milieu marqué par la pauvreté, le développement des activités illicites parmi les jeunes et la multiplication des associations nationales de lutte contre l'analphabétisme ou à caractère religieux à travers les associations de « Daaoua oua Tabligh » et « Al Adl oua El Ihssane ».

En effet, les véritables demandes dans ce quartier ne se situent plus au niveau de l'équipement du quartier. Le chômage et la pauvreté de certains ménages formés de femmes vivant seules avec leurs enfants deviennent des caractéristiques qui vont fortement modifier la relation au politique. Les filles sont envoyées à Tanger pour travailler dans des usines de confection ou comme domestiques à Rabat, les vieilles mendient ou travaillent dans le milieu rural environnant. Mais ces faibles recours ne couvrent pas les besoins d'une jeunesse sans emploi qui trouve souvent dans les circuits de la contrebande, de la drogue ou de la vente d'alcool illicite son principal moyen de subsistance. Face à cela, si les anciens ont permis l'équipement du quartier, ou s'ils arrivent à organiser les lieux de culte, ils semblent très loin de la préoccupation de ces jeunes. La panne du système clientéliste donnerait de plus en plus aux élections un caractère artificiel, où l'argent prendrait une part importante. Plusieurs jeunes se sentent exclus du système et n'hésitent pas à n'y voir qu'un système de faveurs, un moyen d'enrichissement personnel. Tous les jeunes interrogés voudraient se présenter pour le conseil municipal, ils voudraient bien faire quelque chose d'innovant pour le quartier, mais leur objectif premier reste bien de trouver des ressources. M. Zed le dit de façon explicite, mais il ajoute « mais moi, je le dirai à mes électeurs, je ne vais pas mentir. Je ne pourrai rien faire pour eux, d'ailleurs un seul élu ne peut rien faire. Ici, il n'y a que l'argent qui compte. Si tu as de l'argent, tu peux travailler ». Outre l'implication dans les élections locales, les associations créées jusqu'à présent par les jeunes connaissent des difficultés liées au même problème des ressources. Des investigations plus approfondies devraient permettre d'explicitier les figures qui émergent parmi eux et leur comportement politique.

Parallèlement à cela, l'association « Daaoua oua Tabligh » fait du travail de sensibilisation auprès des jeunes sa principale action (morale contre l'alcool et la prostitution). Elle organise de grandes veillées religieuses hebdomadaires en y invitant les jeunes du quartier. Al Adl oua El Ihssane s'est installée dans le quartier voisin et inscrit davantage son action dans l'alphabétisation.

Qu'il s'agisse de milieux « islamistes », de groupes d'anciens autour des mosquées ou des réseaux de drogue, de prostitution et de vente d'alcool illicite, un seul acteur fait le lien entre eux par une gestion sécuritaire : les autorités locales. Jusqu'ici, nos

analyses se sont contentées d'observer les négociations autour de l'équipement et de la structuration du quartier, la politique de la ville demanderait une approche plus globale alors que la situation au Maroc après les attentats du 16 mai 2003 a connu pour seules réponses, outre le renforcement sécuritaire, une focalisation sur le logement !

2.3. Le cas de Lahraouiyine à Casablanca (par Abderrahmane Rachik)

Introduction

Comparativement aux autres villes marocaines, l'habitat non réglementaire s'est peu développé dans le périmètre urbain de Casablanca. La métropole est connue par contre par ses grands bidonvilles (déplaçables) hérités pour leur majorité de la période coloniale. Ils connaissent actuellement de grandes opérations de résorption. Le choix de la commune de Lahraouiyine découle de cette première constatation : l'apparition et le développement accéléré de l'habitat dit « clandestin » dans les espaces périphériques de la métropole casablancaise. Il s'agit d'une commune rurale qui abrite une agglomération de plus de 8 000 logements non-réglementaires. Elle est située au sud de Casablanca à la limite du périmètre urbain de la préfecture de Moulay Rachid-Sidi Othmane. Elle abritait 16 000 habitants en 1994 sur une superficie de 1 600 hectares. Deux ans plus tard, sa population a triplé pour atteindre plus de 50 000 personnes. En construisant leurs logements précaires, les nouveaux habitants avaient choisi en 1996 la stratégie du défi, de la confrontation et de la violence contre les autorités locales à un moment où l'Etat manifestait sa vigilance à l'égard des espaces périphériques casablancas (politique massive de logement social après l'émeute de juin 1981, élaboration des documents d'urbanisme, création de l'agence urbaine, découpage de la ville en plusieurs préfectures pour renforcer le contrôle de la population et de l'urbanisation, etc.).

Plus proche de la ville, d'une zone industrielle (Moulay Rachid en 1987), d'un souk hebdomadaire, d'un marché de gros de fruits et légumes offrant une multitude d'emplois occasionnels, l'agglomération de Lahraouiyine allait connaître une urbanisation fulgurante en 1996. En moins de deux mois, presque 5.000 logements ont été construits sans plan d'urbanisme : les voiries, l'assainissement et le branchement individuel à l'eau potable font toujours défaut.

2.3.1. Appartenances : être Casablancas en milieu rural

L'espace rural de Lahraouiyine est loin d'être un réceptacle de l'exode rural ou de jeunes ménages citadins. En effet, 46 % des chefs de ménages sont nés en milieu urbain, dont 45 % à Casablanca et 8 % à Settat. Mais la plupart des mariages, soit 78 %, sont effectués en milieu urbain, dont 61 % à Casablanca. Les jeunes couples, mariés après 1990, n'y constituent que 21 %.

Si l'appellation de la cité de recasement d'Al-Massira est toujours précédée de *hay* (quartier) qui lui donne son caractère urbain, les différents groupements de l'agglomération de Lahraouiyyine sont tous nommés douars. La conquête par les citadins de cet espace rural l'a vidé de son contenu traditionnel relatif à la cohésion sociale et l'a transformé en un réceptacle de gens de tous horizons. Cette conquête rapide s'est réalisée en majorité par les ménages habitant jadis Casablanca, soit 70 % de l'ensemble de la population de Lahraouiyyine. Celle-ci provient essentiellement de la périphérie sud et est de la ville : 40 % habitaient l'espace le plus proche de Lahraouiyyine (Ben M'Sik, Sidi Othmane et Sebatta) et 14 % proviennent de la préfecture de Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi ou de celle de Bernoussi-Zenata.

Contrairement à la cité de recasement Al-Massira III, la mobilité résidentielle vers Lahraouiyyine était un choix des ménages. Ces derniers voulaient échapper à la location trop chère qu'ils n'arrivaient pas à assumer et, par conséquent, devenir propriétaire du terrain et de leur logement (près de 50 % des personnes interrogées sur les raisons de leur mobilité invoquent la location et l'accès à la propriété contre 21 % la proximité de lieu de travail).

Avec la complicité du conseil communal²⁴, les propriétaires fonciers ont même accordé des facilités de paiement pour les ménages incapables de payer la totalité de la somme due. La majorité des ménages (52 %) ont acquis leur terrain à un prix variant entre 250 et 350 dirhams le m² et 58 % des ménages disposent d'une superficie allant de 20 à 50 m².

Les ménages qui possédaient une parcelle de terrain à Lahraouiyyine ont profité du laisser-faire de l'administration pour construire, même sommairement, leur propre logement.

Ces quartiers sont perçus par les habitants eux-mêmes comme des zones marginalisées. « *Hachaq*, nous sommes à la queue (*kazibt*) de Casablanca » (ménage 220). « Nous avons peur, disait une mère de famille, même si je dispose d'une porte d'entrée blindée » (ménage 84). « J'étais violée, disait une autre mère, et je ne suis pas la seule, maintenant, on rentre chez nous avant la tombée de la nuit, et si par hasard, je tarde en ville, on y passe la nuit » (ménage 79).

Etre Casablancaï pour les habitants de Lahraouiyyine, est déterminé par la naissance ou par l'installation ancienne dans la métropole. La plupart des habitants (73 %) s'approprie l'identité citadine et 3 % ne se sentent qu'à moitié casablancaï. D'autres ménages, nouvellement installés à Lahraouiyyine, justifient leur citadinité par leur simple statut de résident en ville, même s'ils ne peuvent bénéficier de leur certificat de résidence que les autorités locales leur refusent.

²⁴ Selon le témoignage des ménages et de certains représentants de l'autorité locale.

Mais tout en étant nés ou anciennement implantés à Casablanca, certains ménages se déclarent non-Casablançais et se sentent plutôt *Aroubi* (campagnard). Etre citadin exprime plutôt un mode et un niveau de vie : « les Casablançais sont plutôt ceux qui habitent les belles maisons », « nous sommes ici comme à la campagne », « nous n'avons aucun équipement, nous allons au hammam tous les quinze jours, comment voulez-vous qu'on soit Casablançais ? », « Quand je vais au hammam, une fois chez moi, je dois prendre une douche pour me débarrasser de la poussière », « nous avons une seule chambre et tu me demandes si je suis Casablançais ».

Le sentiment d'être exclus de la vie urbaine est encore plus fort chez les ménages provenant directement de la métropole. « Depuis mon départ de Derb El Kabir (Nouvelle médina), je suis une *Aroubiya* (une campagnarde) qui vit dans la boue ». La revendication du droit à l'urbanité traverse toutes les déclarations des différentes catégories de ménages.

Cependant, ce sentiment d'exclusion socio-spatiale est vite revu et corrigé quand on demande aux ménages s'ils regrettent leur émigration vers Lahraouiyyine. En effet, la majorité des habitants de Lahraouiyyine (67 %) sont contents de leur habitation par rapport à leur résidence antérieure, contre 22 %. Alors que 11 % des ménages estiment qu'ils ne sentent pas une amélioration notable par rapport à leur résidence antérieure. Le sentiment d'être propriétaire du terrain et du logement à la fois, même à Lahraouiyyine (sans eau potable, ni assainissement) est considéré comme une promotion sociale. Il faut dire que 27 % des ménages habitaient le bidonville ou les douars ruraux. D'autres ménages sont plutôt contents de n'avoir plus à payer mensuellement un loyer considéré comme exorbitant²⁵.

2.3.2. *Mobilisation : des actions collectives entre démobilisation et défection*

La première remarque d'ordre général relative au cas de Lahraouiyyine, c'est la difficulté pour les ménages de décrire le processus de l'action collective et par conséquent de repérer les acteurs qui prennent l'initiative et qui assurent la mobilisation des habitants. A chaque fois qu'on pose la question au cours de l'enquête, les ménages répondent systématiquement : « On s'est réuni et on est parti chez le caïd ou chez le président du conseil communal ».

Les demandes sociales sont explicitement exprimées individuellement à travers l'enquête sur le terrain. Les locataires, même s'ils ne sont pas très nombreux, sont exclus de la prise de parole. La majorité écrasante des ménages (84 %) sont

²⁵ Les chefs de ménage hommes sont également contents de ne plus payer la facture salée de l'eau de ville. L'eau de la fontaine est gratuite, mais c'est aux femmes de faire la queue.

propriétaires de leur logement à Lahraouiine contre 98 % à la cité de recasement²⁶.

Seuls les propriétaires se trouvent concernés par les problèmes urbains du quartier. Ils sont les seuls à avoir le droit d'exprimer leurs revendications auprès des autorités locales. Quand on demande aux locataires pourquoi ils ne se mobilisent pas pour assurer un aménagement quelconque ou une revendication collective auprès de la commune ou des autorités locales, la réponse est systématiquement la même : « Nous ne sommes que des locataires ! ».

Certes, les femmes liées par des relations de voisinage se rencontrent quotidiennement à la borne-fontaine ou dans la rue devant chez elles l'après midi. Dès l'aube, les femmes font la queue pour pouvoir disposer gratuitement de l'eau potable. La borne-fontaine devient un espace de rencontres et également de disputes pour les femmes et les filles. Les espaces publics féminins sont très limités. Aucun équipement collectif ne se trouve à proximité pour être un espace susceptible de stimuler une éventuelle communication sociale.

A part la cotisation collective pour la réalisation d'un lieu de prière, construit d'ailleurs avec des matériaux très sommaires sur un terrain offert par un ancien habitant (un agent de police), nous avons repéré des actions collectives qui n'arrivent pas à dépasser l'espace fixé par les relations de proximité spatiale.

En effet, la réalisation d'un équipement culturel est très mobilisatrice. Elle peut être le premier pas préparant d'autres actions collectives. Mais le caïd a détruit à plusieurs reprises ce lieu de prière malgré sa construction avec des matériaux de construction précaires. Il fallait que la population insiste auprès du conseil communal et du caïd pour tolérer l'existence de ce lieu de prière. Une personne du quartier s'est portée volontaire pour récolter l'argent nécessaire pour construire cet espace de prière. Cette personne fait le tour de quelques voisins et chacun est libre de contribuer comme il veut et non comme il peut. Le responsable de la collecte nous a affirmé qu'un voisin lui a adonné 50 centimes. Même chose pour le *fquih* du douar ; il n'est pas pris en charge collectivement. Chaque ménage cotise comme il veut.

Malgré la multiplicité des problèmes liés à la vie quotidienne, en dehors de la commune, aucune institution n'existe pour canaliser les revendications sociales des habitants. Les actions collectives, quand elles existent, se limitent à la réparation de la rigole qui charrie les eaux usées circulant à ciel ouvert, de la borne-fontaine, de la mosquée, etc. La principale mobilisation sociale s'est réalisée autour de l'extension du réseau d'électricité au douar Oulad Larbi pour pouvoir bénéficier de l'électricité à domicile. Le douar reste encore sans éclairage public.

²⁶ Les propriétaires ont tendance à nous cacher les ménages locataires qui échappent parfois à notre enquête.

D'autres actions ont été menées par les habitants du douar Oulad Larbi relatives aux ramassages d'ordures, aux réparations des tuyaux et des robinets de la fontaine qui les alimente en eau potable.

Si toutes les catégories de ménages peuvent cotiser ensemble pour réaliser un égout à ciel ouvert par exemple, il n'en va pas de même pour la formulation collective des revendications sociales auprès des responsables publics. La prise de la parole a des difficultés à trouver son chemin. « Les gens qui parlent, dit un chef de ménage, sont des 'grandes' personnes ». Les ménages sont convaincus que des acteurs mobilisateurs analphabètes sont incapables d'engager des négociations avec les autorités locales ou le Conseil communal. En effet, les analphabètes constituent la majorité des chefs de ménages, soit 67 %, ceux ayant un niveau primaire sont de l'ordre de 23 %, alors que 6 % seulement ont été au collège. Les revendications menées par des acteurs analphabètes ne sont pas crédibles auprès de la population, encore moins auprès des autorités locales.

La position sociale, produit d'un capital culturel ou matériel, est une condition nécessaire pour se hisser au statut de représentant de la population d'un quartier.

L'examen de la nature de l'activité des chefs de ménages laisse apparaître une domination importante du secteur informel (marchands ambulants, petits commerçants, petits artisans, porteurs, etc.). Dans notre échantillon, les sans-emplois représentent 23 % de l'ensemble des chefs de ménages, les manœuvres 25 %, et le reste est composé de petits commerçants (18 %), de chauffeurs (9 %) et d'ouvriers (7 %).

Ceci n'exclue pas que des femmes et des hommes sans pouvoir symbolique ou matériel se sont mobilisés pour frapper, parfois, à la porte de hauts responsables politiques locaux. Des habitants se sont réunis pour protester auprès du gouverneur contre la fermeture de la borne-fontaine qui alimente le quartier de Al-Massira III en eau potable...

Un chef de ménage, 43 ans, d'un niveau primaire, nous confie qu'il n'a pas participé à cette action sous prétexte que « les gens ne savent pas parler. Si jamais ils disent un « mauvais mot » devant le gouverneur, ils risquent la prison ». La défection des habitants est due, en partie, à cette peur séculaire des représentants de l'autorité centrale (*Makhzen*). La peur de représailles les contraint à rester à jamais invisibles.

Les habitants du quartier sont plus ou moins à pied d'égalité, dépourvue de ressources sociales et/ou du soutien de l'autorité locale, aucun groupe n'a pu émerger et accéder à une parcelle de pouvoir local, ou tout simplement à une position privilégiée dans le quartier. L'image sociale négative du quartier, la

composition sociale homogène marquée par une pauvreté matérielle et symbolique, la peur des représailles²⁷, entravent l'émergence d'une élite capable de mobiliser la population autour d'un ensemble d'objectifs d'intérêts collectifs.

Les actions collectives s'organisent d'une manière quasi-consensuelle autour du projet de construction d'une salle de prière et de la gestion d'un enterrement. Les relations de voisinage sont automatiquement mobilisées. Participer aux frais de la construction d'une mosquée est considérée comme un devoir religieux. La personne responsable de la quête de l'argent met en avant une contribution d'un chef de ménage par cinquante centimes pour signifier que les habitants de Lahraouiyine sont très pauvres et donc difficilement mobilisables.

Mais ils ont réussi à assurer l'électrification du douar parce qu'elle est considérée comme vitale pour les ménages par rapport à d'autres problèmes, tels que l'assainissement, le ramassage des ordures. Ils ont cotisé selon leur capacité sociale. Les ménages locataires et les quatre propriétaires de logements les plus démunis n'ont pas participé aux frais d'électrification. Ceux-ci contrairement à d'autres actions qui nécessitent moins d'argent, n'ont pas pu entraver l'extension du réseau d'électricité. Soixante-dix propriétaires de logements de douar Oulad Larbi se sont mis d'accord pour la réalisation des poteaux d'électricité. La contribution de chaque ménage va de 650 à 1 000 dirhams²⁸. Cependant cette mobilisation collective ponctuelle n'a pas donné lieu à l'émergence d'une personne ou d'un groupe particulier. Un homme de confiance, ayant plusieurs boutiques commerciales, s'est chargé de la collecte de l'argent.

Faute d'équipements de loisirs, les jeunes de Lahraouiyine se retrouvent dans d'autres espaces de la ville, hors de leurs quartiers. Les jeunes à Lahraouiyine n'ont pas grandi ensemble, n'ont pas été scolarisé ensemble dans le même quartier. Ils ne se connaissent pas entre eux. L'implantation de l'équipement scolaire est récente. Le collège n'existe pas encore sur place. Les équipements de loisirs manquent (cafés, parcs, jardins, maisons de jeunesse, etc.), et ceci entrave la communication entre les jeunes, qui dépasse les seules relations trop restreintes de voisinage.

Plusieurs femmes pensent que l'aménagement du quartier est l'affaire des hommes. Mais elles ajoutent aussi que ceux-ci « sont mous et incapables ».

En se défendant, les hommes rétorquent qu'ils n'ont pas le temps et qu'ils travaillent toute la journée et toute la semaine. Exerçant des métiers relevant du secteur informel, il leur est « impossible de faire le tour des administrations pour se plaindre ».

²⁷ Plus particulièrement après la répression militaire sanglante suivant l'émeute de juin 1981 qui a secoué plusieurs villes marocaines, puis les lourdes condamnations qu'a connues la commune de Lahraouiyine après l'émeute de juillet 1996.

²⁸ Pour assurer plus d'abonnements, la Lydec encourage ce type d'action même dans les bidonvilles.

En effet, la majorité des chefs de ménages exerce leurs activités en dehors de l'agglomération de Lahraouiyine. A part les charrettes, le transport public fait défaut. Mais la mobilité spatiale quotidienne dans les différents quartiers de la ville traduit leur ancrage dans la vie de la métropole.

D'autres ménages mettent en relief la peur des représailles des autorités locales si jamais ils participent à une revendication collective. Ainsi, chaque ménage assure le carrelage devant sa maison et tente de défendre ses propres intérêts (*kolla ka ydiha fi rassou*) les gens ici survivent et prennent leur mal en patience.

Les ménages de Lahraouiyine ont probablement intériorisé le sentiment d'être des hors-la-loi et que leurs constructions « anarchiques » est un défi à l'autorité de l'Etat. Ils ont réalisé leurs logements la nuit et dans la violence. Toute tentative de mobilisation collective ne peut se faire sans tenir compte de ce contexte spécifique. Le droit à la ville n'est pas mis facilement en œuvre par les habitants. Ces derniers adoptent diverses stratégies à l'égard des autorités locales. Leurs attitudes passent de la soumission à la revendication collective, même restreinte, en passant par la résistance et les actions collectives violentes.

Quand on insiste auprès des ménages pour repérer le profil de celui ou de ceux qui ont pris l'initiative pour ramasser l'argent, pour contacter les fournisseurs des matériaux de construction, etc., on se rend compte que les habitants ne se rappellent plus de personne. Il s'agit pour les ménages d'actions ponctuelles ; une fois qu'elles sont terminées, on oublie tout.

Les revendications collectives se font rarement. Les ménages de douar Oulad Larbi qui souffrent de plusieurs problèmes quotidiens, ne manifestent leur mécontentement que lorsque leurs maisons sont inondées. Les chefs de ménage partent quotidiennement travailler en ville. Seules les femmes et les vieux du douar assument les revendications auprès du caïd.

Mais le fait que les femmes et les vieux se permettent de mener visiblement les revendications des habitants en excluant les jeunes et les chefs de ménage (hommes) est un signe à l'égard des autorités locales pour exprimer la pacification du mouvement. Parce que tout attroupement non autorisé - plus particulièrement celui de jeunes hommes - sur la voie publique est perçu comme un début d'émeute par les autorités locales.

Ce sont donc les gens d'un certain âge qui organisent les actions à mener. A défaut, ce sont les femmes qui se groupent pour se plaindre auprès du caïd. Mais ceci ne peut s'expliquer uniquement par l'absence des hommes du douar toute la journée à cause de leur travail.

Il faut également dire que le poids de la répression militaire et les condamnations trop lourdes juste après l'émeute de 1996 sont encore vivaces dans la mémoire des habitants²⁹. Surtout quand ceux-ci sont convaincus de l'innocence des membres du douar. En effet, les habitants de douar Kharbouche parlent de 39 jeunes de leur douar condamnés à des peines allant de six à dix ans de prison ferme : « Nos garçons sont allés voir ce qui se passait dehors, puis ils étaient arrêtés par les militaires ».

2.3.3. *Quelques caractéristiques du cas de Lahraouiyine*

Ce quartier, créé dans la violence et le défi par les populations, a connu d'abord des actions répressives de la part de la puissance publique (arrestations, démolitions) avant de s'installer dans une gestion de quartier « illégal » toléré. Nous sommes entre les deux acceptions données à l'illégalité par Alain Durand-Lasserre et Jean-François Tribillon (2001)³⁰. Les autorités locales et les divers services de l'urbanisme de la ville (agence urbaine, division de l'urbanisme de la Wilaya, Inspection de l'urbanisme) y exercent un contrôle strict, répondant à des directives centrales fermes sur la non-prolifération de l'habitat non réglementaire dans le site concerné. Malgré plusieurs pas vers la régularisation, l'illégalité est encore brandie par l'agent d'autorité et le président de la commune. Toutefois, derrière cette logique de conflit affiché, se cache une négociation où chaque acteur avance sans dévoiler ses cartes. La situation peut se résumer dans les points suivants :

- absence de figure charismatique au sein de la population de ce quartier qui aurait suffisamment de légitimité locale pour ne pas avoir peur de la répression (quartier trop récent ?) ;
- mise en avant de catégories sociales (les femmes et les vieux) difficiles à réprimer dans les actions revendicatives ;
- mode d'actions et de mobilisation non violentes (*sit-in*, pétition) ;
- éviction par la population d'acteurs privés exogènes se présentant comme intermédiaires entre les populations et l'autorité locale ;
- démarrage de la régularisation par l'équipement ; acceptation et encouragement par les autorités de l'introduction de l'électrification financé

²⁹ L'émeute de juillet 1996 a provoqué une dizaine de blessés, douze voitures officielles et le bulldozer qui a servi à démolir les logements incendiés. Les militaires ont arrêté trente six personnes accusées de destruction de documents administratifs, de biens publics, d'incendie de véhicules, d'outrage aux fonctionnaires et de coups et blessures. Elles étaient condamnées à des peines très lourdes : dix ans pour onze personnes, huit ans pour quatre personnes, deux ans pour dix-huit personnes et trois autres ont été innocentées.

³⁰ Une première à caractère répressif par des destructions-démolitions et un harcèlement permanent conduisant les populations à rechercher des protections, et une seconde où le quartier est toléré, mais n'étant pas dans la norme, ne peut prétendre aux équipements et services.

par la population. (ce qui contribue à introduire plus de « sécurité » dans le quartier) ;

- introduction de services socio-éducatifs et administratifs dans le quartier (dispensaire, caïdat, maison communale).

Dans un climat de peur, la population avance cachée. En face d'elle, l'agent d'autorité prône le tout sécuritaire ; l'essentiel pour lui reste « qu'elle ne fasse pas de vagues », que ses demandes transitent uniquement par lui. Si elle n'arrive pas à faire émerger des élites capables de porter directement ses demandes au centre, alors les arrangements restent locaux.

Le climat imposé par les autorités ne laisse pas émerger des « médiateurs ». La répression, et « l'illégalité » semblent imposer « une mise en réseau clandestine », un travail de mobilisation souterrain, difficile à repérer par le chercheur sans une immersion réelle dans la vie du quartier. Cette mobilisation n'apparaît pas comme inscrite dans une « stratégie » définie *a priori* par un groupe de meneurs. Ici, toute personne agissant à découvert est jugée suspecte par la population (former une amicale, une association des résidents, participer aux élections locales sont le lot de ceux qui voudraient se rapprocher du *Makhzen* pour leur propre compte).

Alors, tout se passe comme si la confrontation ne pouvait donner que cela : une acceptation mutuelle d'une amélioration des conditions de vie dans ce quartier par petites touches successives, et suivant la conjoncture.

Sans doute, la position stratégique de ce quartier de la périphérie casablancaise et les conditions de son extension par la violence et le défi, en ont fait un cas assez particulier dans le « traitement » de l'habitat non réglementaire au Maroc.

3. Eléments de synthèse

Les différents cas présentés supposaient une double question :

1. Quels sont les éléments qui participent à la construction des territoires, comprise comme « la constitution réelle d'un groupe partageant des proximités sociales, parmi lesquelles les mêmes principes d'invention ou de restructuration du quartier. » (X. Piolle, 1991) ? Ancienneté du quartier, composition sociale, origine de la population, réalité spatiale du quartier ont été interrogées à l'aune de ce qui fait le « nous », si « nous » il y a.

2. Ces territoires en construction ont une autonomie d'action d'où émerge une contre-élite porteuse des valeurs et des représentations du groupe. Quelle place occupe-t-elle dans le système politique local ?

A la première question nous ne pouvons que réaffirmer des solidarités territoriales nourries de conditions de vie communes et d'un sentiment d'abandon et de marginalisation qui transcendent les anciennes appartenances. La mobilisation des populations pour l'amélioration de leurs conditions arrive à se faire dans tous les cas de figure. Les origines importent peu, de même que l'ancienneté du quartier (voir le cas de Lahraouiynes). Le fonds identitaire reste toutefois « mobilisable » à tout moment politiquement, surtout lors des élections locales. C'est notamment le cas lorsque le quartier se construit sur le patrimoine foncier d'une tribu (Tfaoutyines à Souk Larbaâ) ou lorsqu'une majorité de la population a les mêmes origines tribales (Qotbyines à Tiflet). Mais ce fonds intervient aussi dans la définition du « nous » par l'entremise de pratiques rurales réinventées et bien intégrées par l'ensemble de la population du quartier (formée en majorité de migrants de diverses origines).

La réalité spatiale - celle qui s'impose au sujet - finit par agir comme une image reçue (A. Frémont, 1976) de conditionnement social. Ici, il s'agit aussi bien de la proximité géographique propre à une réalité spatiale donnée et à ses proximités sociales éventuelles qu'à l'espace vécu qui finit par renvoyer l'image de « la marginalisation ». La constitution du « nous » passe par là, même s'il n'existe aucune coupure réelle dans le tissu urbain. Ces populations étant intégrées dans la ville et sont demandeuses d'intégration. Là aussi, nous avons un fond qui ne demande qu'à être instrumentalisé politiquement.

Par ailleurs, la matérialité spatiale s'impose avec la restructuration des quartiers et les déterritorialisations/reterritorialisations que cela suppose. Il est particulièrement intéressant de noter à travers les cas étudiés, celui d'une « centralité » émergente par le bas (les principaux services et équipements exerçant une centralité ayant été le fait des populations et de ses leaders), face à une reconfiguration d'un quartier par îlot tournant autour d'un lieu de culte (et d'anciennes solidarités) menée par les autorités locales. Dans un cas comme dans l'autre, des acteurs politiques soutiennent et portent ces mouvements.

Enfin, les quartiers étudiés sont des lieux qui permettent, pour une majorité de ménages, une amélioration des conditions ou de statut d'occupation du logement. Qu'il s'agisse de ces douars durcis puis restructurés ou de cet habitat non réglementaire monté en un temps record à la périphérie de Casablanca, l'installation dans ces logements est considérée par une majorité de leurs occupants comme une promotion sociale. Sans doute devons-nous y voir aussi des catégories de population particulières, marquées par de bas revenus issus de petits métiers indépendants (marchands ambulants, soukiers, charretiers, etc.), des chômeurs et de quelques éléments des couches moyennes les plus démunies (petits commerces fixes, chauffeurs de taxi informels, retraités militaires, personnel subalterne de l'administration).

Seule une faible frange des populations de ces quartiers (couche moyenne en difficulté et ayant un long passé urbain) voit dans son installation dans ces quartiers un reclassement social par le bas et refuse de participer à leur restructuration et équipement.

Pour l'essentiel des populations rencontrées dans ces quartiers, il y a une adhésion et une implication dans les affaires du quartier, contrairement à la situation enregistrée dans les cités de recasement de Casablanca (seul 37 % des ménages se disant satisfait de son logement, une majorité n'y voyant qu'une étape pour accéder à un autre quartier).

Sans nous interroger sur ce qui fait « l'homogénéité du populaire », le type de composition sociale de ces quartiers participe à leur donner une double dimension. Une première, qui prend part à former le « nous » autour des mêmes conditions de vie, chaque famille vivant dans une pauvreté plus ou moins déguisée, ayant sa part de jeunes chômeurs.

Une seconde, plus agissante politiquement, la présence de ménages plus pourvus, ayant en leur sein des éléments bénéficiant d'un certain niveau d'instruction, d'un réseau de relations et d'une expérience urbaine leur permettant d'encadrer ces populations. Plus que significatif dans les cas des petites villes, ces leaders sont bien là aussi à Lahraouiyines, mais ils ne peuvent émerger dans un système de gestion politique marqué par la répression et l'*hiba*³¹.

Cet élément nous ramène à la deuxième question en relation avec l'ancienneté des quartiers et l'émergence d'une élite de proximité. En effet, la constitution d'un groupe des anciens, ayant participé à forger une mémoire des luttes communes pour « la mise à niveau » du quartier, s'appuyant sur des pratiques rurales fondatrices nécessite, non pas le temps long, mais des actions collectives répétées mettant en exergue les qualités et compétences des leaders. C'est notamment le cas des quartiers des petites villes étudiées. Face à ce groupe, les jeunes, ayant une histoire et un vécu commun dans le quartier, commencent à marquer leur présence par différentes actions très timides et peu valorisées politiquement.

A Casablanca, dans un quartier ayant moins de dix ans d'existence, le politique se construit différemment. La mobilisation dans la clandestinité et la peur ne semble pas permettre encore l'émergence de cette élite de proximité. Ni groupe des anciens ni jeunes. Mais, ce n'est pas tant l'ancienneté qui interpelle ici que le mode de gestion *makhzenien* dans une zone périphérique sensible de la grande métropole. Doit-on y voir ici une des différences qu'opère le pouvoir central dans sa gestion/relation au « local », toujours plus souple et donnant plus d'autonomie aux

³¹ Crainte révérencielle que suscite le *Makhzen*

petites villes ? Une question qu'il faudrait poser dans l'ouverture à d'autres cas de quartiers non réglementaires de Casablanca.

Arrivé au terme de cette étude, retracer le fil de notre démarche de terrain nous paraît intéressant de restituer. Partant de la question « le politique se construit-il à partir des sociabilités et du microsocio », nous avons pu mesurer combien la mobilisation sociale s'inscrivait dans les appartenances anciennes articulées à de nouvelles solidarités territoriales nourries de la « marginalisation ». En fait, les sociabilités autour du religieux finissent par donner aux lieux de culte une place centrale dans la compétition politique locale. La mosquée structure et rythme la vie de la population résidente qui occupe le quartier au quotidien. Autour de cette dernière se structure l'espace approprié par cette population. Après les différentes prières, il y a passage de la mosquée à un lieu de rencontre (café, garage, salon de coiffure, etc.) qui rassemble un même groupe autour des affaires de la vie quotidienne du quartier. C'est le groupe des anciens qui organise aussi la gestion du lieu de culte et des actions caritatives. Cette organisation donne certainement lieu à des compétitions entre les membres de cette *jmaâ*, mais elle renforce alors davantage les appartenances locales fondées sur « l'antériorité », les familles anciennes, celles qui revendiquent des pratiques d'ancêtres liés à ce lieu (même si l'origine des uns et des autres peut être très différente). L'ensemble des acteurs s'engouffre dans cette brèche ; particulièrement les autorités locales et les élites de proximité. Une véritable instrumentalisation politique en est faite ; des circonscriptions électorales sont, soit taillées autour de lieux de cultes ayant des noyaux mobilisateurs, soit au contraire redécoupées pour casser certains liens. Cette compétition se retrouve au sein d'une collectivité qui revendique un droit à « l'urbanité » de plus en plus ancré comme une revendication première issue des discours sur le droit de l'homme et la modernité de la société marocaine ; une collectivité qui se définit et se retrouve dans des conditions de vie difficiles, marquées par l'abandon de la part des pouvoirs publics : même lorsque les équipements de base sont là, on remarque la différence avec les autres quartiers et surtout, on se rend compte de l'importance de la marginalisation économique, du chômage de ses jeunes, etc. Cette situation est bien relayée politiquement par les anciens, mais si la mobilisation se fait autour de l'équipement et de la régularisation du quartier, elle reste très éloignée des besoins des jeunes. Un hiatus que ne semble prendre en compte aucune force politique formelle, et encore moins une politique publique ciblée.

Malgré leur caractère récent, les dernières élections locales (septembre 2003) et le nouveau mode de scrutin adopté nous transportent dans de nouvelles logiques qui laissent déjà transparaître un éloignement de l'apprentissage démocratique amorcé en 1997. En effet, en inscrivant la ville dans une circonscription électorale unique (comme à Tiflet), l'électeur est censé choisir l'élite capable de gérer l'ensemble de la ville et non les intérêts particuliers de son propre lieu de vie quotidien que constitue le quartier. Par cette entremise et par celle du scrutin de liste, le territoire

du quotidien, celui que vivent les populations des quartiers non réglementaires, est ignoré comme lieu d'où émerge la demande. Même ceux qui vivent ce quotidien et se placent comme des médiateurs naturels sont écartés au profit des seuls candidats ayant l'accréditation d'un parti politique (qui se monnaie) et la capacité de mobiliser un réseau de relation couvrant toute la ville. Les élites de proximité ne se retrouvent toujours que sur les fins de liste, c'est-à-dire avec aucune chance d'être élues. Elles ne sont cooptées que pour monnayer des voix dans leur quartier au profit des candidats têtes de liste. Ce mode de scrutin élimine l'essence même de tout processus de légitimation basé sur des rapports et un comportement entre l'élu et « sa population » sur un territoire. La logique des partis politiques qui a présidé à l'adoption de ce mode de scrutin relève clairement de la mise en avant dans chaque localité d'une notabilité locale présentée en tête de liste et assurée de son élection. L'ouverture aux candidats sans appartenance politique a été durcie (importance du nombre de signatures nécessaires) pour laisser le champ libre à ces seules notabilités. On est sûr désormais que « le gâteau » sera bien partagé entre ces seuls notables, sans l'interférence de nouvelles figures dans le champ politique local. L'émiettement ainsi créé (à Tiflet, 21 listes de partis politiques ont été présentées pour 25 sièges, et 13 partis sont représentés actuellement dans le conseil municipal) ne gêne aucunement les alliances et compétitions locales autour des intérêts privés. Les factions sont toujours présentes au-delà des considérations idéologiques propres au parti. Les dernières élections locales à Tiflet n'ont permis l'introduction (dans le conseil) d'aucun *ould ed derb*, fils du quartier, alors que seuls deux médecins de Rabat constituent les nouvelles recrues. Tous les autres membres font partie de ce qu'il conviendrait d'appeler l'élite politique locale traditionnelle (présence dans plusieurs conseils, élu des chambres professionnelles, etc.). Plus que cela, 15 des 25 membres du conseil résident dans le quartier résidentiel (villa) de la ville, alors qu'aucun d'entre eux n'habite les douars restructurés qui renferment plus de 80 % de la population. Il s'agit en effet de l'élite. Celle constituée par les commerçants, hommes d'affaires et fonctionnaires (90 % des élus). En écartant l'élite de proximité du conseil, toute la question reste posée au niveau de ses autres lieux d'expression et de ses capacités à porter la demande à travers les voies formelles. Or, tout porte à croire que la déconnexion qui se fait par rapport au territoire risque de créer une situation de plus en plus superficielle en ce sens qu'au lieu d'un apprentissage de la démocratie, on débouche sur le désintéret et la mise en avant de l'argent pour l'achat des voix.

Relativement à nos interrogations de départ, notre cheminement a consisté davantage à décrire les sociabilités, le voisinage, l'appartenance, le rapport au politique à travers le discours qu'à travers des méthodes d'observation fine de type anthropologique. Les résultats en sont, non des mécanismes d'explication socio-anthropologiques sur l'espace public, le lien social, la place du micro, mais des constats permettant de souligner la relation entre les sociabilités et le politique. Nous nous trouvons à la lisière de trois, voire quatre disciplines (la science politique, la sociologie, l'anthropologie et la géographie) ; notre objectif reste

davantage de servir de relais, de rapprocher les uns des autres. On peut regretter alors la faiblesse des descriptions de l'activité du mouvement associatif, et de l'ensemble des organisations politiques informelles avec leur leadership. Mais cette recherche a ses limites. L'une d'entre elles reste le temps qui lui a été imparti et les moyens humains mobilisables. Malheureusement, les doctorants associés à cette recherche n'ont pas travaillé sur les mêmes terrains, de même que leurs résultats sont encore loin d'être disponibles.

LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC : RIGUEUR NORMATIVE ET ESPACE URBAIN FRAGMENTE ¹

Abdelghani Abouhani

Introduction

L'une des caractéristiques majeures des villes marocaines réside dans le contraste saisissant entre le caractère uniformisateur des normes de planification et l'aspect éclaté et hétérogène du tissu urbain. Plus on produit des plans d'urbanisme, plus l'espace a tendance à se fragmenter. La ville n'a cessé de développer les formes les plus contrastées d'occupation du sol : quartiers de luxe équipés, lotissements en chantier sur plusieurs décennies, terrains vides voués à la spéculation foncière, équipements prévus et non réalisés, espaces verts non entretenus, terrains vagues en friche servant de dépôt spontané aux différents rejets urbains, bidonvilles et douars clandestins en pisé ou en dur, etc.

Présentée comme transitoire durant les décennies 60 et 70, cette situation semble devenir inhérente à l'organisation de l'espace urbain marocain.

Comment dès lors expliquer cet éclatement continu et permanent du tissu urbain, alors que sur le plan des normes tout a été prévu pour l'empêcher de se produire ? La croissance démographique et l'exode rural suffisent-ils à expliquer - comme on l'a souvent fait - la persistance de ces phénomènes ? Les pratiques sociales ne seraient-elles pas irréductibles à la normalisation ? Ou bien les normes sont-elles si rigoureuses qu'elles produisent et reproduisent constamment les conditions de leur dépassement ? Quels sont les agents institutionnels et non institutionnels de la « fragmentarité » spatiale ? Quels rôles jouent le découpage communal et les notables dans la reproduction des disparités urbaines ?

¹ Cette contribution reprend les grandes lignes d'un texte présenté en 1998 devant les membres du réseau de recherche « Fragmentation spatiale et urbanité au Maghreb », initié et coordonné par F. Navez-Bouchanine. Un premier volume des travaux de ce réseau (confrontations internationales) a été publié en 2002. Le second volume (*Etat des lieux Maghreb*) est en préparation mais a été malheureusement retardé. Pour rendre public, sans plus tarder, ce texte novateur et très en consonance avec les recherches PRUD, il a été convenu de le publier ici sous une forme réduite ; il sera publié intégralement dans ce second volume, à paraître début 2006.

1. Aux origines de la rigueur normative

Dès ses premières formulations, la planification urbaine au Maroc s'est alignée sur les normes les plus exigeantes à l'époque. Certaines techniques de planification spatiale (comme le plan d'aménagement) ont été introduites au Maroc par les juristes du Protectorat cinq ans avant leur adoption en France.

Deux facteurs expliquent la sévérité des normes de planification adoptées : l'impératif hygiéniste et la volonté d'expérimenter des normes que la métropole hésite ou s'apprête à consacrer dans son droit positif.

1.1. L'obsession hygiéniste

On peut parler au début du siècle d'une véritable obsession hygiéniste. L'administration du Protectorat avait encore en 1912 le souvenir des terribles épidémies de peste, de typhus et de choléra qui sévirent dans le dernier quart du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} ; elles firent de nombreuses victimes non seulement parmi la population marocaine mais aussi parmi la colonie européenne et surtout française².

Henri de Lacasinière, juriste de Lyautey, rapporte que les administrateurs français dès leur installation, se trouvaient « en présence de cités mal assainies, où s'entassaient les résidus de la vie en commun, d'habitations peu aérées, d'une population en proie (...) au paludisme, au typhus, etc., toutes maladies qui sévissaient à l'état endémique (...). C'est dire toute l'étendue de la tâche qu'attendait au Maroc les hygiénistes français, tâche (...) de la réussite de laquelle dépendait... l'habitabilité du pays pour les nouveaux venus européens »³.

Cet impératif hygiéniste va conduire à l'adoption de normes très sévères dans le domaine de la planification urbaine et de la réglementation de la construction. Deux textes juridiques vont fournir la structure de base de l'urbanisme et de la construction au Maroc: il s'agit du Dahir de 1914 relatif à l'urbanisme et du règlement-type de construction de 1916. Dans l'exposé des motifs du Dahir de 1914, le législateur déclare que la nouvelle législation « s'inspire de diverses préoccupations particulièrement impérieuses au Maroc : celle de l'hygiène surtout,

² « Dans la population sous-alimentée, le choléra apparut (...) à Tétouan et Tanger se répandait rapidement. Malgré les efforts du Conseil Sanitaire et des Comités d'Hygiène établis dans les ports, ceux-ci furent rapidement atteints (...). Les décès furent nombreux (...). Les Européens ne furent pas épargnés. Une partie des colonies étrangères quitta le pays. Les consuls Duncan à Larache, Smith à Rabat sont parmi les victimes. A Casablanca, la panique s'empara de la colonie européenne et de nombreux négociants s'embarquèrent pour Marseille : les transactions se ressentirent de ces départs comme les quarantaines imposées dans les ports européens aux provenances du Maroc » J.-L. MIEGE, *Le Maroc et l'Europe*, Tome III, Edition La Porte, p. 145 et suivantes.

³ Henri DELACASINIÈRE, *Les municipalités marocaines : leur développement, leur législation*, Imprimerie de la Vigie Marocaine, 1924, p. 167.

à laquelle tous les intérêts doivent être sacrifiés sans conteste (...). Il ne suffit pas que l'administration puisse réaliser par voie d'arrêté d'alignement des modifications partielles dans la voirie d'une ville. Il est essentiel qu'elle puisse accomplir des mesures d'ensemble de longue portée et, dans ce but, poursuivre l'exécution méthodique d'un plan d'aménagement de la ville actuelle adaptant le réseau des voies existantes aux nécessités de l'hygiène publique ».⁴

La nouvelle législation « confère au pouvoir un rôle de fondateur de ville ou plutôt d'éducateur chargé d'en diriger la croissance et d'en surveiller la santé »⁵. Il faudrait empêcher que « dans un pays de soleil violent et de pluies diluviennes, les villes européennes surgissant au hasard, s'entassent dans des emplacements malsains, se pressent jusqu'à étouffer les rues entre leurs murs et montent à l'assaut des villes indigènes, au risque d'en tuer le pittoresque et au mépris de l'hygiène général ».⁶

L'objectif du planificateur est de créer « la ville naissante dans l'emplacement le plus favorable (...) le plus sain, le mieux disposé pour l'agrément de la vie (...) tracer un réseau de voies qui contribue à cet agrément et facilite en même temps les grands courants de circulation, aménager des espaces libres, aérer et boiser suffisamment la ville ».

L'administration doit résoudre tous ces problèmes « par un plan d'ensemble qui fixe à l'avance la configuration de la ville et détermine l'implantation des différentes zones d'habitat et d'équipement ».⁷

Au centre de ces nouvelles techniques de planification, se situent les procédés de l'alignement et surtout du zonage qui sont avant tout des techniques hygiénistes visant l'agencement dans l'espace d'unités bien distinctes.

Cette rigueur dans la conception des plans d'urbanisme se retrouve au niveau des règles régissant la construction des nouvelles habitations. Le règlement de voirie type du 3 juillet 1916 transpose au Maroc les règles de construction les plus rigoureuses.

Le principe de base est que toute nouvelle habitation est soumise à une autorisation administrative préalable et doit s'édifier sur un terrain qui a été auparavant équipé. Ce principe posé par les articles 10 et 11 du Dahir de 1914 sera précisé et développé par les textes ultérieurs notamment le règlement de voirie type dont l'article 2 dispose « Nul ne peut sur le territoire de la ville édifier aucune

⁴ Exposé des motifs du Dahir de 1914 relatif aux alignements, plans d'aménagement et d'extension des villes servitudes et taxes de voirie.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

construction, exécuter aucun travail de restauration, transformation, aménagement ou démolition de constructions existantes, sans une autorisation écrite, délivrée par le chef des services municipaux ».

Par le Dahir de 1914 et le règlement de voirie type de 1916, la France réalise au niveau du Maroc la synthèse d'une évolution normative qu'elle a vécue sur plus d'un demi-siècle et qu'elle hésite encore à consacrer au niveau de son droit positif⁸. Outre l'obligation du permis de construire, le règlement-type pose un ensemble de règles qui doivent garantir la salubrité de l'habitation. Le principe est que toute construction neuve doit être établie dans ses parties de manière à ne jamais compromettre ni la sécurité, ni la santé de ses habitants, de ses voisins ou des usagers de la voie publique.

Pour cela, le règlement-type définit l'épaisseur des murs, la hauteur des constructions, la hauteur sous plafond, la dimension des cours, la superficie des pièces d'habitation, les toilettes, les fosses d'aisance, etc. :

- pour l'épaisseur des murs, elle ne pourra être inférieure à 0,33 m ;
- pour la hauteur des maisons, aucune construction ne peut avoir plus de 4 étages, le rez-de-chaussée compris. Dans tous les cas, la hauteur des maisons ne peut excéder la largeur des voies qui les bordent ;
- la hauteur minimale de tout étage est de 3,50 m pour les locaux d'habitation et de 4 m pour les boutiques et magasins du rez-de-chaussée ;
- pour ce qui est de la hauteur des pièces à usage d'habitation, l'arrêté viziriel du 9 mars 1953 l'a fixée à 2,80 m dans les villes du littoral et à 3 mètres dans les agglomérations situées en dehors de ces zones ;
- quant à la superficie minimale des pièces d'habitation, elle est de 9 m².

Toute pièce d'une superficie inférieure ne peut être utilisée pour l'habitation. Les pièces réservées à l'habitation doivent être éclairées d'une fenêtre s'ouvrant directement à l'air libre et dont le débouché ne doit pas être inférieur au dixième de la surface de la chambre ni à 1 m² de surface. Dans tous les cas, les sous-sols ou caves ne peuvent servir à l'habitation. Toute construction destinée à l'habitation doit comporter un W-C qui doit être installé dans un local aéré et éclairé. L'une des parois du W-C sera en contact direct avec l'air extérieur et sa porte d'entrée doit être isolée à la fois de la cuisine et des pièces d'habitation.

⁸ En France, le contrôle de la construction est apparu bien avant les plans d'aménagement. Déjà le Décret du 26 mars 1852 exige du constructeur d'un immeuble d'habitation qu'il transmette à l'administration son projet et qu'il respecte les prescriptions qui lui seraient faites. Ce contrôle administratif se renforce avec la loi du 15 février 1902 qui institue le permis de construire. Mais aucun de ces textes ne liait le contrôle de la construction à la planification urbaine. Cette liaison ne se fera qu'en 1919, c'est-à-dire après avoir été expérimentée au Maroc.

2. Le goût de l'expérimentation

Considérées comme largement en avance sur leur époque, ces nouvelles normes de planification urbaine et de construction vont être expérimentées dans un pays où la population entretenait avec son habitation un rapport direct et sans médiation étatique. Henri de Lacasinière rappelle que « le Maroc a précédé d'assez loin la métropole dans la législation sur l'urbanisme. Alors que la loi française sur les plans des villes ne date que du 14 mars 1919, la zone française du Maroc possède, depuis le 16 avril 1914, sa charte fondamentale en la matière (...). Le Dahir du 16 avril et ses annexes (...) forment un corps de législation digne de servir de modèle »⁹.

L'autoritarisme de l'administration coloniale jointe aux disponibilités foncières, va permettre aux architectes, ingénieurs et juristes d'expérimenter ces nouvelles exigences normatives et de lancer les grands chantiers des villes européennes qui vont inscrire dans l'espace ces nouvelles techniques de planification. Henri de Lacasinière rapporte que « la tâche du Protectorat a été facilitée à Meknès, Fès et Marrakech par le fait que la presque totalité des terrains suburbains étaient la propriété soit du domaine privé de l'Etat, soit des fondations pieuses contrôlées par l'Etat (biens habous). (...) L'administration, conclut Henri de Lacasinière, pouvait donc opérer sur une espèce de table rase, pour y développer sans restriction un programme rationnel d'extension »¹⁰.

Libérés des contraintes foncières et des pressions des groupes d'intérêts de la métropole, les urbanistes du Protectorat vont expérimenter au Maroc un nouveau modèle d'urbanisme qu'ils ont encore du mal à mettre en œuvre dans les villes métropolitaines. La production des villes européennes au Maroc a suivi le même processus : l'administration qui est souvent propriétaire du terrain, élabore un plan d'aménagement. Le terrain est alors viabilisé et les lots distribués à un prix relativement réduit mais avec un plan-type ou un cahier des charges qui ne laisse aucune marge d'initiative à l'attributaire.

De ce point de vue, les villes européennes furent au Maroc le modèle achevé de l'urbanisme planifié et totalement centralisé qui ne laisse aucune place ni aux acteurs locaux, ni aux initiatives des habitants. Selon Henri de Lacasinière, « le maréchal Lyautey a en effet toujours manifesté un intérêt extrêmement vif au développement et à l'aménagement des villes (...) Les grandes directives des principaux plans d'aménagement ont été discutées sous sa présidence par de véritables conseils politiques et techniques auxquels prenaient part administrateurs, ingénieurs, hygiénistes »¹¹.

⁹ H. DELACASINIÈRE, *op.cit.*, p. 88.

¹⁰ *Ibid*, p. 88.

¹¹ *Ibid*, p. 108.

2.1. Un espace urbain éclaté

Bien qu'il soit apparu au même moment que le droit de l'urbanisme européen, le droit de l'urbanisme marocain n'a pas produit les mêmes effets spatiaux. Deux considérations limitent la portée pratique de ces nouvelles normes de planification. Alors qu'en Europe la planification urbaine est apparue vers la fin XIXème siècle pour résoudre les transformations socio-spatiales entraînées par la révolution Industrielle, au Maroc la réglementation urbaine a été introduite par une puissance étrangère pour créer dans un pays conquis, des colonies de peuplement et pour résoudre les besoins en espace d'une population exogène. Rappelons à cet égard qu'en 1921, la population marocaine à Casablanca est devenue minoritaire et ne représente que 46 % de la population totale de la ville. De même qu'à Rabat la population étrangère représente 41 % de la population totale. La planification urbaine au Maroc n'est pas née du fait de l'industrialisation ; elle est née du fait de la colonisation.

En Europe, l'introduction de la réglementation urbaine a été le point de départ d'une homogénéisation croissante de l'espace urbain. Au Maroc, c'est l'inverse : la promulgation du Dahir de 1914 a marqué le début d'un processus de désarticulation et d'éclatement de l'espace urbain.

La rigueur normative n'était pas destinée à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la ville et pour toutes les catégories de population. Il s'agit d'un urbanisme discriminatoire fait par des colons pour des colons. L'objectif n'est pas d'aménager toute la ville, comme en métropole ; il s'agit plutôt de créer des colonies de peuplement. C'est pourquoi la planification urbaine, malgré son apparente généralité n'a pas produit, même à ses débuts, les mêmes effets homogénéisants qu'en métropole. Plus on produit de textes, plus l'espace urbain éclate en entités hétérogènes.

La politique urbaine du Protectorat provoque, dès ses débuts, l'éclatement du tissu urbain en trois zones :

- zone bien aménagée qui correspond aux villes européennes ;
- zone surdensifiée qui entre en dégradation et qui correspond aux médinas ;
- zone d'anarchie urbaine et qui correspond aux bidonvilles et aux douars clandestins.

Dès ses premières formulations, la planification urbaine s'est enfermée dans une grave contradiction qui n'est pas encore résolue : à la rigueur normative, s'oppose

des pratiques socio-spatiales plurielles et un tissu urbain hétérogène, éclaté et fragmenté.

Néanmoins, l'urbanisme colonial avait une certaine cohérence : les nouvelles techniques de planification urbaines n'étaient pas destinées aux autochtones. Elles étaient expérimentées sur des sites vierges pour accueillir une population européenne. Aux colons, la ville nouvelle ; aux indigènes, la médina, le douar et le bidonville.

Les administrateurs du Protectorat n'ont jamais cherché à soumettre les Marocains aux rigueurs de la nouvelle réglementation urbaine. On leur a même confectionné dès 1938 une législation d'exception. Le Dahir de 1938 relatif aux bidonvilles dispose que « des groupements en matériaux légers pourront être autorisés par le directeur des Affaires politiques pour le logement provisoire de la population flottante. (...) Les agglomérations de ce type ne pourront être établies que sur des emplacements agréés par l'administration. (...) Ces autorisations seront délivrées par les autorités locales »¹².

Dès 1946, Ecochard va tenter de rompre avec le modèle de l'urbanisme colonial - ségrégationniste et gros consommateur d'espace - pour lui substituer un modèle inspiré des réalités locales et tourné vers la satisfaction des besoins en logement du plus grand nombre¹³. Ce qu'il a été convenu d'appeler les trames Ecochard constitue en réalité une des premières tentatives de faire émerger un nouveau modèle de planification spatiale moins ambitieux, mais plus adapté aux spécificités marocaines. Cependant, ces tentatives n'ont trouvé aucune systématisation dans les nouveaux textes relatifs à l'urbanisme, à la construction et aux lotissements ; promulgués en 1952 et 1953, ils reproduisent - et dans certains cas aggravent - la rigueur des normes de planification spatiales élaborées à partir de 1914. C'est pourquoi l'expérience Ecochard fut généralement considérée comme l'exception qui ne remet pas en cause les principes généraux de l'urbanisme marocain.

¹² Article 4 du Dahir du 8 juillet 1938 relatif à l'assainissement des villes et des centres urbains.

¹³ Lorsqu'il fut envisagé pour la première fois, l'habitat des « indigènes » était intimement lié à la question de la fixation de la main d'œuvre marocaine qui restait jusqu'à dans les années 30 très mobile et très attachée à ses lieux d'origine. Des travaux de l'époque soulignent cette crise de la main d'œuvre et le problème de sa mobilité. Voir : E. BOUY, 1930, « Le problème de la main d'œuvre et la législation du travail », *I.H.E.M.*, éd. Sirey, p. 51. Voir aussi : MEZOYER, 1935, « Les conséquences économiques des mouvements de la population indigène », *B.E.M.*, p. 190 et suivantes. C'est pourquoi les réalisations de cette époque sont restées limitées à quelques cités ouvrières destinées à abriter le personnel marocain de certaines grandes usines. A Casablanca, ont été réalisés : le quartier Habous, les quartiers de la Cosumar et de la Socica ; à Boujniba et à Khouribga, les cités de l'Office chérifien des phosphates. Mais, toutes ces opérations furent d'une portée assez limitée. Voici ce qu'écrit Jean Déthier à propos du quartier Habous : « Toute cette opération (...) apparaît, par le soin, les crédits et le temps qu'on lui a accordé, comme étant chargée d'une signification politique importante. N'est-elle pas l'expression même de la notion de "Protectorat" transposée en architecture », In : « Soixante ans d'urbanisme au Maroc », *BESM*, 1971, pp. 19-20.

3. La reconduction du modèle de planification coloniale

Après 1956, la contradiction entre la rigueur des normes de planification urbaines et les pratiques des populations va s'accroître. L'Administration s'épuise à vouloir encadrer la croissance des agglomérations par l'arsenal juridique légué par le Protectorat, à un moment où la croissance démographique explose et le processus d'urbanisation s'accélère.

Après les émeutes urbaines de Casablanca, les services d'urbanisme dressent un constat d'échec de la législation issue de la période coloniale. Selon la Direction de l'urbanisme et l'habitat, « les procédures anciennes n'ont eu que des effets trop limités. (Elles n'ont pas) pu empêcher l'explosion urbaine, les médinas de se congestionner en se surpeuplant, les bidonvilles, douars et lotissements clandestins de proliférer, les villes d'éclater et une grave crise de logement de se développer (...) C'est que les plans d'aménagement prévus par la loi de 1952 se sont avérés d'un maniement trop lourd et trop complexe pour faire face à une situation en constante évolution »¹⁴.

Mais ce constat d'échec fut très vite oublié et au lieu de construire pour le plus grand nombre, comme on l'a annoncé à la fin des années 60¹⁵, on privilégie de satisfaire d'abord les besoins des élites urbaines. Sans doute le contexte politique a imposé ce revirement dans la stratégie de planification urbaine. Au populisme du général Oufkir, on substitue des programmes de logement élitistes tournés vers les classes moyennes considérées comme les nouveaux segments stratégiques sur lesquels il faut agir dans le nouveau contexte politique né après les deux coups d'Etat manqués.

Pour la conception de ces programmes, les urbanistes marocains, loin de chercher à atténuer les rigueurs des normes de planification, vont s'attacher à reproduire, dans

¹⁴ « La position du ministre de l'Intérieur à l'égard des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régional », in : Lamalif, novembre 1970, n°43 p. 23 et suivantes.

¹⁵ A la fin des années 60, le général Oufkir, ministre de l'Intérieur, de l'urbanisme et de l'habitat, a publié un programme de logement à forte connotation populiste et dont l'objectif déclaré est de rendre tous les citoyens propriétaires. Pour les familles à faible revenu « un contrat liera chaque famille à la municipalité au terme duquel celle-ci accordera la jouissance immédiate d'une parcelle de terrain de dimension suffisante (...) attribuera la propriété à terme de cette parcelle et acceptera la construction provisoire d'une baraque ou d'un habitat sommaire (...). La municipalité doit assurer l'équipement progressif du lot. (...) Le particulier réglera la totalité des sommes engagées par l'Etat ou la municipalité au titre du sol et de son équipement, par des règlements mensuels dont le taux sera compatible avec sa situation (...) Il construira lui-même sa maison au rythme de ses possibilités ». S'agissant des « familles pouvant accéder à un prêt des banques populaires (...) elles jouiront immédiatement d'un terrain équipé ou d'un logement ».

La nouvelle politique proposée « permet de faire accéder tous les citoyens à la propriété », Lamalif, *op. cit.*, pp. 23-24.

un autre contexte et pour une population différente, le modèle des villes européennes. Les grands lotissements publics lancés au milieu des années 70 ne sont en réalité que des imitations des villes nouvelles initiées par Prost au début du Protectorat. En effet, des cités de villas vont être lancées durant cette période dans la plupart des grandes villes. Souvent ces opérations portent les mêmes noms (Essalam, Ryad, Qods, Massira, etc.) et sont conçues sur le même modèle ; leur exécution suit le même processus qu'en 1914-1920 : l'Etat, qui est souvent propriétaire du terrain, élabore un plan de lotissement, viabilise et distribue des lots de villas à un prix largement inférieur au prix de marché. Dans ces programmes, le planificateur n'a eu aucun souci d'économie de l'espace ; tout a été conçu avec largesse : la villa est grande (de 200 à 1 500 m²), les avenues sont larges, les espaces verts et les équipements sont nombreux et occupent une grande partie de la superficie du lotissement. Dans ces quartiers, l'Etat a voulu donner l'exemple et la rigueur normative a été poussée à l'extrême : construction avec un plan type (comme à Hay Salam) ou avec un cahier des charges (comme à Hay Ryad).

Alors que les opérateurs publics s'épuisaient à copier les villes européennes et épuisaient dans le même temps les réserves foncières de l'Etat, l'essentiel de la demande en logement est ignorée. La majorité des demandeurs de logement ont de modestes revenus et sont en quête plutôt de lots de terrains allant de 60 à 100 m². Ce sont alors les notables qui vont prendre en charge les besoins de ces exclus des programmes publics de logement dans le cadre d'immenses quartiers clandestins qui vont se développer durant la même période.

C'est pourquoi, malgré leur ampleur, les programmes publics de lotissement n'ont pas été un facteur d'homogénéisation du tissu urbain. Investissant le plus souvent dans le haut standing, produisant des lotissements surplanifiés, refusant de sévir contre les lotisseurs clandestins, l'Etat a encore davantage accentué la fragmentation d'un tissu urbain où la dualité du planifié et du spontané ne fait que s'aggraver. Dans le même temps, les municipalités n'ont ni les moyens, ni l'expérience, ni les structures administratives adéquates pour gérer les immenses quartiers réglementaires et clandestins qui ne cessent de se développer.

4. La faiblesse des structures municipales

Alors que la croissance urbaine s'accélère et que les périmètres urbains s'étendent, les structures municipales de gestion urbaine n'ont pas évolué d'une façon significative. Les municipalités ont continué à fonctionner sur le modèle mis en place au début du siècle au moment où toute la population urbaine nè dépassait pas 500 000 habitants. Comme auparavant, les questions urbaines relevaient des services du plan et des travaux municipaux. Certes les compétences des conseils communaux ont été considérablement étendues depuis 1976, mais leurs moyens matériels et humains, ainsi que leur mode de fonctionnement, n'ont pas évolué dans les mêmes proportions. A un moment où les problèmes urbains deviennent de

plus en plus techniques, les élus, pour des raisons politiques, continuent à vouloir gérer directement la ville et s'opposent à la création de régies ou d'agences spécialisées¹⁶. Inflation de compétences juridiques d'un côté, indigence des moyens et des structures administratives appropriées pour les exercer, de l'autre.

Face à la défaillance des structures municipales, le ministère de l'Intérieur a multiplié les structures administratives locales de contrôle du champ urbain : agences urbaines, inspections régionales, division préfectorale d'urbanisme. Toutefois, toutes ces structures - à l'exception de l'agence urbaine de Casablanca - n'ont pas abouti aux résultats attendus. Le manque de moyens et d'expériences, joint aux conflits de compétences (entre agences urbaines, inspections régionales, division préfectorale d'urbanisme et élus), ont largement neutralisé les effets de ces réformes administratives. Dans certaines villes, comme Salé, l'hostilité des élus a paralysé l'action de l'agence urbaine¹⁷. Dans d'autres villes, comme Oujda et Nador, le manque de coopération des divisions préfectorales d'urbanisme a réduit l'inspection régionale à un simple rouage provincial sans impact sur les processus de décision¹⁸.

Alors que la complexité croissante des problèmes urbains exige coordination et coopération, la gestion urbaine est devenue un champ où s'affrontent plusieurs acteurs institutionnels qui ont des compétences concurrentes et luttent pour préserver une sphère d'influence déterminée.

La faible efficience des structures administratives locales décentralisées et déconcentrées s'est traduite par une faible maîtrise du développement urbain. Selon la direction de l'urbanisme « La consommation actuelle de l'espace dénote un gaspillage des terrains par une occupation désordonnée des sols. Ceci se révèle à travers une analyse de l'occupation de l'espace dans les villes marocaines où l'on constate un rapport très lâche entre la superficie du périmètre urbain et les superficies urbanisées. En effet par les extensions successives, la superficie des périmètres municipaux est hypertrophiée si l'on considère les superficies

¹⁶ Les partis du Bloc démocratique, en particulier l'USFP, considèrent les régies et les agences urbaines comme des structures administratives utilisées par le Ministère de l'Intérieur pour réduire des pouvoirs des conseils communaux. C'est pourquoi les élus de ces partis refusent toute collaboration avec ces structures. D'ailleurs, tout récemment, le chef du groupe socialiste au Parlement, lors de la discussion du programme gouvernemental, a demandé le dépôt d'un projet de lois qui limite les pouvoirs des agences urbaines.

¹⁷ Dans la commune de Tabriquet, le président du conseil communal est en train de délivrer des autorisations de lotir et de construire en outrepassant l'avis défavorable de l'agence urbaine mettant ainsi en échec le projet de restructuration élaboré par cet organisme. Sur Tabriquet Nord, voir : A. ABOUHANI, *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc*, Thèse doctorat d'Etat, Rabat, 1988. Sur les récents développements dans ce quartier, voir le mémoire de Nadia Lagdali : *Evolution socio-spatiale de Tabriquet Nord depuis 1988*, INAU, mars 1997.

¹⁸ L'inspection régionale de l'Oriental ne disposait pas de locaux propres et dépendait pour son fonctionnement des moyens et du personnel de la wilaya.

réellement urbanisées. (...) Les terrains bâtis ou aménagés ne représentent dans la majorité des cas que près du tiers de l'étendue du périmètre, et les extensions effectuées selon les opportunités sont souvent abusives, ne répondant pas aux besoins réels d'un développement urbain harmonieux. Elles n'améliorent pas les recettes des municipalités et même bien au contraire, elles se traduisent par des coûts d'équipements et de gestion supplémentaires aggravant davantage les déficits budgétaires des collectivités. Ces étalements démesurés et discontinus ont donné une configuration spatiale caractérisée par un mitage de l'espace et un gaspillage des terrains. C'est ainsi que des terres agricoles souvent maraîchères ou des domaines forestiers - ceintures vertes des agglomérations - sont de plus en plus grignotés alors que de larges enclaves à l'intérieur du périmètre urbain restent innocuées »¹⁹.

L'urbanisation éclate partout et la ville semble être un immense chantier ouvert où les nouveaux lotissements se créent à des dizaines de kilomètres du centre-ville, alors que des terrains centraux sont gelés pour des raisons spéculatives. En outre, les lotissements créés ne se valorisent que sur une longue période contribuant ainsi à fragmenter davantage un paysage urbain déjà désordonné.

Par ailleurs, les concepteurs des plans d'aménagement utilisent une grille d'équipement très large et prévoient la réalisation de nombreuses infrastructures et espaces verts. Or, non seulement les communes n'ont pas les moyens de les réaliser, mais surtout les terrains qui leur sont réservés deviennent progressivement des dépôts spontanés d'ordures, de déblais et de gravats, multipliant ainsi les discontinuités dans l'espace urbain. Ces phénomènes se retrouvent à la fois dans les quartiers d'habitat économique et dans les quartiers de villas. Le cas de Hay Ryad est très significatif à cet égard²⁰. Conçu comme une ville nouvelle, le plan d'aménagement de ce quartier a prévu de nombreux équipements administratifs, éducatifs et commerciaux ainsi que de nombreux espaces verts. Programmés depuis 24 ans, l'essentiel de ces équipements n'est pas encore réalisé ; sur ces emplacements réservés poussent les mauvaises herbes et on y jette les différents rejets des matériaux de construction. Les villas de luxe entourées d'espace en friche donnent lieu à un paysage urbain insolite ; il est en fait le produit d'une planification urbaine dont les exigences dépassent les moyens et les capacités de gestion des collectivités locales.

5. Les notables : agents de la « fragmentarité » spatiale

Les notables sont de puissants agents de « fragmentarité » spatiale. Ils jouent un rôle très important dans l'étirement du tissu urbain et dans l'extension de

¹⁹ Belayachi, « Planification urbaine et aménagement foncier » in *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n° 12, 1986, p. 133 et suivantes.

²⁰ Sur Hay Ryad, voir : BABBAH, *Planification et utilisation du sol dans un lotissement public : le cas de Hay Ryad à Rabat*, mémoire INAU, 1992.

l'urbanisation périphérique. L'exemple de Salé est très significatif²¹. Dans cette ville, l'action des notables s'est manifestée d'abord par une pression dans le sens d'une extension démesurée du périmètre urbain pour englober la plupart des terrains agricoles situés au nord-ouest de la ville. Mettant à profit les réseaux d'influence qu'ils ont au niveau du conseil municipal, ils ont lancé de nombreux lotissements réglementaires dans une zone rurale où ne se manifeste aucune poussée réelle d'urbanisation. Ainsi, le lotissement Chmâou a été lancé à une dizaine de kilomètres du centre, à la limite du périmètre urbain. L'initiative de ce projet a obligé la municipalité à rallonger artificiellement les différents équipements en infrastructure jusqu'à l'extrême limite du périmètre urbain. Les différents réseaux traversent ainsi d'immenses terrains agricoles pour desservir les terrains des notables.

Cette situation est favorisée par le fait que le plan d'aménagement ne fixait à l'urbanisation aucun échéancier²². Il présentait un schéma complet d'utilisation du sol (zonage, équipement, voirie) mais ne comporte aucune programmation du développement urbain et n'établit aucun ordre de priorité à l'urbanisation. Cette situation favorise les pressions des propriétaires fonciers, chacun cherchant à équiper ses terrains en priorité et à obtenir le zonage le plus favorable. La conséquence est que, sous la pression des notables, l'urbanisation se renforce et la ville éclate en chantiers de lotissements ; ils demeurent pour longtemps inachevés ou partiellement construits en produisant un paysage urbain discontinu et désordonné.

Un autre aspect du rôle des notables dans l'aggravation de la « fragmentarité » urbaine apparaît dans le développement des lotissements clandestins. Sur ce plan également, la ville de Salé constitue un cas tout à fait exemplaire. Toute l'extension nord-est de la ville s'est faite par des lotissements clandestins initiés, équipés et protégés par des notables qui siègent aux conseils municipaux et même au Parlement.

Depuis 1975, trois grandes agglomérations clandestines se sont développées et ont absorbé l'essentiel de la croissance urbaine, transformant ainsi toute la structure de cette ville : il s'agit de Sidi Moussa²³, Kariat Oulad Moussa²⁴, Tabriquet Nord²⁵ et

²¹ Sur l'urbanisation clandestine à Salé voir : A. ABOUHANI, *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc*, *op. cit.*

²² Le nouveau Dahir relatif à l'urbanisme du 17 juin 1992 a essayé de combler cette lacune. Désormais le plan d'aménagement doit définir « les zones à ouvrir à l'urbanisation suivant une périodicité déterminée » (art. 19).

²³ Sur Sidi Moussa, voir : ADLOUNI, *Les mécanismes d'émergence et de régularisation de l'habitat clandestin: le cas de Sidi Moussa à Salé*, mémoire INAU - Rabat.

²⁴ Sur Kariat Oulad Moussa voir Y. TAOUFIKI « L'habitat clandestin : modes de production et de régularisation : cas de Kariat Oulad Moussa à Salé. Mémoire INAU Juillet 1995.

²⁵ Sur Tabriquet-Nord voir : A. ABOUHANI : *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc*, *op. cit.*

Laâyayda²⁶. La croissance des deux premiers quartiers a été relativement maîtrisée : l'extension vers le nord de Sidi Moussa a été arrêtée par une couronne de lotissements réglementaires et Kariat Oulad Moussa a été régularisé et doté d'un plan d'aménagement. En revanche, Tabriquet Nord et Laâyayda continuent de se densifier et de s'étendre. Sous la pression des notables du secteur, le tissu urbain s'allonge du côté de Bouknadel accentuant l'éclatement d'un tissu urbain déjà fortement fragmenté.

Le procédé de développement de ces quartiers est toujours le même : les propriétaires fonciers lotissent des terrains agricoles sans plan ni autorisation ; ils organisent ensuite les acquéreurs en groupes de pression, se font élire au conseil municipal et apportent les différents équipements d'infrastructures en bloquant tous les projets de plans d'aménagement et de restructuration du quartier.

5.1. Découpage communal et fragmentarité spatiale

Le nouveau découpage communal de 1992, en permettant d'aménager pour les notables de véritables fiefs municipaux, a eu pour conséquence d'aggraver encore davantage la « fragmentarité » urbaine. Le cas de Tabriquet Nord et celui de Laâyayda sont très significatifs à cet égard. Depuis 1992, les quartiers ont été détachés du reste du tissu urbain et érigés en communes présidées par des lotisseurs clandestins qui ont joué un rôle décisif dans toutes les étapes de création, de développement et d'extension de ces quartiers.

S'appuyant sur les conseils communaux qu'ils contrôlent, ils vont engager une lutte ouverte contre tous les projets de restructuration ou de limitation de l'extension de l'habitat clandestin. Ils ont pu ainsi mettre en échec le projet de plan d'aménagement, bloquer le projet de restructuration élaboré par l'agence urbaine, et lutter avec succès contre les projets d'expropriation des terrains situés au nord de Laâyayda au profit de la SNEC pour bloquer l'extension de l'habitat clandestin.

En effet, lorsque le projet de plan d'aménagement élaboré par l'agence urbaine a été soumis à l'examen du conseil communal de Tabriquet, il a fait l'objet d'un rejet systématique. Lors de la session d'avril 1997, le conseil communal a émis les observations suivantes :

- « - Le conseil recommande de transformer les terrains domaniaux réservés aux constructions d'immeubles en des espaces verts, au lieu de les prévoir sur des terrains privés ;
- Le conseil s'oppose à l'édification des différents équipements publics sur des parcelles déjà construites ;

²⁶ Sur LAAYAYDA voir : N. CHAOUI : Mécanisme de formation et de régularisation de l'habitat clandestin : le cas du quartier Oued Eddahab à Salé. Mémoire INAU. Décembre 1997.

- Le conseil rejette les prévisions du plan d'aménagement relatives à la réalisation des voies et artères nécessitant la démolition des constructions ;
- Le conseil recommande la surélévation des constructions situées le long des boulevards Ibnou Al-Haytam, Abderrahim Bouabid, Ibn Tachafine, Fuih Ben Saleh, Médiouna, Boukra, Oumgrine. (...)

Enfin, le conseil exprime son adhésion à toutes les oppositions émises par la population à l'égard du plan d'aménagement et relatives aux opérations de réalisation des voies, des équipements collectifs et des espaces verts à réaliser sur des terrains privés »²⁷.

Le conseil communal de Tabriquet ne s'est pas limité à exprimer son opposition au projet de plan d'aménagement. Bien plus, il s'est employé à empêcher l'exécution sur le terrain du plan de restructuration élaboré sur la base du plan d'aménagement par l'agence urbaine. En effet, la mise en œuvre de ce projet suppose que chaque lotisseur clandestin présente un plan de redressement de son lotissement qui doit recevoir l'avis de conformité de l'agence, avant qu'il ne soit accepté par le président du conseil communal. Effectivement, 26 projets de lotissements ont été déposés auprès de l'agence urbaine mais aucun n'a reçu de sa part un avis favorable. La plupart de ces projets ne respectent pas le minimum parcellaire ou bien dérogent aux règles de la hauteur de la zone, ou encore ils violent les dispositions du plan d'aménagement relatives à l'implantation des équipements et des espaces verts²⁸.

Devant le refus de l'agence urbaine d'accepter ces projets, le président du conseil communal décide alors de régulariser l'ensemble des dossiers déposés et de leur accorder l'autorisation de lotir et de construire, violant ainsi ouvertement la réglementation en vigueur et mettant en échec le projet de restructuration du quartier. Précisons que sur les 26 projets autorisés, 19 sont des projets déposés par des membres de la famille du président du conseil communal. En outre, tous ces projets ont été autorisés en deux jours entre le 18 et le 20 décembre 1996, c'est-à-dire à la veille des élections communales et législatives que le président du conseil va remporter avec succès.²⁹

Dans la commune de Laâyayda, on retrouve les mêmes processus qui sont à l'œuvre avec les mêmes acteurs, les mêmes objectifs et les mêmes résultats : comme à Tabriquet, c'est un lotisseur clandestin qui est président du conseil communal et qui lutte avec succès contre les projets d'expropriation situés au nord

²⁷ Procès verbal de la session ordinaire du conseil communal de Tabriquet, session d'avril 1997.

²⁸ Voir : N. LAGDALI, *L'évolution socio-spatiale de Tabriquet-Nord depuis 1988*, op.cit.

²⁹ *Ibid.*

de la commune lancés par la SNEC pour bloquer l'extension de l'habitat clandestin³⁰.

La constitution de fiefs municipaux, taillés à la mesure des zones d'influence des notables de la périphérie de Salé, a eu pour effet non seulement de désarticuler le pouvoir de décision au niveau de la ville, mais également et surtout de fractionner l'espace urbain en secteur presque indépendant, sorte de chasse gardée, soustraite à la planification urbaine et soumise à « la loi » des notables.

Conclusion

En conclusion, il apparaît que l'éclatement du tissu urbain au Maroc est le produit de plusieurs facteurs dont les principaux semblent être liés à l'aspect très rigoureux des normes de planification doublées d'une gestion municipale défectueuse. Le Maroc a un urbanisme au-dessus de ses moyens.

Néanmoins, l'éclatement du tissu urbain n'exclut pas l'existence de mécanismes d'intégration qui se développent progressivement pour relier les différents fragments. Les mêmes agents qui oeuvrent à l'éclatement du tissu urbain, travaillent aussi à l'intégration des quartiers ainsi créés au reste de l'espace urbain en obligeant les pouvoirs publics, à coup de pressions spontanées ou structurées, à lancer des politiques d'équipement et de régularisation.

Mais ce qui mérite d'être souligné, ce sont ces processus d'intégration se déroulant le plus souvent loin des exigences des normes officielles de planification urbaine. Tout se passe comme si la rigueur normative ne s'atténuait que par une politique de fait accompli qui traduit l'ampleur des luttes des populations pour accéder au sol et au logement loin des contraintes des planificateurs. Et, à la logique de l'éclatement, succède une logique d'intégration pour consacrer juridiquement ce qui a été créé en dehors des normes et des procédures officielles.

³⁰ Voir N. CHAOUI. *op.cit.*

DEUXIEME CHAPITRE :

L'ACCES AUX SERVICES DE BASE DANS LES QUARTIERS PRECAIRES

- LA DELEGATION AU SECTEUR PRIVE DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE AU MAROC : LE CAS DE RABAT-SALE. LA QUETE DE LA BONNE GOUVERNANCE par **Béatrice Allain-El Mansouri**.

- L'ACCES DU GRAND NOMBRE AUX SERVICES URBAINS ESSENTIELS. L'EXPERIENCE CASABLANCAISE DANS LE LONG TERME, ENTRE RUPTURES ET CONTINUITES par **Sinda Haouès-Jouve**.

- LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT : CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN. LA GESTION DELEGUEE, ENTRE REGULATION SOCIALE ET MARCHANDISATION par **Claude de Miras et Julien Le Tellier**, avec la collaboration de **Abdelmalik Saloui**.

- LE SYSTEME DE TRANSPORT A CASABLANCA : ENTRE LOGIQUES TECHNIQUES, SYSTEMES POLITIQUES LOCAUX ET DYNAMIQUES URBAINES par **Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhlof**.

LA DELEGATION AU SECTEUR PRIVE DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE AU MAROC : LE CAS DE RABAT-SALE.

La quête de la bonne gouvernance.

Béatrice Allain-El Mansouri

Cadrage

L'appartenance du Maroc aux domaines arides et la croissance soutenue de la demande en eau concourent à expliquer l'insuffisance des ressources disponibles, elles-mêmes à l'origine de conflits de compétition entre utilisateurs différents, en particulier en période de sécheresse.

Le caractère peu extensible de l'offre, au moment où la demande s'accroît, impose au Maroc d'impulser peu à peu de nouvelles approches dans sa politique de l'eau. Dans le contexte de risque accru de pénurie, le problème majeur réside dans l'incapacité à satisfaire la demande en raison du coût de plus en plus lourd du financement des infrastructures nouvelles pour équiper des sites de barrages-réservoirs moins favorables, transférer l'eau sur de longues distances, remplacer les sites envasés, exploiter les aquifères les plus profonds et réduire la pollution hydrique.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la gestion de l'eau en milieu urbain est en pleine mutation et ce, à différentes échelles. L'exploitation minière de la ressource à l'échelle nationale mise en œuvre depuis la colonisation est en train de céder la place à une approche fondée sur l'utilisation rationnelle de la ressource déjà mobilisée et la responsabilisation des usagers. Il s'agit donc pour le Maroc de tenter de différer l'échéance d'un déficit hydrique généralisé, d'économiser la ressource (les pertes étant estimées à 40 % du total mobilisé), de la préserver des rejets urbains et industriels et de réduire le poids des investissements nécessaires à la satisfaction de la demande. Le problème est, sans doute, autant technique que socio-politique.

Appréhendée de l'amont à l'aval - des zones de production aux espaces de consommation -, la « chaîne de l'eau » fait intervenir de nombreux acteurs qu'ils soient institutionnels (l'Etat et ses ministères, les collectivités locales), techniques (l'administration de l'Hydraulique, l'ONEP, les organismes distributeurs), financiers ou consommateurs (les agriculteurs, les habitants). Cet organigramme, structuré en partie pendant la période du Protectorat, correspond à un modèle de gestion technocratique, aujourd'hui contesté et auquel devrait se substituer peu à

peu un mode de gestion responsabilisé dans une double dimension financière et institutionnelle. Pour l'Etat marocain, jusqu'à présent cheville ouvrière du secteur de l'eau, toute la question réside dans la manière de procéder à la mise en œuvre du rapport nouveau qu'il entend jouer dans la gestion de l'eau, où il se poserait davantage en garant du service public qu'en gestionnaire. Le secteur de l'eau, a donc connu des transformations importantes d'ordre réglementaire et institutionnel depuis les années soixante. Elles se sont accélérées depuis la fin des années quatre-vingt, entérinant la forte prégnance de l'Etat, mais dans une approche renouvelée, où les liens entre pouvoir central et tenants de la « bonne gouvernance » sont devenus particulièrement subtils dans un contexte marqué par la mondialisation. A partir de l'exemple de la capitale du Royaume, confrontée depuis quelques années à la délégation de la gestion du service public de l'eau potable, de l'assainissement liquide et de l'électricité à des opérateurs privés, on peut s'interroger sur les conditions mêmes de la réforme, les jeux d'acteurs qui en découlent et les effets pour l'utilisateur.

Considérer le devenir d'un service public local, tel que celui de l'eau potable et de l'assainissement liquide, revient à mettre en évidence des approches qui articulent les dimensions du management et du politique et celles qui s'intéressent à la coordination de l'action collective en situation complexe, dans des systèmes de prise de décisions relativement ouverts, associant une grande diversité d'acteurs. Ainsi, dans cette posture, l'équipement n'est pas analysé en lui-même, mais comme un champ où s'entrecroise l'action de plusieurs intervenants. Notre objectif a été de voir comment autour de problèmes d'équipements s'articule ou ne s'articule pas l'action des différents acteurs centraux et locaux, techniques et politiques, institutionnels et non institutionnels. Sachant que les services publics locaux de première nécessité présentent une matérialité (canalisations d'adduction, de distribution, point de prélèvement, branchement individuel, borne-fontaine, etc.) fortement inscrite dans l'espace de la ville, nous avons jugé nécessaire d'ancrer cette approche à partir d'une étude de cas, - l'agglomération de Rabat-Salé, afin de pouvoir mieux circonscrire les jeux du politique qui s'y déploient, en les référant d'une part, aux dynamiques territoriales et d'autre part, aux questions spécifiques posées par la gestion de ces réseaux techniques. Nous avons pu, à travers la prise en compte des mutations institutionnelles et gestionnaires des services urbains en cours, appréhender les évolutions de l'action collective et leurs incidences sur les principes et réalisations d'une régulation technico-politique à l'échelle locale.

Le choix de cette agglomération a été motivé autant par la prise en compte de l'enchevêtrement des champs de compétences administratives et politiques, qui s'y entrecroisent : elle est capitale politique du pays, lieu du pouvoir chérifien, elle fait aussi l'objet d'un traitement spécifique dans son administration.

La gestion du service de distribution a connu des bouleversements notables depuis la fin des années quatre-vingt-dix. Après 35 ans de gestion en régie, elle a été concédée à un consortium privé luso-espagnol (REDAL1) qui - après trois années d'exercice - a décidé, à son tour, de céder la place en mars 2002 au leader mondial

dans le domaine, Véolia-Environnement (REDAL2). Cette dernière, dans la continuité du service de la RED et de la REDAL1, assurait en 2003 les services de distribution de l'eau potable, de l'assainissement liquide et de l'électricité sur 17 collectivités locales relevant de trois préfectures (Rabat, Salé et Temara-Skhirat), elles-mêmes composantes de la Wilaya de Rabat-Salé, qui compte en plus la province de Khemisset. Seules la municipalité de Bouznika, la commune rurale de Cherrat de la province de Ben Slimane et la commune rurale de Sidi Yahia de Zaer sont desservies uniquement en électricité, la desserte en eau potable y étant assurée en gérance directe par l'ONEP.

Le territoire du service transcende ainsi les découpages administratifs et participe de fait à l'unification d'une grande partie territoire de l'agglomération, en particulier son articulation physique par le réseau d'eau potable qui maille le sous-sol de l'agglomération et dont les points de prélèvement collectif constituent les signes les plus visibles dans le paysage.

La REDAL2 assurait à la fin de l'exercice 2002 la desserte en eau potable et l'assainissement liquide de près de 270 000 clients, soit une population desservie de 1 741 529 habitants (91 % du total). Les 259 bornes-fontaines publiques en service en octobre 2003 permettent l'alimentation de près de 170 000 personnes, tandis que 2 000 personnes restent, selon les estimations, hors de tout dispositif de raccordement. Les bornes-fontaines traduisent spatialement l'inégale desserte de la population sur le territoire du service.

La part de celles-ci en fonctionnement dans la ville-centre - Rabat-Salé- est légèrement supérieure à celles implantées en périphérie. Cette répartition rend compte du dynamisme des fronts d'urbanisation ainsi que des processus en cours, en particulier au nord de la ville de Salé ou au sud de Rabat, à Temara et dans une moindre mesure à Skhirat. En effet, les points d'eau collectifs desservent essentiellement les zones d'habitat non réglementaire en dur ou précaire, comme les bidonvilles, y compris au cœur de Rabat-Salé.

Une corrélation peut ainsi être établie entre les municipalités comptant une part importante de bidonvilles et le faible nombre de logements équipés en eau potable, comme Layaâda à Salé ou Yacoub El Mansour à Rabat et plus encore la préfecture de Temara-Skhirat dans son ensemble. La localisation actuelle des bornes-fontaines est un indicateur pertinent de la pérennité des poches de pauvreté, disséminées au cœur de l'espace urbain ou développées sur ses marges, et des difficultés à assurer aux habitants les plus démunis les services urbains élémentaires tels que l'eau potable.

Les habitants encore totalement exclus du service, quant à eux, résident essentiellement dans des douars ruraux, dont l'éloignement a entravé pendant longtemps leur raccordement au réseau de distribution existant. C'est le cas en particulier sur les communes rurales de la préfecture de Temara-Skhirat. Ils ont alors recours à des solutions alternatives, comme les puits ou les sources, pour assurer leur approvisionnement.

Notre objectif a donc été d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués dans la filière « eau », leur champ de compétence, leurs prérogatives, les chevauchements pouvant en résulter. Nous proposons dans cette contribution de faire le point sur les dispositifs institutionnels mis en place par l'Etat, tant du point de vue de la ressource (Loi sur l'eau de 1995, création des agences de bassins) que du service (ONEP, régie, gestion déléguée), d'envisager leur mise en œuvre concrète à l'échelle locale, ainsi que les éventuels dysfonctionnements observés à l'épreuve de l'expérimentation. L'intérêt de cette démarche réside dans le fait qu'elle doit prendre en compte l'évolution en cours dans l'approche de la ville, en particulier la réforme de la charte communale¹ qui vise à restaurer l'unité des villes de plus de 500 000 habitants², en instaurant des arrondissements et en mettant fin aux communautés urbaines. Au terme d'un mandat de 6 ans, les élections de septembre 2003 ont conduit à la tête des communes de nouvelles équipes. Bien qu'il soit encore tôt pour mesurer pleinement les effets de cette réforme, on peut d'ores et déjà se demander si ce renouvellement de l'encadrement local (près de 52 % des élus), conjugué au nouveau découpage, n'aura pas d'incidences sur les choix opérés par les équipes précédentes.

1. La politique de l'eau s'inscrit dans un dispositif institutionnel conduit par l'Etat

Conçu dans une approche très centralisée, l'organigramme institutionnel, qui vise à assurer la planification et la gestion des ressources à l'échelle nationale destinées à l'alimentation en eau potable des villes, repose sur :

1.1. Les instances consultatives

Les instances consultatives telles que le Conseil supérieur de l'eau et du climat. Depuis 1981, date de sa création, il est chargé de coordonner l'ensemble des actions des différents intervenants dans le secteur de l'eau potable. Il a pour mission d'examiner et de formuler son avis sur les orientations générales de la politique de l'eau, d'examiner les plans directeurs d'aménagements intégrés des bassins hydrographiques, les projets d'aménagement du territoire et leur impact sur la ressource en eau, ainsi que les projets de textes relatifs à la législation de l'eau, d'arbitrer les litiges éventuels sur l'usage de l'eau.

1.2. Les instances administratives

Les instances administratives sont représentées par le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'environnement et de l'eau.

¹ Dahir n°1-02-297 du 25 rajeb 1423 (3 octobre 2002)

² Titre VIII de la Charte communale, article 84, modifié par le dahir n°1-03-82 du 24 mars 2003.

- Le ministère de l'Intérieur, intervient dans le secteur par le biais de la direction de l'eau et de l'assainissement (DEA) et de la direction des régies et services concédés (DGRS). La DEA, créée en 1991, est régie par le décret du 15 décembre 1997 (article 22). Elle est chargée d'assurer le suivi et la coordination des études et des travaux en matière d'eau potable, d'eau à usage agricole et d'assainissement solide et liquide, de préparer en liaison avec les administrations concernées la réglementation régissant ces secteurs et contribuer à l'établissement d'une normalisation appropriée. Elle comprend quatre divisions : la division de la réglementation et de la normalisation, la division de l'eau, la division de l'assainissement liquide et celle de l'assainissement liquide.

La DGRS, pour sa part, est régie par l'article 40 du même dahir. Elle est chargée de l'élaboration de la politique générale, du contrôle et du suivi, en matière de transport urbain, d'assainissement et de distribution de l'eau et l'électricité. Elle coordonne, en outre, les activités des régies avec celles des autres intervenants dans les secteurs. Elle comprend cinq divisions : celle des transports urbains, de l'électricité, de l'eau potable, de l'assainissement et des affaires administratives. La division de l'eau potable comprend deux services : celui des études et programmations, ainsi que celui du contrôle et de la coordination. Administrateur public, le chef de ce dernier service assiste aux conseils d'administration des régies.

A l'échelle locale, et en vertu du dahir du 6 octobre 1993, le gouverneur, dans le cadre de la préfecture ou de la province, est chargé de coordonner les activités des services extérieurs des administrations centrales et l'Etat et le président du comité technique préfectoral ou provincial. Il est habilité à intervenir en vue d'assurer l'approvisionnement suffisant en eau potable, de veiller à une utilisation rationnelle de cette eau et à sa protection contre toute forme de dégradation (charte communale de 1976). Il exerce une double tutelle respectivement sur les organismes distributeurs et sur les collectivités locales.

- Le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. A la faveur du changement gouvernemental, intervenu en octobre 2002, un certain nombre de portefeuilles ministériels ont été remaniés. Ce fut le cas du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'environnement et de l'eau. En charge jusque-là de l'urbanisme, il perd alors ce département, mais récupère le secrétariat d'Etat à l'eau qui est créé à cette occasion, et conserve l'environnement. La création de ce secrétariat d'Etat à l'Eau traduit d'abord la volonté politique d'accorder la priorité à la question hydrique dans la perspective du développement durable du pays. Un certain nombre de structures relevant jusqu'alors du ministère des Travaux publics, puis de l'Equipement, lui sont rattachées. C'est le cas en particulier de la Direction générale de l'hydraulique. Celle-ci, créée en 1967, est chargée de la gestion du patrimoine hydraulique sur l'ensemble du territoire national. Elle a donc pour mission la prospection, la préservation et l'exploitation des ressources en eau superficielles et souterraines. Les études sont menées à l'échelle des bassins versants. Cette administration est habilitée à autoriser les différents services publics

et entreprises concessionnaires à effectuer les prélèvements nécessaires pour leurs besoins (irrigation, eau potable et industrielle, énergie). A l'échelle locale, ce sont les directeurs des Agences de bassin qui sont chargés de la mise en œuvre et du suivi de la politique de l'eau et non les inspecteurs régionaux de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

1.3. Les établissements publics : l'Office national de l'eau potable et les régies

- L'ONEP relève du secrétariat d'Etat à l'eau. Cet organisme, depuis sa création en 1972, est chargé de la planification, de la production et de l'adduction des eaux d'alimentation pour les centres urbains et ruraux. Dans le cadre de la rationalisation de la gestion des entreprises publiques, le principe de la contractualisation Etat-ONEP en vue de l'assainissement financier de l'Office s'est concrètement traduit depuis 1987 par la signature de contrats-programmes. Cette action à l'échelle nationale est relayée à l'échelle régionale par des contrats de gestion qui sont signés entre la Direction générale et les directions régionales pour la même durée. Chacune de ces directions régionales s'engage à atteindre les objectifs qui lui sont assignés, comme les performances techniques à atteindre ou des niveaux de productivité à réaliser. Par ailleurs, l'ONEP, au-delà de ses fonctions de planification et de production de l'eau potable à l'échelle nationale, assure la distribution dans 239 centres, dont 61 sont des centres ONEP proprement dits, 178 sont en gérance (comme dans le cas de la préfecture de Meknès ou de Temara-Skhirat), dont 7 situés dans les provinces sahariennes, soit un peu plus d'un demi-million d'abonnés.

- Les régies³ sont des établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elles peuvent être créées par l'Etat ou les collectivités locales sur l'étendue de leur territoire. Leur régime juridique est organisé par le décret royal du 29 septembre 1964. On en dénombrait 16 jusqu'en 1997. Les régies autonomes sont administrées par un conseil d'administration et un comité de direction. Le nombre des membres du conseil d'administration ne peut être inférieur à 6 ni supérieur à 12 ; il est proposé par la délibération constitutive de la régie. Dans le cas de la RADEEM, il compte 8 membres. Un tiers d'entre eux est désigné par le ministère de l'Intérieur. Parmi eux, figurent obligatoirement les représentants du ministère de l'Equipement et du ministère des Finances. Les autres membres sont choisis par le conseil communal. L'ensemble des membres est nommé pour une durée de trois ans. Ces fonctions sont assurées à titre gracieux. Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an sur convocation du président. Il peut être aussi réuni à la demande du gouverneur ou de la majorité de ses membres. Les séances ne sont pas publiques. Le conseil délibère lorsque 2/3 de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des membres

³ Filali, R. 2001 : *L'eau, l'environnement, l'Etat et les collectivités au Maroc* 60 p.

présents. Mais, en vertu de l'article 15, les délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par :

- le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne : le statut du personnel, le budget de fonctionnement, les programmes d'investissement, la fixation des tarifs et redevances, les emprunts, la prise ou la cession de participations financières, l'ouverture des comptes courants bancaires, la fin de la régie ;
- par le gouverneur pour ce qui est de : l'approbation des comptes, des opérations immobilières, des règles d'amortissement des biens meubles et immeubles.

A côté du conseil d'administration, a été institué le comité de direction. Il comprend un membre du conseil d'administration désigné par le ministre de l'Intérieur, le président et deux membres désignés en son sein par le conseil d'administration. Le comité se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président. Il est chargé, dans l'intervalle des réunions du conseil, de suivre la gestion de la régie et éventuellement de régler toutes les questions pour lesquelles il a reçu délégation du conseil d'administration.

L'ensemble des services est géré par un directeur, nommé par dahir⁴. Les fonctions de directeur sont incompatibles avec celles de conseiller municipal ou de membre du conseil d'administration de la régie.

1.4. Les intervenants locaux

Les intervenants locaux comme les collectivités locales ou les associations d'usagers. En effet, la distribution de l'eau dans les grandes villes s'inscrit dans un cadre plus décentralisé, puisqu'elle relève de la compétence communale⁵. Les collectivités locales peuvent assurer cette fonction par régie directe ou autonome, ou encore par concession à des entreprises privées.

Dans le cas des régies, la tutelle qu'exerce le ministère de l'Intérieur tant sur leur création, leur fonctionnement (approbation préalable, désignation du directeur, nomination du tiers des membres du Conseil d'administration) ainsi que leur soumission au contrôle financier de l'Etat, a pour objectif - en principe - de constituer des contrepoids à la fois aux collectivités locales et aux tentations de privilégier les opérations lucratives aux impératifs du service public. Elle traduit dans les faits une mainmise forte de l'autorité, autant par ses instances centrales (ministère) que locales (wali et gouverneur), qui contribue à une certaine opacité dans les décisions prises.

Les concessions⁶ sont un autre mode de gestion déléguée du service public. Contrairement à l'idée communément admise, la concession de la distribution de

⁴ Dahir n°1-63-132 du 28 jourmada II 1383 (16 novembre 1963).

⁵ En vertu de l'application de la Charte communale de 1976.

⁶ Filali, R. 2001 : *op. cit.*, p. 48.

l'eau potable ne démarre pas en 1997 à Casablanca. Elle a au contraire rythmé l'histoire du Maroc face à l'impérialisme européen. En effet, dès 1892 la ville de Tanger concéda, avec l'accord du Sultan Moulay Hassan⁷, l'adduction de ses eaux à la société française Régis. Deux ans après l'instauration du Protectorat en 1912 est créée la « Société marocaine de distribution d'eau, de gaz et d'électricité » (SMD) - société anonyme de droit marocain - par un groupement de sociétés piloté par la Lyonnaise des eaux et composé du groupe Schneider (constructeur du port de Casablanca) et de la Banque Paribas. Elle est chargée dans un premier temps d'une mission de travaux et d'exploitation des ouvrages et installations d'électricité de la ville de Casablanca. Entre 1914 et 1920, sur décision des autorités du Protectorat, sa mission est transformée en une concession, dont elle détient le monopole, et qui est étendue aux services de production et de distribution d'eau potable à d'autres grandes villes du pays, telles Rabat, Salé, Meknès et Tanger. Entre 1917 et 1922, le mouvement est étendu à d'autres villes : Fès, Marrakech, Safi et El Jadida. Finalement, les contrats de concession octroyés à la SMD couvrent une vingtaine de villes et sont reconduits en 1947 en vue de réaliser de nouveaux programmes d'investissement et de renouvellement des installations. La SMD réalise ainsi en 1950 le complexe d'alimentation en eau de la ville de Casablanca à partir de l'oued Oum Er-Rbia. Ce projet a débouché sur un contrat de concession, confié à la SMD, approuvé par dahir en 1949 pour une période de 50 ans et assorti de la garantie de l'administration pour les emprunts et tarifs. Au nom de la marocanisation, les régies se substituèrent à partir des années soixante à la SMD après l'interruption avant terme des contrats⁸. Néanmoins, le dernier contrat de la SMD sur Oum Er-Rbia fut maintenu. La SMD devint la société Elyo et continua de produire de l'eau au profit de la nouvelle régie de Casablanca. Son contrat de concession, arrivant à expiration en 1999, fut reconduit sans susciter le moindre débat d'aucune sorte dans la classe politique locale.

Du point de vue juridique, cependant, le régime des concessions n'est pas fixé par la loi au Maroc. Le vide législatif a été comblé jusqu'à présent par la doctrine et par la pratique administrative, donc sur le mode de la dérogation. La concession se définit comme une convention par laquelle une collectivité publique confie à une entreprise tierce le soin d'exploiter un service public dans les conditions prévues par un cahier des charges et moyennant une rémunération provenant le plus souvent de la perception d'une redevance sur les usagers. En théorie, l'attribution d'une concession par une collectivité locale est décidée par son conseil et approuvée par l'autorité de tutelle (la DRSC). Le choix du concessionnaire est laissé à l'appréciation de la collectivité concédante et ne découle pas encore des procédés de conclusions des marchés publics. Les opérateurs privés tels que la Lydec à Casablanca (1997) la REDAL à Rabat (1998) ou Amendis à Tanger et à Tétouan (2002) prennent donc en charge la gestion des réseaux d'eau, d'assainissement liquide et d'électricité de ces grandes agglomérations. Dans le

⁷ Bencheik, A. 1999 : *Concessions de fin de siècle au Maroc*, Le Journal, 10-16 avril.

⁸ Allain-El Mansouri, B., 2001 : *L'eau et la ville au Maroc, Rabat-Salé et sa périphérie*, coll. Villes et Entreprises, éd. L'Harmattan, 256 p.

cadre de ces nouvelles concessions, a été prévue l'institution d'un suivi de la gestion déléguée par le biais d'une commission technique, présidée par l'autorité délégante, chargée de suivre l'exécution du contrat. Il comprend des représentants de l'autorité délégante, du ministère de l'Intérieur et du délégataire.

Dans le cas de Rabat-Salé, le suivi de la convention de la gestion déléguée est concrètement assuré depuis 1999 par trois organes : le conseil de l'autorité délégante, le comité de suivi, le service permanent.

- L'autorité délégante est l'organisme, sous tutelle du ministère de l'Intérieur, disposant à l'égard du délégataire d'un pouvoir général de contrôle économique, financier et technique de la gestion des services délégués. Constituée en conseil, elle se compose dans le cas de la REDAL de 22 collectivités locales, ramenées en fait à 12 dans le cadre des communautés urbaines⁹. En effet, des dispositions particulières avaient été apportées à la Charte communale de 1976¹⁰ pour permettre le regroupement de plusieurs communes en vue d'assurer une meilleure prise en charge d'affaires intéressant plus de deux communes (article 59)¹. Définie par le décret-loi n°1-84-165 du 6 moharram 1405 (6 octobre 1984), la communauté urbaine de Rabat par exemple (CUR) était une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière (article 58). Sur ce point, le législateur par le Dahir du 21 novembre 1989 avait précisé les moyens dont elle pouvait disposer. La CUR pouvait percevoir directement 50 % des recettes de la taxe d'édilité, le produit des droits d'abattage, des droits de stationnement des véhicules pour les voyageurs, le produit des redevances sur les ventes dans les marchés de gros et halles de poissons, ainsi que le produit de la taxe sur la dégradation des chaussées. Les affaires (signalisation, voirie, transport, assainissement, eau, électricité, jardins publics, abattoirs...) étaient ainsi gérées par un conseil composé des présidents des communes urbaines de la ville de Rabat et de leurs adjoints, à raison d'un par commune (article 64).

Les attributions de la communauté étaient devenues alors de droit commun, tandis que celles des communes membres d'exception. Ce n'était plus chacun des membres des conseils municipaux respectifs qui étaient conduits à se prononcer sur telle ou telle grande orientation de la gestion déléguée, mais le président de chaque commune dont la désignation elle-même a pu faire l'objet d'arbitrages entre tendances politiques en vue de dégager une majorité au conseil. Ainsi, cette « recomposition » des instances municipales habilitées à se prononcer, en particulier au comité de suivi eut pour conséquence, de substituer la communauté urbaine aux collectivités locales et d'écarter, de fait, les conseillers municipaux

⁹ Le dispositif « communauté urbaine » est resté en application jusqu'à la dernière réforme de la Charte communale, entrée en application en septembre 2003.

¹⁰ Avant sa réforme d'octobre 2002 (Dahir n°1-02-297 du 25 rajeb 1423 = 3 octobre 2002) qui préconise l'unité de la ville en l'instauration d'arrondissements dans les villes de plus de 500 000 habitants. On peut mesurer ainsi les effets limités de la réforme sur le territoire de l'agglomération de Rabat-Salé (voir note 1).

susceptibles de formuler des réserves à l'encontre de la politique générale du délégataire.

On dénombrait ainsi jusqu'en septembre 2003 : la communauté de Rabat, de Salé, de Temara, les communes urbaines de Skhirat et de Bouznika, les communes rurales au nombre de 7 : Sidi Bouknadel, Shoul, Aïn Attig, Sebbah, Mers El Kheir, Sidi Yahia Zaer et Cherrat.

Ce comité se réunit une fois par mois pour élaborer la stratégie de travail, préparer les réunions du comité de suivi et assurer le suivi régulier de l'exécution par la REDAL des dispositions du contrat.

L'unité de la ville, effective à partir de septembre 2003, semble avoir eu peu d'effets sur la répartition des sièges puisque les nouvelles municipalités se sont substituées aux précédentes communautés urbaines, tandis que la répartition des sièges entre communes est demeurée la même.

- Le comité de suivi, chargé du suivi de l'exécution du contrat, est composé de 16 membres qui se répartissent de la façon suivante : 7 représentants de l'autorité délégante, 7 représentants du délégataire, 2 représentants du ministère de l'Intérieur.

Les présidents des communes urbaines de la Wilaya de Rabat-Salé peuvent également participer aux travaux du comité : il s'agit en particulier des municipalités qui relèvent des trois communautés urbaines.

Les 7 représentants de l'autorité délégante sont : le président du conseil de la ville de Rabat, le vice-président du conseil de la ville de Salé, le vice-président de la municipalité de Temara, le président de la municipalité de Bouznika, le président de la municipalité de Skhirat, deux sièges sont occupés à tour de rôle par les 7 communes rurales.

En plus des effets induits par la formation des communautés urbaines, il est intéressant de souligner que chacune des 12 collectivités locales signataires de la convention ne siègent pas directement au comité de suivi. La répartition des sièges assure la prééminence des municipalités sur les communes rurales et renforce le poids de la communauté de Rabat qui préside le comité, tandis que Salé et Temara assurent la vice-présidence ; les deux autres municipalités, de même que les deux sièges dévolus aux communes rurales visent à assurer leur représentativité proportionnellement à leur poids démographique, moindre que ceux de la ville-centre ou même de Temara.

Par ces jeux complexes de recomposition, c'est bien la question de la représentativité portée par le suffrage universel, qui est elle-même recomposée, ce qui peut conduire par là-même à s'interroger sur la portée du processus en cours de démocratisation, pourtant affichée avec tant de vigueur par le pouvoir central.

- Le service permanent, quant à lui se compose d'un personnel réduit (4 à 5 personnes).

Il exerce au nom et pour le compte de l'autorité délégante le contrôle de la gestion et de l'exploitation des services délégués. Il assure donc le suivi technique. Le

personnel est hautement qualifié. Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, ce sont d'anciens cadres qui ont fait une grande partie de leur carrière à la Régie (RED) ou qui ont occupé des postes de responsabilité au niveau central. Ils sont issus des grands corps de l'ingénierie marocaine ou française, et forts d'une longue expérience dans le métier. Le premier directeur du service permanent, en poste de 2000 à 2003, était le directeur de la RED à la veille de sa délégation au privé. Il est actuellement le directeur de l'Eau et de l'Assainissement. Quant au nouveau directeur du service permanent en fonction depuis la rentrée 2003, après avoir assuré une partie de sa carrière au sein de la RED, il a assuré pendant plus d'une décennie les fonctions de directeur de l'Eau et de l'Assainissement au ministère de l'Intérieur et fut à l'origine de plusieurs projets pilotes, notamment dans le domaine de l'assainissement liquide, comme dans le cas du quartier de Karia el Moussa à Salé. C'est donc à un jeu de « chaise musicale » auquel on a assisté entre l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et le service permanent du comité de suivi de la REDAL.

Tout en visant l'instauration d'une nouvelle relation à l'eau, l'Etat demeure la cheville ouvrière du secteur. Certes, il prend acte de l'importance du rôle des autres intervenants comme acteurs à part entière dans la synergie nouvelle à mettre en œuvre, notamment au niveau régional et local. Mais, dans la pratique, les réalisations sont encore modestes et traduisent l'absence réelle d'une volonté politique forte. Il s'agit donc moins de renoncer à la tutelle que d'en modifier le mode d'exercice. Ainsi, la « gestion participative » ne peut être dans un tel contexte entendue comme « gestion représentative ». Elle recouvre davantage un renouvellement de la mise en œuvre de la tutelle et donc du concept d'autorité, qu'une plus grande implication des citoyens. Les décideurs, tout en affirmant leur souci, notamment vis-à-vis de leurs interlocuteurs étrangers, d'engager le pays plus en avant dans le processus de démocratisation, en craignent fondamentalement les effets. Tout est donc fait pour « accompagner » au plus près le changement, tout en cherchant à déverrouiller nombre de structures, notamment par le recours à la délégation au secteur privé, dont la logique de fonctionnement est davantage marquée par la loi du marché. Le concessionnaire est tenu de travailler dans l'intérêt général, dans le cadre d'un partenariat public-privé, mais le wali ne peut plus procéder par injonction, comme dans le cas des régies, et l'exercice de la tutelle du ministère de l'Intérieur ne s'exerce plus directement sur son conseil d'administration où siègent les actionnaires.

La volonté du Maroc de jouer à la fois la carte de l'ouverture et celle de la démocratisation, vise en tout premier lieu à assurer la pérennisation de l'aide internationale et des investissements étrangers comme moteur du développement. Or la donne n'est plus exactement configurée comme celle qui prévalait encore il y a une décennie. Les bailleurs de fonds tout comme les investisseurs ont revu leurs conditions d'éligibilité. La mise à niveau au préalable des structures et une plus grande rigueur dans la gestion s'imposent comme des conditions incontournables pour espérer continuer de drainer les fonds nécessaires au développement du pays,

sachant que les besoins sont considérables. Sur les 20 prochaines années, l'équipement des quartiers périurbains non réglementaires après leur régularisation et leur restructuration, l'extension rapide de manière générale des tissus urbains, nécessiteront une mobilisation importante de l'investissement. Les besoins sont estimés à 25 milliards de dirhams pour la distribution de l'eau potable, à 30,5 milliards de dirhams pour l'électricité, sachant qu'il faudra pouvoir disposer autant de crédits pour le fonctionnement, le renforcement et le renouvellement des ouvrages et des installations.

Le choix récent de la concession à des multinationales étrangères de la distribution de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement liquide semblerait donc devoir être lu comme un instrument de la réforme engagée par les partisans de l'ouverture, au détriment de ceux attachés à l'exercice plus autoritaire du pouvoir. Cette ouverture se traduirait par un repositionnement du rôle de chacun des acteurs, en faveur des structures représentatives incarnées par les élus. La tutelle du ministère de l'Intérieur se manifestant alors plus en termes de structure d'accompagnement et d'aide à la prise de décision, tandis que l'autorité locale s'inscrirait de manière moins impérative dans cette logique nouvelle de partenariat privé - public.

2. La mise en œuvre de la concession à Rabat-Salé

Au Maroc, la question du devenir d'un service public local de première nécessité, dès lors qu'il est perçu comme déconnecté d'un enjeu politique national, ne conduit pas à la même mobilisation de la classe politique. Ramenée à sa seule dimension technique, le principe de la concession fait l'unanimité parmi les principaux acteurs, au nom de l'efficacité et de la rationalité. Or, celle-ci a un coût que l'usager, grand absent de cette transition vers ce que l'on affirme être une « bonne gouvernance » de l'eau, est disposé à acquitter dès lors que la qualité du service est à la hauteur, non seulement, des engagements pris mais aussi de sa capacité financière. La satisfaction des consommateurs devenus clients constitue un extraordinaire baromètre de la « cote d'amour » du concessionnaire et de sa capacité à remplir les termes du contrat signé pour une longue période¹¹.

2.1. Un contrat de concession accordé pour 30 ans, remis en cause au bout de trois ans : REDAL1

Dès le démarrage de la concession, un premier accrochage eut lieu à propos de la facturation. A la vue des montants anormalement élevés des quittances qui avaient été adressées en janvier 1999, un grand nombre d'usagers adressèrent protestations et réclamations, se rendirent dans les agences et demandèrent à être remboursés. Devant l'ampleur du mécontentement, le nouvel organisme réagit rapidement, car

¹¹ 30 ans à Casablanca et à Rabat, 25 ans à Tanger et à Tétouan.

il en allait de son image de marque. Un long communiqué fut adressé à la presse nationale et fit même la une d'un quotidien¹² national. Des excuses furent présentées par la direction générale, tandis que l'erreur fut expliquée : le montant plus élevé que d'ordinaire de la quittance d'eau n'étant pas dû à l'application de nouveaux tarifs, mais à un problème d'informatique ; la lecture des compteurs ayant été faite sur quatre mois au lieu des trois habituels. Tout sembla rentrer dans l'ordre ; il n'en fut rien. Ce que l'on avait pu interpréter comme un accident de parcours se révéla être une défaillance structurelle. Tout au long des trois années qui suivirent, l'incapacité à mettre en place un système de gestion performant fut lourd de conséquences pour le consommateur. La facturation tardive, la périodicité fantaisiste dans le relevé des compteurs, l'incohérence dans les dates de lecture de compteurs inscrites sur les quittances, l'inégale prise en compte des tranches de tarification furent autant d'éléments qui ont contribué à accroître le mécontentement. Ainsi, l'absence de transparence dans l'établissement des factures, la lenteur dans les réalisations d'infrastructures, les blocages observés dans le raccordement des quartiers non encore desservis ont fini par accréditer dans l'opinion publique le sentiment qu'elle était abusée.

Les manifestations des habitants de Yacoub El Mansour à Rabat à partir de février 2002 devant le siège de la REDAL, mais aussi dans plusieurs quartiers de Salé, constitua à ne pas en douter l'indicateur du franchissement d'un cran supplémentaire dans leur mécontentement. En effet, après avoir reçu des factures parfois exorbitantes ou fantaisistes au regard de leur situation socio-économique, mais aussi de leur consommation réelle, les habitants décidèrent de se mobiliser, comme ils avaient déjà pu le faire au printemps 2000. A cette époque, face déjà à des incohérences de facturation, ils en avaient informé leurs représentants qui posèrent une question orale au gouvernement lors de la session parlementaire, afin de pouvoir obtenir un début de solution. La REDAL1 avait alors réagi, tout comme au début de l'année 1999, en imputant la responsabilité à la RED et en étalant la surfacturation sur plusieurs mois. En mars 2002, les habitants armés de cette première expérience entreprirent non seulement de faire des sit-in quotidiens regroupant entre 50 et 250 personnes selon les jours devant l'agence Amal et d'organiser le boycott du paiement en vue de faire valoir leurs droits. Après une entrevue avec un des membres de la direction, le député USFP de Yacoub El Mansour, posa à nouveau une question au gouvernement. Au lendemain de cette intervention au Parlement, une mission d'inspection fut envoyée par le ministre de l'Intérieur, autorité de tutelle, tandis qu'une rencontre entre des représentants des citoyens et des représentants de la direction générale et de la direction de l'agence Amal fut organisée le 18 mars. Pour cette occasion, les usagers rédigèrent une lettre qu'ils adressèrent à la direction générale de la REDAL, dont copie fut transmise au wali de Rabat, au ministre de l'intérieur, au président de la commune, ainsi qu'aux parlementaires USFP de la circonscription, sachant que l'un d'entre

¹² *L'Opinion*, 3 février 1999 : "REDAL, l'erreur sera réparée".

eux occupait un poste ministériel au sein du gouvernement. Une missive fut aussi adressée directement au Palais royal. Alors que dans un premier temps, la REDAL avait accusé une fin de non-recevoir, elle publia le 26 mars 2002 un communiqué dans la presse locale dans lequel elle proposait d'étaler le paiement sur deux mois. Cet épisode est révélateur à plus d'un titre. Il rend compte tout d'abord de la capacité de mobilisation des habitants. Ils sont alors capables de déployer une batterie d'actions propres à sensibiliser leurs représentants, afin d'obtenir des résultats concrets. Plus intéressant encore, ces habitants contestent le montant « anormal » de leurs factures et non le principe du paiement. Cela est tout à fait fondamental pour la gestion du service.

La colère des usagers est donc venue rappeler, si d'aucuns l'avaient oublié, que l'eau potable n'est pas un bien marchand ordinaire. Son mode de facturation est essentiel car il permet de prendre en compte le degré de solvabilité des usagers, que la REDAL ne semblait pas avoir mesuré pleinement. Son souci de « solder les comptes » à partir du début de l'exercice 2002, n'a fait que mettre le feu aux poudres.

En effet, le consortium luso-espagnol, confronté à des dysfonctionnements croissants, a pris la décision de se retirer. Contre toute attente, il s'est adressé non pas à l'autorité délégante, mais à Véolia-Environnement. Les premiers contacts pris durant l'été 2001 débouchèrent sur des négociations entre actionnaires, de décembre 2001 à mars 2002, et en l'absence de la partie marocaine. Menées en Europe, elles visèrent à la définition des conditions de rachat d'un capital, considéré comme un portefeuille d'actions, soumis aux lois du marché. Une promesse de vente a été signée le 1^{er} mars¹³. Le montant de la transaction s'éleva à près de 1,3 milliard de dirhams, soit un peu plus de trois fois le montant de l'investissement apporté en 1998. Or, pour rendre effective la vente, l'aval du ministère de tutelle était nécessaire.

On comprend mieux dès lors, pourquoi dans un second temps seulement, l'autorité délégante fut informée. Le président du groupe luso-espagnol annonça son désir de vendre tandis que Vivendi faisait part de son intérêt à une éventuelle reprise de la REDAL. Il s'agissait pour ce dernier de jouer la carte de la transparence au moment où il se positionnait sur le marché marocain.

La configuration des jeux d'acteurs évolua et se déploya différemment. Dans la phase initiale, les protagonistes furent les deux opérateurs privés. En second temps, on repère toujours les deux multinationales à laquelle s'ajoute l'autorité délégante composée des représentants des communautés urbaines et des collectivités locales, des représentants du délégataire et du ministère de tutelle. A partir de là, la configuration des acteurs se repositionne de manière plus classique à l'échelle de la partie marocaine. Le ministère de tutelle, en tant que garant de la continuité du service public, demeure l'acteur-clé, car lui seul est habilité à arbitrer les litiges. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le dépôt d'une proposition par un groupe

¹³ *L'Economiste*, 6 mars 2002 : « REDAL, dans le giron de VIVENDI ».

italien. Mais, ce dernier préféra renoncer¹⁴ à la mi-avril, arguant qu'il n'était en mesure ni de répondre aux délais très courts imposés par la communauté urbaine (un mois), ni aux attentes de la population, alors très mobilisée, et qu'il ne voulait pas faire concurrence à Vivendi. Ce dernier demeura le seul repreneur. Tandis que des audits étaient conduits, une commission *ad hoc* fut constituée en juillet 2002. Présidée par un élu, membre du comité de suivi, elle comptait parmi ses membres, un représentant du ministère de l'Intérieur et un représentant du délégataire. Les négociations furent particulièrement serrées, car les élus ne voulaient pas apporter un simple avenant au contrat. Il s'agissait pour eux de revoir dans son ensemble le contrat. Entre le 1er août et le 16 septembre, la nouvelle mouture fut soumise au vote des collectivités locales. Elle donna lieu à de nombreuses révisions, le texte ne satisfaisant pas les élus. La dernière collectivité à voter fut la communauté urbaine de Salé, après avoir renvoyé quatre fois le texte proposé. En dépit des incertitudes, liées aux difficultés rencontrées par la multinationale depuis plusieurs mois¹⁵, le ministère de tutelle donna son accord à la reprise de la concession par Véolia-Environnement en octobre 2002. Les actionnaires purent vendre leur capital pour un montant de 800 millions de dirhams, donc moins que ce qui avait été évoqué en mars 2002.

Les élus pour leur part - pour des raisons différentes - ont semblé dans un premier temps être mis devant le fait accompli. Leur marge réelle d'action apparaissait réduite. Les divergences, en particulier quant à l'interprétation de la nature du contrat et la validité d'un rachat de capital en droit marocain, faisaient problèmes. Or, parce qu'ils sont les représentants de la population, il était important pour eux de défendre au mieux les intérêts de leurs électeurs. L'enjeu était non négligeable. Il leur fallut donc discuter au mieux les termes, à la fois du retrait du consortium et de l'arrivée du successeur afin d'éviter la rupture du service. Mais de leur capacité à régler le dossier dépendait aussi leur devenir politique local. En effet, les usagers - leurs électeurs - soigneusement tenus à l'écart des tractations au moment de la délégation de la gestion du service, rappelèrent durant l'année 2002 qu'en tant que principaux bénéficiaires, il faudrait compter avec eux. Les élus USFP dans ce contexte de crise montèrent au créneau. Adversaires du projet de délégation en 1998, tel qu'il avait été monté, ils se sont à nouveau mobilisés pour expliquer leur position vis-à-vis des derniers déroulements, notamment dans la presse nationale¹⁶. En effet, si les manifestations depuis février furent des mouvements spontanés liés à l'exaspération des habitants dans l'incapacité de payer, leur récupération politique ne fut pas sans dommages dans cette période pré-électorale. Les dérives populistes, repérées dans certains slogans à Salé, ont traduit une radicalisation du mécontentement qui signifiait non seulement le rejet des investissements étrangers, mais aussi le principe même de la concession.

¹⁴ *L'Economiste*, 17 avril 2002 : « Redal : pourquoi les Italiens se retirent de la course ».

¹⁵ Le cours de l'action a baissé de près de 40 % sur les marchés boursiers, remettant en question par là même la stratégie suivie par J.M. Meissier.

¹⁶ *Libération*, 3 avril 2002 : « Entretien : Nous sommes dans une situation de déchéance qui doit entraîner des pénalités ».

Les aléas de l'expérience à Rabat-Salé et la multiplication des concessions dans un temps très court ont interpellé l'ensemble des acteurs concernés et ont contribué à lancer le débat, comme en témoigne la presse¹⁷. Pourquoi concéder les services publics au privé ? Si l'unanimité se fait sur le principe du désengagement de l'administration de ces activités, nombre de divergences subsistent sur la finalité de la concession. Pour le ministère de tutelle, il s'agit de répondre à l'urgence afin de remédier à des défaillances structurelles auxquelles seul le secteur privé peut remédier, car il dispose de la capacité financière nécessaire. En contre partie, la durée de la concession très longue (entre 25 et 30 ans) permet aux investisseurs d'amortir et de rentabiliser leurs investissements en infrastructures. Pour la CGEM¹⁸, la concession au contraire en s'appuyant sur les multinationales étrangères doit permettre à la fois d'impulser le changement nécessaire dans le fonctionnement du service, mais aussi permettre un transfert de savoir-faire technologique en vue d'animer à terme le tissu local des entreprises. Celles-ci, fortes de cette expertise, pourraient à leur tour exporter leur savoir-faire ainsi acquis et s'intégrer dans la dynamique portée par la mondialisation. La multinationale dans cette approche se voit donc conférer un rôle qui dépasse largement la simple rationalisation du service, mais s'intègre dans un projet plus large de développement. C'est donc bien la question de l'investissement étranger qui est posé, de sa mobilisation et de son utilisation.

Plus largement, la difficulté à s'accorder sur une définition claire et précise des prérogatives de chacun des protagonistes intervenant dans la gestion déléguée contribue à compliquer la formulation d'un modèle de concession adapté à la situation marocaine. En effet, les municipalités aspirent à céder rapidement les services défaillants, tandis que les multinationales susceptibles d'intervenir, cherchent *a priori* à dégager du profit rapidement en immobilisant le moins possible de capital. Le cas de Rabat-Salé, au-delà de l'impéritie du premier concessionnaire, révèle aussi les difficultés que ce dernier a rencontrées pour étendre le service dans la ville, conformément à ses engagements contractuels. La question ne relève pas uniquement de la maîtrise technique ou de la capacité financière ; elle renvoie fondamentalement au mode de production de l'espace urbain. L'exclusion réglementaire des quartiers illégaux et des zones d'habitat précaire du territoire du service, le mode d'occupation des logements et son effet sur la tarification des consommations, sont des facteurs objectifs sur lesquels l'organisme distributeur ne peut intervenir, mais auxquels il se heurte dès qu'il veut agir. On peut donc s'interroger sur l'intérêt que peut avoir une multinationale à prendre en charge un service dans un contexte réglementaire qu'elle ne maîtrise pas. Comment assurer un raccordement à 100 % à terme alors que la production de la ville se fait à plusieurs vitesses ? Là, réside probablement le point déterminant sur lequel a achoppé la concession luso-espagnole.

¹⁷ *L'Economiste*, 11 mars 2002 : « Concession : comment procéder autrement ».

¹⁸ *L'Economiste*, 11 mars 2002 : « Concession de services : attention, danger ! »

Conduite par une direction quadricéphale tournante qui empêchait une politique fondée sur une ligne directrice commune, la gestion de la base client mise en place par la REDAL1 se révéla inadaptée, en raison de l'introduction d'un système informatique peu fonctionnel et la révision du mode d'encaissement. Alors que la RED appuyait son relevé de factures sur des encaisseurs chargés de faire la lecture des compteurs et le paiement des factures dans le ou les secteurs d'encaissement qu'ils connaissaient parfaitement, recevant en contrepartie une prime d'intéressement, la REDAL1 acheva la déstructuration du dispositif hérité de la RED en supprimant les tournées, en mutant les encaisseurs dans des secteurs qu'ils ne connaissaient pas, mais sans lui substituer une organisation plus performante, et s'aliéna par contre une partie de son personnel, attaché à un certain nombre de privilèges hérités du temps de la RED.

La difficulté d'assurer l'extension du service dans les quartiers de recasement de bidonvilles et les quartiers périurbains restructurés, mais non équipés, finit par rendre inextricable la situation.

Dans ces quartiers, la question de l'extension du réseau se posa à la fois en termes technique, politique et financier. Le directeur du pôle Eau, lors de l'entretien qu'il nous accorda le 18 mars 2002 à la veille de son départ définitif pour rejoindre une nouvelle affectation en Amérique Latine, considérait que le premier problème que la REDAL1 rencontrait, était d'abord politique. Selon lui, la délégation au privé avait suscité beaucoup d'attentes et fait naître l'idée que le consortium allait assurer le financement en intégralité de l'ensemble des raccordements, y compris des douars ruraux, non inclus alors dans le contrat de concession. De cette première incompréhension seraient nées les premières divergences.

Le second problème résidait dans l'amélioration du taux de desserte. Sur quel fonds devait-il être assuré ? Le fonds du délégataire ou le fonds de travaux¹⁹ dont l'autorité délégante était le gérant ? Après 10 mois de négociations, il fut décidé une mobilisation à la fois du fonds du délégataire et du fonds de travaux. Pendant ce temps, la REDAL1 tenta de sensibiliser les communes, en proposant un programme de branchements sociaux dans les quartiers déjà équipés, mais où les bornes-fontaines étaient développées, comme à Salé dans les quartiers de Sidi Daoui, Moulay Ismail, Moulay Abdallah ou à Temara (Souk el Ghat, 18 hectares). Le dispositif mis en place fin 2001, avec l'accord de l'autorité délégante, concernait alors les quartiers équipés soit dans le cadre du V^{ème} Projet eau potable soit dans le cadre des extensions dans les quartiers concernés par les branchements sociaux déjà réalisés par l'ex-RED. Ce produit appliqué à l'eau potable et à l'assainissement s'accompagne de quelques simplifications des procédures administratives tout en conservant les conditions d'éligibilité et d'autorisations préalables indiquées dans le cahier des charges (demande unique, engagement sur présentation de la carte d'identité nationale). A côté de ce produit, avait subsisté le branchement social « RED » qui se limitait à l'eau potable et qui était ouvert à tous les autres cas de figures ; il finance le coût des travaux par un crédit plafonné à

¹⁹ Le fonds de travaux est constitué en particulier des redevances payées par les usagers et par les primes de premier établissement.

5 000 Dh TTC pour un remboursement étalé sur 60 mois, soit une mensualité de 83 Dh.

L'analyse de l'état de réalisation fin 2002, tant au niveau de l'eau que de l'assainissement, fit ressortir un décalage important entre le rythme de réalisation et la tenue des engagements contractuels. En effet, le branchement social dit « REDAL » ne parvint à atteindre les résultats en raison des contraintes et obstacles de diverses natures : les autorisations préalables à obtenir des autorités s'accompagnaient par exemple du versement de sommes supplémentaires destinées à d'autres équipements d'infrastructures. Le montant des frais d'abonnement pouvait être supérieur aux capacités de paiement des clients.

Pour ce qui était des branchements sociaux, type « RED », le retard s'expliquait par la nécessité d'un paiement individuel des devis établis par la REDAL avant la réalisation des travaux. Cette question du préfinancement des travaux fut donc à l'origine de nombreux blocages d'équipement et donc de réalisation de branchements. Faute d'une campagne d'information adéquate, la REDAL ne parvenait pas à séduire ses clients potentiels. Ils étaient au contraire inquiets et réticents car ils ne comprenaient pas les raisons de leur participation au préfinancement, alors que leurs élus avaient laissé entendre que l'équipement serait intégralement pris en charge par le consortium européen. Cette incompréhension fut aggravée par le fait que les prix pouvaient varier au sein d'un même quartier, d'une même rue, sans que les habitants n'aient compris que les coûts n'étaient pas identiques selon que l'on se trouvait en présence de :

- extension hors-site + extension in site + participation + branchement,
- extension in site + participation + branchement,
- participation + branchement,
- branchement.

La situation devint rapidement ingérable pour la REDAL, car elle se trouvait au cœur de conflits sur lesquels elle n'avait aucune prise et qu'elle contribuait, par ses seules exigences techniques et financières, à exacerber.

Ce fut observable par exemple dans le cas du lotissement de Souk Es Sebt²⁰ dans la commune de Mers El Kheir. Sans rentrer dans le détail de cette opération de recasement de bidonvilles, on peut en rappeler les grandes lignes. Alors qu'il fut décidé en 1998 de déplacer les bidonvillois du centre de Temara, la préfecture monta un projet de recasement en dehors du périmètre urbain, dans la commune rurale de Mers El Kheir où elle disposait d'un terrain susceptible d'accueillir les populations déplacées.

Les attributaires obtinrent des lots. Mais l'autorisation de construire dépendait de la viabilisation. Or l'agence urbaine, chargée de veiller à la conformité des projets d'urbanisme, refusa d'accorder la moindre autorisation - l'adoption de tout plan d'aménagement adapté, impliquant un plan de viabilisation du lotissement. Un

²⁰ Visite sur le terrain et entretien avec ENDA : Mars 2002.

certain nombre de ménages bidonvillois commencèrent à revendre leur lot, autant parce qu'ils n'avaient toujours pas les sommes pour construire, que parce qu'ils souhaitaient dégager une plus-value. Les nouveaux arrivants voulurent construire leur lot d'habitat social (70 m², R+2, avec garage). C'est donc dans un contexte de recomposition sociale et économique que s'inscrit l'autorisation accordée par le président de la commune, en vertu des pouvoirs que lui confère la Charte communale de 1976 et en dépit du refus qui lui avait été signifié par l'agence urbaine.

La situation devint véritablement inextricable quand il s'agit d'entreprendre l'équipement des lots, en raison de l'absence de conformité du lotissement aux documents d'urbanisme.

Pour pallier l'absence de raccordement au réseau d'eau potable, 6 bornes-fontaines furent ouvertes en mars 1998, dont le montant des factures ne fut pas réglé par la commune en raison de la faiblesse de son budget. En mars 2002, l'arriéré s'élevait à 180 millions de dirhams. Comme le lotissement était situé en dehors de son périmètre, la communauté urbaine ne pouvait prendre en charge ces factures. A partir de là, l'autorité exerça des pressions sur la commune pour qu'elle entreprenne de débloquer la situation. Après les premières poursuites en justice, la commune accepta d'aider à la mise en place de premiers branchements sociaux – eau potable-, mais refusa de financer l'installation le réseau d'assainissement liquide. Or, l'un étant indissociable de l'autre, la situation à nouveau se bloqua.

La REDAL construit un scénario reposant sur la mise en œuvre d'un réseau interne à hauteur de 8 millions de dirhams. Mais la commune refusa de donner son aval, sachant qu'elle devait obtenir que les habitants acceptent le principe d'une participation au titre du préfinancement. L'ONG ENDA Maghreb, qui faisait du suivi social sur le secteur, proposa alors ses services, en vue de débloquer la question de l'assainissement, en étudiant des solutions alternatives (fabrication de puits perdu, fosses septiques) réalisées selon les règles de l'art, mais dans le cadre d'un montage technique et financier non institutionnel.

Cet exemple est tout à fait exemplaire des dysfonctionnements qui ont pu se surajouter à un projet à vocation sociale, à savoir assurer le recasement de populations démunies. Du point de vue des initiateurs du projet, le montage institutionnel a pris insuffisamment en compte la dimension technique, raisonnant comme si l'organisme distributeur était toujours une régie, que l'on pouvait convoquer à tout moment et à n'importe quel prix. Dans ce cas précis, les élus n'ont pas particulièrement le beau rôle dans la mesure où, par leur choix inconséquent, ils ont floué leurs concitoyens, contribué aux blocages de la machine institutionnelle sans pour autant apporter de solutions satisfaisantes. Quant à l'organisme distributeur, sa stratégie de communication fut totalement inefficace, faute de relais suffisants et adaptés auprès de l'autorité, des élus et des habitants.

La question des bornes-fontaines se révéla encore plus délicate à aborder. Ouverte par la commune donc par les élus, la REDAL1 envisagea pour résoudre la question des impayés plusieurs montages qu'elle n'eut pas le temps de mettre en œuvre.

Plusieurs pistes furent investiguées. Elles reposaient sur le principe d'une participation des usagers soit dans le cadre d'un compteur nominatif - sorte de « boutique de l'eau » soit d'une carte prépayée permettant aux usagers d'acquitter ainsi leur consommation réelle. De telles solutions suscitaient des grandes réserves de la part des collectivités locales qui voyaient le risque politique se profiler avec cette proposition technique. La promesse d'ouvrir une borne-fontaine et donc le contrat tacite d'accorder de l'eau gratuitement aux futurs électeurs semblait incompatible avec une telle solution à quelques mois de la campagne électorale de septembre 2003. Il en allait de leur réélection. Cette réflexion sur les bornes-fontaines n'est pas nouvelle. Elle fut à l'origine des projets « Branchements sociaux » financés par la Banque mondiale, et que la REDAL tentait de relancer. Elle donna lieu à des expérimentations dans certaines communes, ayant une longue tradition de l'approvisionnement collectif. Ainsi, dans le bidonville de Karya El Oued (commune de Laâyayda), les habitants participent au financement du salaire du gardien. A Sidi Moussa (Commune Bab Lamrissa), les habitants avec leur élu ont monté un dispositif ingénieux. La borne-fontaine est accessible par un jeu de clés dont on connaît les bénéficiaires et qui acquittent en contre partie le montant de leur consommation évalué en nombre de bidons remplis. La borne-fontaine n'est pas accessible au plus grand nombre et la commune n'a plus de problème pour acquitter ses factures auprès de la REDAL grâce à cette gestion bien comprise entre intérêt des plus démunis et équilibre économique. La responsabilité des clés incombant aux femmes des ménages concernés qui assurent cette gestion de proximité.

Dernier exemple, dans un fondouk de Salé (Bouallam), un branchement a été installé et fonctionne comme une borne-fontaine. Mais son accès est réglementé. Seuls y accèdent les habitants qui acquittent leur quote-part, les autres doivent se rendre à la fontaine publique.

Ces cas démontrent, si besoin était, que les habitants sont soucieux de gérer la ou les bornes-fontaines, dès lors qu'elle est indispensable à leur survie. En revanche, la démultiplication de certaines ouvertures renvoie à la responsabilité des élus quant aux conséquences qui découlent de telles ouvertures, notamment financières pour la collectivité. Or, l'absence de suivi et de gestion collective en association avec les habitants traduit surtout la lecture purement électoraliste qu'en font certains élus, plus soucieux de leur réussite personnelle que de l'intérêt de collectivité.

Le champ de l'assainissement liquide, de la même manière, suscita aussi nombre de réserves. En effet, la REDAL décida d'imposer le prélèvement de la redevance assainissement à tous les abonnés, y compris à ceux qui n'avaient pas de raccordement au réseau. En contrepartie et compte tenu des travaux d'investissement à entreprendre, la REDAL proposa une aide technique pour la conception et la construction des fosses septiques ainsi que l'entretien gratuit. Là encore, une mauvaise communication et les tensions croissantes contribuèrent à bloquer le dossier.

La concession au privé des services essentiels, que sont l'eau potable, l'électricité ou l'assainissement liquide, apparut dans un contexte synonyme d'aggravation des disparités socio-spatiales, déjà observables. Les manifestations à Rabat et à Salé ont éclaté dans des zones d'habitat économique (Yacoub El Mansour, Rabat) ou d'habitat restructuré (Tabriquet, Oued ed-Dahab à Salé). Ce sont des zones où le raccordement individuel s'est fait à la faveur notamment de l'Opération des branchements sociaux dans les années quatre-vingt, en même temps que les bornes-fontaines étaient fermées. L'équipement des ménages y est souvent modeste, à l'instar de leur solvabilité. Or, comme bien souvent, plusieurs ménages partagent une même unité d'habitation. Le volume global consommé est facturé en deuxième, voire en troisième tranche, au lieu de la première tranche, comme ce serait le cas si chacun des ménages disposait d'un compteur. Ils ne bénéficient donc pas de la tarification sociale ; plus grave encore ils payent l'eau plus cher que les résidents aisés des quartiers de standing.

La question du coût du service est donc centrale pour les habitants. Elle constitue la pierre angulaire dans la mise en œuvre des concessions. Le système tarifaire en vigueur relève de la direction des prix, attachée directement à la Primature. Il repose sur le principe d'une solidarité inter-régionale et sur une répartition en quatre tranches, dont la première dite sociale pour laquelle le montant du m³ est inférieur au prix d'achat à l'ONEP et qui est destinée aux catégories les plus modestes, faibles consommatrices. Les usagers ont été ainsi appelés depuis le début des années quatre-vingt-dix à prendre en charge le coût du service.

Pourtant, à la faveur de chacune de concessions, des « décrochements » ont été prévus. L'attachement à une approche nationale de la tarification, n'a pas permis encore le démantèlement du système en vigueur en dépit des pressions des tenants de la libéralisation. Aussi, c'est sur le mode de la dérogation à la règle générale qu'est conduite cette réforme qui ne dit pas son nom, mais qui est particulièrement mal perçue par les usagers les plus modestes. En effet, la logique qui préside aux hausses tarifaires est prioritairement celle de l'amortissement, de la rentabilité et non la dimension sociale.

2.2. La reprise de la concession par Véolia Environnement ou comment restaurer l'image de la gestion déléguée

Avec à l'échelle centrale, la multiplication des partenaires privés retenus au nom de la concurrence, c'est à une véritable fragmentation du dispositif institutionnel existant auquel on assiste. Le ministère de tutelle vise à renouveler son approche du contrôle qu'il exerce sur l'action des uns et des autres. La privatisation doit s'accompagner de la mise en place rapide du nouveau dispositif, qu'est le comité de suivi, tel qu'il est défini dans le texte de convention de gestion déléguée. Le comité de suivi mis en place à Rabat a mis plus de 9 mois pour se mettre en place, puis la communication avec l'équipe de direction de la REDAL1 fut particulièrement laborieuse, sans doute en raison des tâtonnements de la part des

élus face à cette nouvelle structure, mais aussi en l'absence de cohérence des quatre partenaires, s'entredéchantant et ne cherchant que leur intérêt particulier.

L'arrivée de Véolia-Environnement en octobre 2002 inaugure le temps de la REDAL2 pour une période de 26 ans. La nouvelle équipe est particulièrement consciente du défi à relever, en particulier celui de convaincre que la privatisation dans le domaine des services de distribution de l'eau potable, de l'électricité et de l'assainissement liquide s'inscrit dans le cadre d'un partenariat public-privé renouvelé. Elle doit faire face à une ardoise particulièrement lourde, consécutive aux défaillances structurelles de la gestion. Alors que la RED au moment de sa délégation laissait un avoir de 600 millions de dirhams en bons du Trésor, la REDAL est déficitaire au moment de la reprise.

Pour séduire ses futurs clients, REDAL2 déploie un effort sans précédent et inscrit un programme à réaliser en 8 mois qu'elle médiatise fortement par sa direction de la communication et qu'elle intitule « 8 mois pour convaincre » :

- dès novembre 2002, elle intervient au nom de la solidarité à Mohammedia au moment des inondations catastrophiques ;
- en janvier 2003, elle relance la politique « branchements sociaux » avec la commune de Bab Lamrissa à Salé ;
- en février 2003, est inauguré le centre d'appels « Allo Redal », tandis qu'est lancée la campagne de communication « clients » articulée autour de la distribution de dépliants, la diffusion de spots radio et de bandeaux dans la presse écrite, le placardage de panneaux publicitaires en milieu urbain ainsi que l'habillage des véhicules ;
- en mars 2003, est lancé le premier numéro du journal interne « eAu Courant » ;
- huit douars sont électrifiés à Bouznika, le projet « branchements sociaux » est poursuivi à Sala El Jadida dans le quartier Haj Houcine.
- en avril, est lancée la première agence mobile visant à faciliter les relations de la REDAL avec de futurs abonnés, en particulier ceux concernés par les branchements sociaux mais éloignés des agences. Il s'agit alors de simplifier au maximum la procédure pour obtenir un branchement ;
- dans le même temps, une nouvelle campagne de communication clients est lancée autour cette fois du thème « paiement sans attente » ;
- en mai, le central « REDAL dépannage » renouvelé est inauguré ;
- durant l'été diverses manifestations sont sponsorisées : quinzaine internationale du tennis, opération « plages propres » à Salé. Tandis que plusieurs campagnes de communication en direction des clients sont programmées : « Factures simplifiées », « Marocains résidents à l'étranger » « Fête du Trône », « Estivants » ;
- à partir de septembre 2003, un nouveau tournant est abordé avec le séminaire destiné au personnel pour faire le point sur le bilan des mois écoulés ;

- les projets médiatisés sont plus lourds : il s'agit du lancement des travaux du système dépollution du littoral de Rabat-Salé et du Bou Regreg en octobre, ainsi que du lancement d'une campagne mobilisation interne intitulée « Halte à la fraude » ;
- enfin, à la faveur du mois de Ramadan, une nouvelle campagne de communication est lancée pour annoncer les nouveaux horaires.

Cette énumération permet de mesurer la stratégie mise en place par le nouveau groupe, particulièrement expérimenté et qui se fixe de séduire sa clientèle par la sollicitude qu'il accorde aux personnes les plus démunies, par le biais des branchements sociaux, l'amélioration et la qualité de son service clientèle en vue d'assurer un meilleur recouvrement, conquérir de nouveaux clients et lutter contre les fraudes. Pour cela, il mobilise tous les médias à sa disposition, provoque régulièrement des conférences de presse, tant avec la presse francophone qu'arabophone. Toute amélioration apportée au service est soigneusement médiatisée, en attendant d'envisager le changement de logo de la société.

Le soin accordée à la clientèle traduit le nouveau cap qu'entend donner Véolia Environnement à la gestion du service dans l'agglomération, consciente à la fois des disparités socio-spatiales mais aussi de la vigilance qu'entendent exercer les élus, échaudés par la précédente expérience, et de la complexité des jeux qui se déploient entre acteurs institutionnels dont elle risque de faire les frais si elle n'en mesure pas correctement les tenants et les aboutissants.

Aussi, les réunions avec le service permanent du comité de suivi se révèlent de première importance. Elles sont quasi-mensuelles et ont permis de débloquent un certain nombre de dossiers, en particulier celui de la question du préfinancement des extensions. Afin de mieux répondre à la réalité, la REDAL2 proposa une approche plus normative que celle de son prédécesseur.

Au terme de la réflexion conduite avec le service permanent, le comité a accepté le principe d'un préfinancement par le fonds de travaux y compris des extensions, ainsi que la mise au point d'une nouvelle grille de produits branchements sociaux « eau potable » et « assainissement liquide ». Ces changements se sont accompagnés de la simplification (péréquation globale au niveau de la wilaya et forfaitisation), de la recherche de l'acceptabilité (subventionnement à hauteur de 50 % des participations, non-application d'intérêts financiers) et du couplage « eau potable-assainissement » afin d'éviter les branchements clandestins. Ainsi, pour un lotissement donné, tous les demandeurs payent la même mensualité. Alors que les communes refusaient de financer les extensions, la nouvelle équipe a proposé une péréquation permettant de mobiliser le futur client, l'autorité (préfecture) et le comité de suivi par le biais du fonds de travaux, qui peuvent respectivement subventionner la quote-part dont le futur client ne dispose pas au titre de la prime de première installation (PPI), à hauteur de 30 % à 50 %. Un budget de 78,4 millions de dirhams a été mobilisé au titre de l'année 2003.

C'est donc une nouvelle dynamique qui se met en place, car pour la première fois, les décideurs acceptent non seulement de procéder au raccordement de quartiers jusque là exclus de la logique du réseau, mais aussi d'en faciliter la réalisation en accordant des subventions. A ce jour, la REDAL a entrepris un état des lieux, commune par commune, inventoriant l'ensemble des quartiers en dur restructurés ou de recasement, susceptibles d'être concernés et à l'exclusion des bidonvilles toujours raccordés par borne-fontaine.

Vingt opérations ont été conduites sur six communes urbaines : Bab Lamrissa, Tabriquet, Hssein, Laâyayda à Salé, Youssoufia à Rabat et Temara, soit 2 391 lots et 721 foyers bénéficiaires. A cela, il faut ajouter les extensions réalisées en milieu rural : vingt opérations soit 2 032 lots, pour une population de 521 foyers, sont en cours de réalisation. On en dénombre ainsi 2 à Bouknadel , 8 à Aïn Attig, 4 à Youssoufia, 4 à Skhirat, et 5 à Sebbah. Les deux opérations de ce type en cours de réalisation à Mers El Kheir ont permis de débloquer la situation et de prévoir le raccordement de 246 lots.

Au total, sur l'année 2003, les investissements réalisés dans le secteur de l'eau potable ont atteint 105 millions de dirhams, soit 15 % du total investi. Ils ont porté sur la sécurisation de l'alimentation en eau potable (23 millions de Dh, 30 extensions sociales en milieu urbain - rural achevées, soit 1 400 lots pour un montant de 4 millions de dirhams, 4 000 branchements sociaux (4 millions de dirhams) et enfin le renforcement et le renouvellement du réseau pour un montant de 30 millions de dirhams).

Mais c'est le service de l'assainissement qui a absorbé la plus grande part de l'effort avec une enveloppe de 337 millions, soit 49 % du total au titre de l'année 2003. La dépollution du littoral, l'extension sanitaire, l'assainissement pluvial et l'élimination des points noirs, ainsi que le renforcement et le renouvellement de l'existant ont pu être entrepris. Le service « électricité » pour sa part a absorbé 200 millions, soit 29 % du total, en raison de l'effort consenti dans l'extension, l'amélioration du recouvrement par la lutte contre les branchements illicites (17 millions de dirhams) et le renforcement et le renouvellement de l'existant.

C'est donc un effort sans précédent qui a été consenti durant l'année 2003, avec un montant d'investissement s'élevant à 688 millions de dirhams.

Conclusion

Le défi majeur pour le Maroc est moins de transposer un modèle de gestion qui a fait ses preuves dans un autre contexte socio-économique, que de parvenir à « inventer » les péréquations nécessaires à l'équité spatiale, dans un cadre urbain où les disparités sociales sont fortes.

Cela suppose donc un changement en profondeur des rapports de force et des interactions entre les différents acteurs (habitants, élus locaux, autorité, instances ministérielles, autorité de tutelle, organisme distributeur). Les triangulaires - élus,

autorité de tutelle et organisme distributeur - évoluent lors du passage de la régie à la concession. Alors que la régie apparaît comme une structure relativement « opaque » au service de l'autorité locale, placée sous contrôle étroit de l'autorité de tutelle, le champ d'action dans le cas de la concession se réarticule autour des élus et du concessionnaire, avec au centre, la préoccupation commune de répondre aux attentes de l'habitant. Les représentants de l'autorité de tutelle sont conduits à jouer différemment leur rôle au sein du service permanent du comité de suivi. Ils y interviennent aux côtés des élus dans une démarche d'aide à la prise de décision, en travaillant avec le concessionnaire la dimension technique et financière dont ils maîtrisent les enjeux, les codes et les rouages, tandis que la décision politique est laissée aux élus qui s'expriment lors des sessions du comité de suivi. Néanmoins, ce comité apparaît plus comme un lieu de consensus que de débats où des points de vue divergents d'élus s'expriment. Les débats lorsqu'ils sont vifs opposent davantage les acteurs institutionnels et le concessionnaire, que les représentants de l'autorité (DGRS) et les élus.

Lors des élections locales de septembre 2003, la question de la concession n'a fait l'objet d'aucune reprise électoraliste à la grande satisfaction de Véolia Environnement qui s'était fixé pour premier objectif de restaurer l'image de la concession auprès du grand public. La tenue de ces élections a débouché sur la mise en place de l'unité de la ville, jusqu'à présent sans incidences sur les modalités de fonctionnement du comité de suivi, puisque la ville succède à la communauté urbaine. Pour l'heure, au-delà des discours sur la nécessaire décentralisation et le rôle reconnu à la société civile dans une « démocratie participative », l'Etat demeure l'acteur principal d'une réforme autant imposée que négociée. En revanche, les conditions de bon fonctionnement de la concession sont très largement tributaires de l'articulation de l'intervention à celles des autres opérateurs dans le champ urbain, en particulier de l'urbanisme. Les dernières avancées observées à travers le règlement des branchements sociaux semblent inaugurer un changement que l'on aurait tort de sous-estimer, car il conduit les acteurs institutionnels locaux à accepter le principe du subventionnement. Mais la pérennité d'un tel dispositif repose sur le règlement des quittances des abonnements ainsi souscrits par les ménages nouvellement raccordés. Le faible degré de solvabilité de certains de ces quartiers conduit immanquablement à nous interroger sur la capacité des habitants à faire face à la fois au remboursement de leur branchement (50 Dh par mois pendant 3 à 7 ans et par service) et leur consommation, aussi modeste soit-elle, alors que jusqu'à présent l'eau était à leur disposition gratuitement.

Indications bibliographiques

Ouvrages

El Kharoufi, M. : Société civile et gouvernance , 2000.

Filali-Meknassi, R., 2001: *L'eau, l'environnement, l'Etat et les collectivités locales*, ENGEES.

MATEUH, 2001 : Rapport sur l'Etat de l'environnement du Maroc, oct 2001.

Allain-El Mansouri , B., 2001 : *L'eau et la ville au Maroc : Rabat-Salé et sa périphérie*, éd. l'Harmattan, Coll Villes et Entreprises, 256 pages.

Allain-El Mansouri, B., : *Profil de Rabat*, rapport ville NEPAD, ONU-HABITAT, mai 2004 en ligne, www.unhabitat.org/programmes/agenda21/rabat.asp.

Revues

Revue d'Administration locale et de développement (REMALD) :

N°42 : janvier-février 2002 :

El Yaagoubi, M. : La notion constitutionnelle de « gestion démocratique » des collectivités locales au Maroc, p. 9.

Nachid-Idrissi, A. : L'approvisionnement en eau potable dans le milieu rural marocain (AEPMR), p. 25.

El Ghali, A. : L'intercommunalité : scénario du présent et perspectives d'avenir, p. 65.

N°40 : septembre-octobre 2001 :

Antari, M. : Les conséquences juridiques d'une confusion entre usager et client d'un service public industriel et commercial, p. 153.

N°37 : mars-avril 2001 :

Hatimy, F. : Loi sur l'eau : aspects innovants et acteurs intervenants, p. 69.

El Assali, M.: Bilan et perspective du système de crédit aux collectivités locales, p. 113.

N°35 : novembre-décembre 2000

El Yaagoubi, M. : Les spécificités de l'autonomie locale au Maroc, p. 17.

Khettouch, M. : Pour une nouvelle conception du contrôle des services publics, p. 37.

N°34 : septembre-octobre 2000

Birouk, M. : Rationalisation des structures et bonne gouvernance, p. 11.

Boutaqbout, A. : Le régime des concessions au Maroc, p. 71.

N°32 : mai-juin 2000

Benosmane, M. : La question de la légitimité du secteur public, p. 109.

Références générales

Fournier, J.M., 2001 : *L'eau dans les villes d'Amérique latine*, coll. géographie sociale, éd. l'Harmattan, 153 p.

de Gouvello, B. Préface de M. Marié : *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale*, Coll villes et entreprises, éd. l'Harmattan, 240 p.

Services publics et usagers dans les quartiers en difficulté, collectif, Documentation française, 2001.

Bergougnoux, J., 2000 : *Services publics en réseau*, Documentation française.

Long, M., 2000 : *La tarification des services publics locaux* », Lgdj.

Bassand, M. ; Musy, A., 2000 : *Métropolisation, crise écologique et développement durable*, Presses Polytechniques Romandes.

Chanson-Jabeur Ch. ; Prenant, A. ; Ribeau, P. ; Semmoud, B., 2001: *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Machrek*, éd. l'Harmattan.

Barraqué, B., 1994 : *Le gouvernement local et l'environnement*, in CERAT, ENPC.

Divers

Fisette, F., 1997: Les infrastructures réinventées : les technologies de gouvernement de la Banque mondiale, in *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Sous la direction de M. Gariépy et M. Marié, éd. l'Harmattan.

Marié, M., 1997: Les enjeux des politiques et les techniques des travaux publics en Afrique du Nord (1939-1962) contribution à l'histoire de la colonisation française en Afrique du Nord, in *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Sous la direction de M. Gariépy et M. Marié, éd. l'Harmattan.

Coing, H., 1997 : la notion de service public, in *Ces réseaux qui nous gouvernent ? ?* Sous la direction de M. Gariépy et M. Marié, éd. l'Harmattan.

Sous la direction de Perrot J.Y. et de Chatellus G., 2000 : « Financement des infrastructures et des services collectifs, le recours au partenariat public-privé », Presses des Ponts et Chaussées, 389 p.

Villes en développement : « Efficacité des services publics » n° 42, déc 98.

Ministère de l'équipement, des transports et du logement : Gouvernance, oct 99.

Sociétés contemporaines : « Services urbains et ville : nouveaux enjeux » n° 32, 1998.

Coutard, O. : « Le droit à l'eau et à l'énergie en France : à propos de quelques évolutions récentes » in *La ville éclatée*, sous la direction de Spector M. T., éditions de l'Aube.

Lorrain, D. 1997: *Les cahiers du génie urbain* « état des lieux : le modèle français des services urbains à l'aube du XXIème siècle ».

Lorrain, D. 1995 : *Gestions urbaines de l'eau*, Economica.

Lorrain, D. (sous dir.) 1994 « La privatisation des services urbains en Europe » in *Recherche*, La Découverte.

**L'ACCES DU GRAND NOMBRE
AUX SERVICES URBAINS ESSENTIELS.
L'expérience casablancaise dans le long terme,
entre ruptures et continuités ¹**

Sinda Haouès-Jouve

Introduction

L'histoire urbaine de Casablanca est jalonnée de temps forts durant lesquels la question de l'accessibilité aux services urbains a fait l'objet de réflexions originales. Ce texte propose d'analyser, dans le temps long, l'évolution des stratégies et des dispositifs opérationnels mis en place à Casablanca afin de favoriser l'accès du grand nombre à des services considérés comme essentiels à un moment donné. Ce faisant, l'objectif est de repérer des continuités et des ruptures dans les manières dont cette question a été traitée depuis l'après seconde guerre. L'analyse s'appuiera sur les services de l'eau et de l'assainissement dont le caractère essentiel - nous le montrerons - n'a jamais été remis en question, et dans une moindre mesure sur celui de l'électricité pour lequel cette reconnaissance a été plus tardive.

Comme toute lecture sur le temps long, celle que nous proposons pose le problème délicat de la périodisation. Nous mettrons le curseur de départ sur 1946, date de l'arrivée de Michel Ecochard à la tête du Service de l'urbanisme et de l'habitat au Maroc. En effet, c'est à partir de ce moment qu'émerge à Casablanca le souci d'un meilleur accès des « pauvres » à un panel de services urbains considérés comme essentiels, et c'est surtout à partir de là que cette préoccupation est réellement relayée sur le terrain à travers des politiques et des projets urbains spécifiques. Dans un premier temps, qui s'étire globalement de l'après-guerre jusqu'à la fin des années soixante-dix, ce souci était étroitement lié à l'émergence d'une politique d'habitat visant les « pauvres ». Dans ce contexte, la préoccupation n'était pas tant axée sur les services que sur les infrastructures qui les supportent et dont le coût

¹ Les matériaux qui ont servi à l'élaboration de cet article proviennent de deux recherches menées par l'auteure, l'une dans le cadre du PRUD (Projet 82 : *Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*), et l'autre dans le cadre de ses travaux de thèse intitulée : *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*. Thèse en urbanisme et aménagement, dir. André Guillerme, Paris 8-IFU, 1999.

devait être optimisé. Dans un second temps, qui s'amorce au tournant des années quatre-vingts, on assiste progressivement au découplage du souci de l'accessibilité aux services de base de celui de l'habitat pour le plus grand nombre. Dans un contexte de mise à niveau des services et de normalisation des infrastructures, l'accessibilité ne passe plus désormais par des dispositifs techniques spécifiques, mais par des aménagements financiers et tarifaires adaptés aux plus démunis. Enfin, dans un troisième temps qui démarre en 1997 avec la concession des services de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement, on assiste à un renouveau de l'approche en matière d'accessibilité, fondée cette fois-ci sur des arrangements de nature organisationnelle qui relèvent de l'ingénierie dite sociale. Trois époques donc qui mobilisent trois registres différents (technique, financier et social) auxquels vont successivement emprunter les solutions conçues à Casablanca en vue de progresser vers l'universalisation des services urbains essentiels.

1. Une approche de l'accessibilité fondée sur l'équipement « économique »

Cette première période a connu successivement deux dispositifs majeurs devant permettre un accès à moindre coût aux services de base : d'abord les trames, puis l'équipement progressif ou différé.

1.1. Des générations de trames depuis Ecochard

Appelé au Maroc pour « diriger l'urbanisme »² et donner un second souffle à la politique urbaine du Protectorat, Michel Ecochard³ (1946-1953) a profondément marqué de son empreinte le devenir de la grande métropole marocaine, en particulier par le biais de sa politique en faveur d'un habitat pour le plus grand nombre. Alors qu'il officiait à la tête du Service de l'urbanisme et de l'habitat, Ecochard a prêté une attention toute particulière aux réseaux d'eau et d'assainissement, en leur qualité à la fois de supports de services indispensables à la salubrité, et d'infrastructures lourdes et financièrement contraignantes vis-à-vis de l'objectif d'un habitat au moindre coût. On pourrait même affirmer que sa perception très lucide du caractère stratégique de ces infrastructures a orienté, et peut-être même façonné, sa manière de penser l'habitat destiné au plus grand nombre.

² Expression employée par Michel Ecochard lui-même, in Ecochard M., *Casablanca. Le roman d'une ville*, Paris : éd. de Paris, 1955, p. 11.

³ Sur l'œuvre de M. Ecochard au Maroc, nous renvoyons aux écrits d'Ecochard lui-même, ainsi que vers les nombreux travaux qui lui ont été consacrés parmi lesquels : Cohen J.L. et Eleb M., *Mythes et figures d'une aventure urbaine*, Hazan-Belvisi, 1998, 478 p ; Ghorayeb M., Au croisement des cultures urbaines : l'œuvre de Michel Ecochard, in *Monde arabe. Maghreb-Machrek*, numéro spécial : Monde arabe. Villes, pouvoirs et sociétés, n° 143, janvier mars 1994, La Documentation Française, pp. 162-173 ; El Bouaaichi A., *Les trames économiques de Sidi-Othmane à Casablanca : évolution et pratiques de l'espace par les habitants*, Thèse de géographie dirigée par le professeur Pierre Signoles, université de Poitiers, 1991.

En effet, Ecochard découvre à Casablanca une ville de quelques 700 000 habitants, dont 120 000 vivent dans des bidonvilles où la densité frôle parfois les 1 000 habitants à l'hectare. Sa description de l'espace physique des bidonvilles et des problèmes d'hygiène et de santé, qu'y pose l'absence totale d'équipements, atteste de sa prise de conscience de l'enjeu que représentent les équipements essentiels, en particulier ceux liés à l'eau, dans la perspective d'une amélioration des conditions de vie des plus démunis : « Pas d'égouts nulle part en bidonville, pas non plus de voiries. Cela veut dire, après les pluies, un immense marécage dont le dessin ne tient aucun compte des habitations, ni de la rue, laissant par endroits des îlots de boue fétide ; pendant la période sèche, des flaques puantes formées des eaux usées de chaque baraque et se frayant un chemin difficile et sinueux à travers une poussière fine qui vous monte jusqu'à la cheville. Les mouches pullulent et, les jours de grand vent chaud, les poussières se soulèvent, malsaines et desséchantes ; l'eau se fait encore plus rare, le bidonville empeste. C'est l'époque des épidémies et les enfants, les nourrissons surtout, meurent en grand nombre »⁴.

Cette prise de conscience se révèle particulièrement féconde lorsque Ecochard et son équipe se penchent sur les principes qui doivent guider la conception de l'habitat pour le plus grand nombre. Celui-ci est défini comme un habitat « que l'on doit réaliser en grande partie avec l'aide de l'Etat, et au moindre prix, rapidement, sans rien sacrifier de ce qui est nécessaire à l'hygiène et au confort minimum des habitants »⁵. Une véritable doctrine sur cette question s'élabore progressivement au sein du Service de l'urbanisme et donne naissance aux fameuses « trames d'Ecochard » avec toutes leurs variantes⁶. Des allers et retours incessants entre réflexion théorique et réalisations permettent de nourrir cette doctrine et de peaufiner en particulier l'approche du problème des infrastructures essentielles. Ce processus, largement empirique, conduit à l'émergence d'une sorte de « sous-doctrine » sectorielle ayant pour objet l'équipement adapté à l'habitat du plus grand nombre.

Cette doctrine, de ce que l'on pourrait appeler par commodité « l'équipement économique », repose sur trois fondements. En premier lieu, une priorité absolue est accordée à l'assainissement, en sa qualité de service indispensable à la salubrité des futurs quartiers d'habitation. Ainsi, si l'infrastructure d'assainissement peut être plus ou moins sommaire, selon les contraintes budgétaires et la destination finale du quartier, sa réalisation en revanche ne souffre aucune discussion. Dans une note rédigée probablement fin 1951, Georges Godefroy, auquel Ecochard a confié la direction de l'inspection régionale de l'urbanisme de Casablanca, établit une classification des aménagements à réaliser « dans l'ordre d'urgence », dans la

⁴ Ecochard M., *op.cit.*, p. 28.

⁵ *Idem*, p. 102.

⁶ Sur la politique de l'habitat du plus grand nombre élaborée par M. Ecochard, voir le chapitre intitulé « L'invention de l'habitat pour le plus grand nombre », que lui consacre l'ouvrage pré-cité : Cohen J.L., Eleb M., *op. cit.*, pp. 307-313.

perspective de l'installation prochaine « d'habitations précaires » sur un terrain aménagé à cet effet à Sidi Othmane⁷. En tête de liste figure l'évacuation des eaux excrémentielles afin, dit l'auteur, de « parer au péril fécal⁸ ». L'aménagement de fontaines publiques arrive en seconde position, à condition toutefois que l'on procède en même temps à l'évacuation des eaux usées. Au troisième rang figure l'aménagement des voiries publiques qui doit obligatoirement se préoccuper de l'évacuation des eaux pluviales. Dans tous les cas de figure, une priorité très nette est accordée aux contraintes liées à l'assainissement, et à l'intérieur de ces contraintes, une hiérarchie forte distingue respectivement les eaux vannes, les eaux ménagères et les eaux pluviales. Par cette classification, le Service de l'urbanisme s'inscrit en faux contre la démarche antérieure de l'administration municipale qui privilégiait pour sa part la mise à l'alignement et l'éclairage public dans ses interventions dans les bidonvilles⁹.

En deuxième lieu, le souci d'économie dans la conception des équipements en réseaux est totalement intégré à la réflexion générale sur l'optimisation du prix de revient de l'habitat du plus grand nombre. En effet, Ecochard estime que « dans cette construction pour le plus grand nombre, il ne suffit pas pour construire bon marché d'utiliser le matériau le moins cher ou la mise en œuvre la plus rapide. Le problème est plus complexe : une maison peut être moins chère qu'une autre, mais cela importe peu, il faut surtout savoir si l'ensemble d'un quartier réalisé avec ce type de construction sera le quartier le moins cher. Les économies devront donc porter sur la surface de voirie, leur entretien, la longueur des égouts et des canalisations, et finalement la construction »¹⁰. Cette approche globale lui permet d'établir « une théorie complète de l'habitat du plus grand nombre, allant de l'aménagement de quartier au plan de la cellule individuelle »¹¹. Dans cette optique d'économie globale, la morphologie du quartier est conçue pour répondre à deux objectifs intimement liés : d'une part, le dessin de la trame doit offrir, sur un plan horizontal¹², un maximum de surface « utile » permettant d'atteindre une densité optimale d'environ 350 habitants à l'hectare ; d'autre part, la configuration des blocs d'habitations doit permettre, par des assemblages habiles, de réduire au

⁷ Service de l'urbanisme et de l'architecture, inspecteur régional de Casablanca, note sur l'aménagement de la zone d'habitations précaires sur le terrain municipal de Sidi Othmane, n.d. (fin 1951), 4 p. (source : archives de la délégation du ministère de l'Habitat à Casablanca).

⁸ Souligné par l'auteur dans le texte.

⁹ Notons en effet que la délimitation matérielle du domaine public dans les trames, qui est en quelque sorte l'équivalent de la mise à l'alignement, arrive en quatrième position dans la classification du Service de l'urbanisme. Quant à l'éclairage public, il est ouvertement considéré comme un « aménagement secondaire » et se trouve relégué à la cinquième et dernière position dans la liste.

¹⁰ Ecochard M., *op. cit.*, p. 103.

¹¹ La quête de solutions économiques chez M. Ecochard déborde le stade de la réalisation pour concerner aussi l'exploitation du futur quartier. En effet, selon lui, la taille des « cités satellites » (30 000 à 40 000 habitants) qui regroupent 4 ou 5 « unités de voisinages » ou quartiers, serait conçue pour correspondre à « un amortissement optimum des travaux d'édilité ».

¹² M. Ecochard considère que la construction d'habitations à étages est certes moins consommatrice d'espace, mais qu'elle est plus coûteuse car elle oblige à prévoir des fondations plus importantes.

minimum le linéaire de voirie et de réseaux urbains. Pour réaliser ce double objectif, Ecochard applique un principe très astucieux, qui révolutionne le rapport qu'entretient l'habitation avec la rue dans la conception traditionnelle de la ville occidentale. En effet, dans la trame d'Ecochard, toutes les habitations ne sont pas systématiquement riveraines d'une rue. En gros, une habitation sur trois est mitoyenne des quatre côtés et s'ouvre sur une courte impasse qui débouche sur une rue et permet la desserte en réseaux du lot enclavé¹³. Cette architecture permet des économies substantielles en matière d'infrastructures - notamment d'égouts - par rapport à une configuration classique, bien qu'il soit difficile de les chiffrer précisément¹⁴.

En troisième lieu, les infrastructures en réseaux réalisées dans les quartiers d'habitat pour le plus grand nombre peuvent bien entendu être évolutives, mais contrairement aux habitations elles-mêmes, elles ne sont que rarement provisoires. En effet, si la trame du quartier est conçue pour recevoir différents types d'habitations, et notamment des baraques provisoires de bidonville, il importe néanmoins, selon Ecochard, que « toute dépense faite pour cette installation provisoire rentre dans le programme définitif de l'ensemble, et que pas un centime dépensé par les collectivités ne soit distrait de l'aménagement complet de la ville »¹⁵. L'idée est donc de capitaliser au maximum les efforts d'équipement. Ce principe étant posé, le Service de l'urbanisme opte en matière d'infrastructures pour des solutions différenciées en fonction de la destination du quartier et des crédits disponibles. Ainsi, les trames définitives, appelées aussi « trames économiques », reçoivent une infrastructure d'assainissement unitaire complète, comparable à celle dont sont dotés les quartiers ordinaires. La recherche du moindre coût intervenant très en amont, au niveau de la configuration même du quartier, aucun souci d'économie n'interfère en revanche dans le choix des matériaux ou dans le dimensionnement des ouvrages.

Cependant, le principe de l'équipement définitif est parfois battu en brèche lorsqu'il s'agit de réaliser ce qu'on appelle alors des « zones d'habitat précaire ». Cette dérogation à la « règle » ne manque pas d'ailleurs de provoquer des dissensions au sein de la même administration, entre le Service de l'urbanisme et son organe d'exécution, le Service de l'habitat. Il en est ainsi par exemple du projet de reclassement partiel du bidonville de Ben M'Sik, qui était alors le plus grand

¹³ Précisons que cette configuration des blocs d'habitations est rendue possible du fait que, comme dans les maisons traditionnelles, les habitations des trames ont des façades aveugles et reçoivent la lumière verticalement par une cour latérale.

¹⁴ Partant d'une configuration donnée de blocs d'habitations de la trame d'Ecochard, El Bouaïchi A. arrive à la conclusion qu'un même linéaire de réseaux permet de viabiliser 66 % de lots en plus dans une configuration de trame que dans celle d'un quartier traditionnel (source : El Bouaïchi A., *Les trames économiques de Sidi-Othmane à Casablanca : évolution et pratiques de l'espace par les habitants*, op. cit., p. 38). On obtient le même résultat si l'on considère qu'environ une habitation sur trois est enclavée dans la trame.

¹⁵ Ecochard M., op. cit., p. 103.

bidonville de Casablanca¹⁶. Ce projet, programmé au début des années cinquante, porte sur l'aménagement d'un terrain privé situé dans le secteur de Sidi Othman sur lequel le Service de l'habitat se charge de réaliser une trame sanitaire en vue d'installer provisoirement des baraques. Le quartier ainsi créé doit servir de bidonville amélioré pendant 15 ans¹⁷. Etant donnée la durée d'usage limitée de cette zone, le Service de l'habitat opte pour un équipement provisoire qui sera, certes, « d'un effet peu spectaculaire, mais qui, sur le plan de la santé publique, constituera un progrès réel »¹⁸. L'infrastructure d'assainissement est constituée d'égouts sommaires destinés à l'évacuation des effluents des W-C collectifs (16 à l'hectare) et des bornes-fontaines (1 à l'hectare pourvue de 4 robinets). Par souci d'économie, les installations sanitaires sont regroupées par quatre afin de réduire le nombre de branchements aux égouts collecteurs ; ces derniers sont de petite dimension et leur tracé est conçu pour desservir le plus directement possible les W.-C. et points d'eau. Ces choix techniques ne font pas l'unanimité, tant au sein de la municipalité que dans le propre Service de M. Ecochard qui - suivant la philosophie qui a toujours été la sienne - juge « inopportun » le choix d'un assainissement provisoire pour cette zone¹⁹. Les services municipaux craignent en outre que l'emploi de petites canalisations sur de grandes longueurs provoque de fréquentes obstructions et s'inquiètent de l'absence de tout dispositif d'assainissement pluvial. Il faudra toute la diligence et la persuasion du chef du service de l'habitat pour venir à bout de ces réticences²⁰.

1.2. Les équipements « économiques » au centre d'un bras de fer entre les services municipaux et le Service de l'Habitat

L'action initiée par M. Ecochard en faveur de l'habitat du plus grand nombre a constitué, longtemps après son départ, le pivot de la politique urbaine au Maroc. Exploitant les importantes réserves foncières constituées par l'urbaniste français, la circonscription de l'urbanisme et de l'habitat²¹ (CUH) a continué jusqu'au milieu

¹⁶ Il compte en 1953 plus de 50 000 habitants qui occupent quelques 14 600 baraques.

¹⁷ Une convention est passée entre le propriétaire et l'administration aux termes de laquelle le Service de l'habitat se charge de la viabilisation sommaire du terrain et de sa division en lots, lesquels seront loués par le propriétaire en vue d'installer des constructions provisoires agréées par l'administration.

¹⁸ Service de l'urbanisme et de l'architecture, inspecteur régional de Casablanca, note sur l'aménagement de la zone d'habitations précaires sur le terrain municipal de Sidi Othmane, *op. cit.*

¹⁹ Lettre du chef du service de l'urbanisme au chef du service de l'habitat, décembre 1952.

²⁰ L'ingénieur T.P.E. qui dirige le bureau de l'assainissement du service de l'habitat invoque des arguments techniques pour justifier le choix de petites canalisations : « Les canalisations n'auront à écouler que l'effluent des W.-C. publics et des fontaines. L'écoulement hydraulique d'un débit aussi faible dans des ouvrages importants aurait été très mauvais », et des arguments économiques pour justifier l'option d'un assainissement provisoire : « les capitaux investis n'auraient eu aucune utilité pendant 15 ans. L'assainissement limité prévu est donc très raisonnable ; son montant est inférieur à 15 millions », in *Note du chef du bureau assainissement pour le chef du service de l'habitat*, 20 janvier 1953, (source : archives de la Délégation de l'habitat de Casablanca)

²¹ Rappelons que la circonscription de l'urbanisme et de l'habitat (CUH) a été créée en 1946 et placée sous la tutelle de la Direction des travaux publics. Après une courte période (janvier 1955 - octobre 1956) durant laquelle elle est successivement ballottée entre le ministère de l'Intérieur et un éphémère

des années soixante, à concevoir et exécuter d'importants programmes de logements, puis surtout de lotissements, destinés en priorité à la résorption des bidonvilles. Au gré des plans de développement économique et social successifs, la palette des solutions « techniques » s'est enrichie de nouvelles formules dans la droite filiation des trames sanitaires d'Ecochard : lots de transition, lots évolutifs, habitat locatif semi-provisoire ou trames sanitaires améliorées, etc. Une certaine continuité de la politique de l'Habitat du plus grand nombre a donc été assurée jusqu'au changement de cap impulsé par le transfert de cette compétence, en 1967, du ministère des Travaux publics vers celui de l'Intérieur.

Tout au long de cette période, la mise en œuvre de la politique de l'habitat du plus grand nombre, et plus précisément de son volet relatif aux équipements en réseaux, a donné lieu à Casablanca à des conflits larvés entre le Service de l'habitat et les services municipaux en charge des infrastructures urbaines. Déjà, M. Ecochard ne cachait pas son exaspération face au conservatisme des administrateurs municipaux, qui les pousse à s'opposer aux solutions qu'il tente de mettre en œuvre pour l'équipement à moindre coût des zones destinées au logement du plus grand nombre²². Si par la suite, peu de protagonistes se risquent à s'en ouvrir de manière aussi directe, le ton et la teneur des courriers échangés, entre les deux parties tout au long de cette période, reflètent bien la persistance d'une discorde portant sur la légitimité des dérogations dont pourrait bénéficier les projets d'habitat du plus grand nombre en matière d'équipements.

La mésentente entre les services de la ville²³ et ceux de l'habitat²⁴ à ce sujet présente au moins deux facettes, l'une financière et l'autre technique. Pour ce qui est du premier volet, notons que le Service de l'habitat choisit systématiquement de

ministère de l'Urbanisme et de l'habitat, elle est rattachée au ministère des Travaux publics où elle demeure jusqu'au 14 novembre 1967. Par la suite, elle formera la Direction de l'urbanisme et de l'habitat au ministère de l'Intérieur.

²² Selon lui, le principal adversaire qu'il a dû affronter est « l'inertie en face des solutions nouvelles que la tradition millénaire des organisations des villes a imprimé à la technique des administrateurs municipaux. Pris par le travail journalier et par le budget annuel, ils arrivent difficilement à s'évader d'une technique limitée à la bordure du trottoir, à l'égout, à l'arbre d'alignement et au centime additionnel ». Ecochard M., *op.cit.*, p.117.

²³ Avant l'indépendance, le Service des travaux municipaux de Casablanca était dirigé par le chef des services municipaux, une sorte de maire-fonctionnaire nommé par la Résidence. Peu de temps après l'indépendance, deux nouveaux personnages entrent en jeu et se partagent, de manière très inégale, la scène locale casablancaise : d'une part le président du conseil municipal, élu pour la première fois en 1960, et d'autre part le gouverneur nommé par le Roi à la tête de la préfecture de Casablanca. En pratique comme en droit, les deux entités - préfecture et municipalité - sont très intimement imbriquées, au point que l'on parle indifféremment des services de la municipalité ou de la préfecture. Ces derniers sont placés sous l'autorité du puissant gouverneur qui notamment délivre les autorisations de construire et de lotir et supervise le service des travaux municipaux. C'est pour surmonter la difficulté de terminologie inhérente à cette ambiguïté que nous parlerons ici des services de la ville de manière générale.

²⁴ Rappelons que le service de l'habitat de Casablanca est l'organe exécutif de la circonscription de l'urbanisme et de l'habitat et qu'il est rattaché au ministère des Travaux publics.

réaliser lui-même les réseaux d'eau et d'assainissement dans ses lotissements ; ce faisant, il estime devoir être exonéré des taxes de premier établissement (TPE) qui sont exigées de tout lotisseur, par la ville pour les égouts, et par le concessionnaire - la SMD - pour le service de l'eau. La ville proteste contre cette manière de faire qu'elle juge préjudiciable à ses finances et rappelle que les TPE rémunèrent non seulement l'exécution des travaux au droit des terrains branchés, mais représentent également une contribution au financement de l'ensemble du réseau de la ville²⁵. Le Service de l'habitat estime pour sa part que la position de la ville n'est pas fondée, car selon la législation, il appartient à chaque lotisseur d'exécuter les travaux de voirie dans son lotissement et d'acquitter les TPE pour les seuls terrains riverains d'une voie ou d'une canalisation d'eau ou d'égout édiflée par la ville. Or, bien souvent, le Service de l'habitat se trouve dans l'obligation de prendre en charge la réalisation de toute l'infrastructure d'assainissement dans les zones où il intervient, y compris le hors-site²⁶. Dans ces conditions, on comprend bien qu'il ne veuille pas laisser la ville réaliser les canalisations tertiaires, qui sont les moins coûteuses, et récupérer les montants importants de TPE²⁷.

Il est intéressant d'examiner la position officielle des autorités de tutelle dans ce conflit. En décembre 1953, le chef des services municipaux a sollicité l'arbitrage des autorités de tutelle à propos du cas particulier du secteur de Sidi Othmane où le Service de l'habitat a posé lui-même les conduites d'eau pour échapper aux taxes exigées par la SMD. Reconnaisant que la requête de la ville était fondée, le directeur de l'Intérieur a néanmoins rendu un arbitrage favorable au Service de l'habitat. En effet, s'agissant d'un organisme public dont le but est d'atténuer la crise du logement qui sévit au Maroc, le haut fonctionnaire estime que « le manque à gagner pour la SMD gérante de la ville, constitue une participation de cette dernière à l'effort que fait le gouvernement en matière de logement »²⁸. Cet exemple prouve la prédisposition de l'administration, dans le contexte particulier des dernières années du Protectorat, à assouplir l'interprétation des règles du

²⁵ « Dans ces conditions, explique le chef des services municipaux, il est clair que si les lotisseurs, fussent-ils officiels, exécutent eux-mêmes des travaux qui sont en bas de l'échelle de grandeur, ils réalisent incontestablement une économie, mais alors tout le système des taxes de premier établissement se trouve faussé, et c'est en définitive la ville qui paie la différence ». Lettre du chef des services municipaux, M. Grillet, au directeur de l'Intérieur (contrôle des municipalités), 21 décembre 1953 (source : archives de la délégation de l'habitat de Casablanca).

²⁶ C'est le cas notamment des projets réalisés dans le secteur de Sidi Othmane pour lesquels le Service de l'habitat a pris en charge, au terme d'une convention passée avec la ville, la réalisation de toute l'infrastructure nécessaire à l'assainissement de la zone.

²⁷ Note de M. Parinet, chef du service de l'habitat, pour le directeur des Travaux publics, 2 février 1954 (source : archives de la délégation de l'habitat de Casablanca).

²⁸ Lettre du directeur de l'Intérieur au chef des services municipaux intitulée « Taxes de premier établissement » et datée du 26 janvier 1954 (source : archives de la délégation de l'habitat de Casablanca). Finalement, le Service de l'habitat sera amené à négocier avec la SMD un arrangement portant sur l'alimentation en eau de 4 300 logements qu'il construit sur un terrain appartenant à la ville. La société concessionnaire lui facturera les travaux au prix de revient majoré de 15 %. Par contre, les chaussées et les égouts de ce même lotissement seront réalisés exclusivement par le Service de l'habitat.

financement des infrastructures urbaines pour favoriser l'objectif stratégique de la construction pour le plus grand nombre.

Le second volet du conflit porte sur le non-respect par le Service de l'habitat des normes techniques édictées par les services municipaux. En effet, celui-ci considère que le Service de l'habitat doit se conformer aux prescriptions techniques qui s'imposent à tous les lotisseurs, qu'ils soient publics ou privés. L'argument est imparable : étant donné que les ouvrages exécutés par le lotisseur sont ensuite intégrés aux réseaux de la ville, il ne faudrait pas que les économies réalisées lors de leur construction se traduisent par des charges supplémentaires pour les services techniques qui doivent les exploiter²⁹. En général, la dérogation à ces règles est rendue possible du fait que le Service de l'habitat n'attend pratiquement jamais l'approbation par la ville du projet de lotissement pour commencer l'exécution des travaux. Cette pratique illégale est contestée par les services techniques de la ville qui refusent parfois de procéder à la réception des travaux d'équipement et de prendre en charge les réseaux réalisés par le lotisseur public. Dans ces conditions, celui-ci est contraint d'assurer l'entretien des réseaux au-delà de la période de construction. Les sollicitations du Service de l'habitat pour cause d'obstruction des égouts sont d'ailleurs très fréquentes. En l'absence d'autres interlocuteurs, ce dernier est obligé d'intervenir, et de plus gratuitement³⁰.

A la lumière de la correspondance échangée entre les services de la ville et ceux de l'habitat entre la fin des années quarante et la fin des années soixante, une évolution perceptible se dessine dans les rapports de force et dans l'aptitude des deux parties à négocier sur ces questions qui font conflit. En fait, ce n'est pas tant l'indépendance que la mise en place, au début des années soixante, d'un nouveau système d'administration territoriale qui modifie la donne. En effet, il semblerait que la recherche de compromis soit plus aisée au cours de la première période durant laquelle l'accès au logement apparaît comme un enjeu politique de premier ordre. Dans ce contexte, les rapports de force sont nettement favorables à l'administration chargée de mettre en œuvre des programmes d'habitat pour le plus grand nombre. Avec les réformes administratives du début des années soixante, et

²⁹ La plupart des litiges portent sur des conventions auxquelles l'administration déroge fréquemment pour réaliser des équipements au moindre coût, parmi lesquelles : le tracé des canalisations doit obligatoirement emprunter le sous-sol des voiries et ne peut être projeté au-dessous des habitations ; les conduites d'égouts doivent être implantées le plus loin possible des canalisations d'eau, et toujours à une côte inférieure à celles-ci ; les conduites de faible diamètre ne peuvent être utilisées sur de longues distances, même si elles sont a priori destinées à un assainissement provisoire ; la totalité de la viabilité du lotissement doit être achevée avant que les constructions ne soient autorisées.

³⁰ Constatant que « les habitants, sachant qu'il ne leur en coûtera jamais rien, utilisent le réseau d'égouts comme s'ils disposaient d'un vide-ordures » et excédé par un « état de choses qui ne fait qu'empirer avec le temps », le délégué régional de l'urbanisme et de l'habitat de Casablanca propose au gouverneur que les équipes de débouchage du Service de l'habitat n'interviennent que lorsque les occupants dont les égouts sont bouchés auront acquitté auprès des services municipaux la taxe correspondant à cette intervention (source : lettre du délégué régional de l'urbanisme et de l'habitat de Casablanca au gouverneur de la préfecture de Casablanca, 27 novembre 1968).

surtout l'entrée en jeu de la puissante figure du gouverneur, un certain durcissement se manifeste, marquant un glissement visible du rapport de force du côté des autorités préfectorales. Celles-ci n'hésitent pas, en cas de litige portant sur un projet de lotissement, à bloquer les autorisations de construire demandées par le Service de l'habitat lui-même ou par les bénéficiaires de lots attribués par celui-ci³¹. Parfois, il arrive même qu'elles refusent de réunir la commission d'expertise qui doit se prononcer avant la réception provisoire des travaux de voirie du lotissement, ce qui a pour effet de bloquer carrément la procédure permettant la vente des lots³². Ces attitudes sont autant de moyens coercitifs dont dispose le gouverneur pour astreindre l'administration de l'habitat à collaborer avec ses services.

Enfin, il semblerait que le processus de perte d'influence et de pouvoir de l'administration de l'habitat soit dû, dans une certaine mesure, à une perte de compétence de ses services. En effet, la coopération technique à laquelle le ministère des Travaux publics a recours de manière massive au lendemain de l'indépendance ne parvient pas à compenser le transfert massif de ses cadres et techniciens vers le ministère de l'Intérieur au lendemain de la réforme de l'administration territoriale. Par conséquent, le ministère des Travaux publics se voit contraint de procéder, au gré des besoins, à des rotations rapides du personnel qualifié dont il dispose ; ainsi, ses ingénieurs passent indifféremment des routes, aux ports, aux aérodromes, à l'habitat ou à l'hydraulique³³. Dans le même temps, on assiste au renforcement des services techniques au niveau provincial et préfectoral, en vue de répondre aux besoins croissants des collectivités locales nouvellement créées. Ainsi, le déplacement du rapport de force constaté au niveau local coïncide avec un mouvement plus général de transfert de pouvoir et de compétences de l'administration des Travaux publics vers celle de l'Intérieur. Ce processus atteint son paroxysme en novembre 1967, lorsque la première perd au profit de la seconde la responsabilité des secteurs de l'urbanisme et de l'habitat.

³¹ C'est le cas notamment en 1960 pour les projets de construction à entreprendre à la cité Plateau, à la cité Mohammédia et à la cité Hassania. Commentaire accompagnant le compte-rendu de l'entrevue entre le secrétaire général de la préfecture et l'inspecteur principal chef de l'arrondissement de l'habitat de Casablanca adressé à la CUH, 22 octobre 1960 (source : ADHC).

³² En effet, le refus de la ville d'accorder la réception provisoire des lotissements de l'habitat n'a finalement qu'une incidence administrative, les lots étant très souvent déjà vendus et parfois même construits. Par contre, tant que la commission d'expertise ne s'est pas réunie à l'initiative de la ville, l'arrêté interministériel autorisant la vente des lots ne peut être établi, ce qui est bien sûr plus lourd de conséquences pour le Service de l'habitat.

³³ Noté de service de M. Mailhebiau, chef de la CUH, intitulée « Action du Service de l'habitat en matière de lotissement » et datée du 8 avril 1967 (source : archives de la délégation de l'habitat de Casablanca).

1.3. Le mythe de l'équipement progressif

Le rattachement de la circonscription de l'urbanisme et de l'habitat (CUH) au ministère de l'Intérieur en 1967 signe la volonté d'un changement radical de la politique suivie dans ces deux secteurs. Dans le domaine de l'habitat pour le grand nombre, cette politique était orientée, tout au long des années cinquante et soixante, vers la construction par l'Etat de logements économiques avec l'objectif, à terme, d'éliminer les bidonvilles qui constituaient le signe le plus visible de la crise du logement. Cependant, la cadence des réalisations - pour spectaculaire qu'elle soit - n'a pas permis de compenser les rythmes soutenus du développement des bidonvilles, de la prolifération des lotissements clandestins et de la congestion des médinas. Après deux ou trois années consacrées à un important travail de réflexion et de prospective³⁴, le ministère de l'Intérieur trace en 1970 les contours de sa nouvelle stratégie en matière d'urbanisme et d'habitat et détaille son approche du problème, toujours central, de l'habitat du plus grand nombre. Constatant l'échec de la politique passée³⁵, il propose, dans un souci de réalisme, que l'Etat se désengage du secteur de la construction, en contrepartie d'une intervention accrue en matière de contrôle du marché foncier et d'aménagement urbain.

La nouvelle stratégie à l'égard du « logement de masse »³⁶ repose sur un postulat que le ministre de l'Intérieur résume ainsi : « Accordons la sécurité en accordant la propriété du sol et l'espoir renaîtra »³⁷. Mais pour cela, il faut au préalable lever l'obstacle que constitue l'accession à la propriété d'un terrain équipé pour la majorité des ménages urbains³⁸. A cet égard, deux dispositifs sont envisagés selon le revenu mensuel des ménages. Ceux qui justifient d'un revenu intermédiaire

³⁴ Cette réflexion est principalement l'œuvre du CERF (Centre d'expérimentation, de recherche et de formation) créé le 8 août 1967 au sein de la direction de l'urbanisme et de l'habitat.

³⁵ Rappelant que, de 1956 à 1967, l'Etat a consacré près de 450 millions de dirhams à la construction de logements économiques, le ministre de l'Intérieur constate que « tous ces efforts n'ont pu empêcher les médinas de se surpeupler, les bidonvilles et les douars clandestins de proliférer, l'anarchie urbaine de s'installer. En ce sens, la politique suivie jusqu'ici a échoué. Sa poursuite ne porterait de fruits qu'au prix d'un effort financier annuel 20 fois supérieur à celui qu'il a été jusqu'à présent » (source : ministère de l'Intérieur, de l'urbanisme et de l'habitat, La position du ministre de l'Intérieur à l'égard des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régional, n.d. (1970)).

³⁶ La nouvelle équipe semble préférer cette expression à celle « d'habitat pour le plus grand nombre » héritée de l'équipe précédente.

³⁷ L'objectif de l'accession à la propriété des couches urbaines les plus démunies a clairement une visée politique. Selon le ministre de l'Intérieur, « l'insécurité qui caractérise l'existence d'un bidonvillois, par exemple, peut être la source de gestes désespérés » (source : ministère de l'Intérieur, de l'urbanisme et de l'habitat, La position du ministre de l'Intérieur à l'égard des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régional, *op. cit.*).

³⁸ Les résultats de l'enquête réalisée par le CERF à la fin des années soixante à propos des revenus des ménages urbains sont affligeants : « 80 % de la population urbaine dispose d'un revenu inférieur à 500 Dh par mois, mais 50 % de cette population ne dispose pas de plus de 200 Dh par mois et 16 % n'a que moins de 60 Dh. Et ce sont naturellement ces deux dernières catégories qui s'accroissent le plus vite » (source : ministère de l'Intérieur, de l'urbanisme et de l'habitat, Les raisons de la nouvelle politique proposée par l'Etat, n.d. (1970)).

(200-500 Dh) peuvent, grâce à des prêts HBM, financer l'achat d'un terrain équipé vendu par l'Etat à un prix raisonnable, puis la construction d'un logement économique dans le cadre des opérations groupées de promotion immobilière agréées par les Services de l'urbanisme et de l'habitat. En revanche, pour les ménages dont les revenus mensuels sont inférieurs à 200 Dh, et qui sont de ce fait considérés comme insolubles, l'équipement du terrain constitue une lourde charge qui obère toutes les initiatives conçues pour leur permettre d'accéder à un logement décent. Pour pallier cet obstacle, l'administration développe la solution originale d'un équipement différé ou progressif qui permet d'adapter les charges induites par l'équipement des terrains aux revenus de chacun³⁹. Selon cette formule, l'Etat ou les collectivités locales cèdent aux ménages concernés des terrains sommairement équipés sur lesquels ils peuvent installer des baraques ou construire des logements provisoires. Les bénéficiaires s'engagent à régler la totalité des sommes engagées par l'Etat ou la municipalité au titre du sol et de son équipement, au moyen de versements mensuels ajustés à leurs possibilités financières. Ces remboursements permettent de financer l'équipement définitif, lequel est réalisé par tranches sur 5, 10 ou 15 ans. Au terme de cette période, le ménage devient pleinement propriétaire du lot et du logement qu'il aura entre-temps construit et amélioré⁴⁰.

Ce procédé nouveau, qui déroge aux dispositions du Dahir du 30 septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements, ne sera jamais doté d'une véritable assise juridique. Son application sera néanmoins programmée, moyennant quelques adaptations, dans le plan quinquennal 73-77. Celui-ci prévoyait en effet la réalisation de deux catégories de produits destinés aux ménages les plus démunis et reposant sur le principe de l'équipement progressif :

Les « ZEP 5 », ou zones à équipement progressif sur 5 ans, sont destinées aux ménages dont les revenus mensuels sont compris dans une fourchette de 175 à 350 dirhams. Ces zones sont dotées dès le départ d'une infrastructure complète d'assainissement, de distribution d'eau et d'éclairage public. La distribution électrique est réalisée la troisième année et la voirie complétée au terme des cinq ans.

Les « ZEP 15 » sont quant à elles destinées à l'autoconstruction des ménages qui ne peuvent justifier de revenus supérieurs à 175 dirhams par mois. L'équipement initial comprend une voirie embryonnaire, des bornes-fontaines et un éclairage

³⁹ Le ministre de l'Intérieur justifie ainsi l'opportunité de ce procédé : « Actuellement, la loi interdit à l'Etat de vendre des terrains nus. Or, 50 % de la population ne peut acquérir, faute de moyens, un terrain totalement équipé. Il est donc essentiel d'admettre l'équipement différé et progressif du sol urbanisé et permettre ainsi à l'Etat d'agir comme un marchand de biens. C'est sans doute la modification la plus importante qui sera apportée aux règlements en vigueur » (source : ministère de l'Intérieur, de l'urbanisme et de l'habitat, *op. cit.*).

⁴⁰ Selon Masson A. qui a participé à l'élaboration de ce procédé de lotissement évolutif, celui-ci a le mérite de « faire peu pour le plus grand nombre ». Masson A. « Urbanisation et habitat du plus grand nombre », in *Villes et sociétés au Maghreb : études sur l'urbanisation*, Centre de recherches et d'études sur les sociétés méditerranéennes, Paris, CNRS, 1974, p. 119.

public de sécurité ; en revanche, l'infrastructure d'assainissement est définitive. L'équipement est complété progressivement avec l'amenée d'eau à domicile la cinquième année, de l'électricité la huitième année et l'achèvement de la voirie à la onzième année.

La teneur des programmes d'équipement des ZEP laisse apparaître une nouvelle hiérarchie des équipements jugés indispensables, qui semble faire la synthèse entre la classification adoptée par les services d'Ecochard et celle qui prévalait au sein de l'administration coloniale avant l'arrivée de celui-ci. Dans tous les cas, l'infrastructure complète d'assainissement est requise dès le départ, et sa mise en place ne souffre aucun allègement, même dans les trames d'accueil qui servent de site d'accueil transitoire dans le cadre d'opérations tiroirs⁴¹. L'éclairage public arrive juste après dans l'échelle des priorités de l'administration pour rappeler, si besoin est, la dimension sécuritaire que revêtent, pour le ministère de l'Intérieur, les programmes d'habitat du plus grand nombre. La distribution d'eau potable à domicile arrive en troisième position, juste avant celle de l'électricité. Enfin, s'agissant d'une population *a priori* faiblement motorisée, l'achèvement de la voirie est relégué en fin de liste.

Malgré le caractère séduisant du principe de l'équipement progressif, force est de constater que ce dispositif s'est soldé par l'un des échecs les plus cuisants de l'histoire de l'urbanisme au Maroc. Le plan quinquennal 73-77 avait programmé la réalisation de 70 000 lots en ZEP 5 et de 60 000 lots en ZEP 15. Il était même prévu d'en réaliser respectivement 65 000 et 220 000 au cours des deux quinquennats suivants, c'est-à-dire à l'horizon 1987⁴². En réalité, dès le premier quinquennat, le programme arrêté n'a été que très partiellement exécuté⁴³. Au cours de nos investigations de terrain, il s'est avéré très difficile de trouver les raisons de l'abandon de ce principe que d'aucuns considèrent aujourd'hui encore comme porteur. Mais quelles que soient les causes - sans doute multiples - de cet échec, il en est une en particulier qui nous paraît irréfutable : cette solution imaginée par les responsables de l'urbanisme et de l'habitat au sein du ministère de l'Intérieur n'a jamais emporté l'adhésion des autres parties concernées par sa mise en œuvre, au premier rang desquelles figurent les municipalités, les Régies autonomes et leurs

⁴¹ Il semblerait que la direction de l'urbanisme et de l'habitat ait tiré les leçons de l'échec des W.-C. collectifs qui étaient très peu utilisés dans les trames sanitaires. Note du chef de la CUH, M. Mailhebiau, intitulée : « L'habitat urbain : données actuelles et perspectives d'avenir » datée du 23 octobre 1961 (source : archives de la délégation de l'habitat de Casablanca).

⁴² Masson A., *op. cit.*, p. 130.

⁴³ Selon la Banque mondiale, l'abandon des projets d'équipement progressif serait le fait de la décision du gouvernement d'utiliser les fonds correspondants pour la construction de projets d'habitat social dont ont bénéficié principalement les fonctionnaires et les ménages privés d'habitations dans des circonstances exceptionnelles, comme les inondations par exemple. Banque mondiale, Maroc. *Habitat clandestin : politiques et programmes d'amélioration et de prévention*, rapport n° 4787-MOR, division des Projets urbains pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, 7 décembre 1983, p. 12.

administrations de tutelle respectives qui opèrent au sein du même ministère. En effet, ces dernières n'ont jamais caché leur hostilité à toute forme d'équipement incomplet, qu'on l'appelle « progressif », « sommaire » ou encore « évolutif »⁴⁴ ; et contrairement à ce que l'on aurait pu penser, la double compétence du ministère de l'Intérieur (habitat et services urbains), loin de favoriser le consensus sur cette question, portait peut-être en elle les germes de cet échec.

En conclusion, ce qui semble caractériser cette première période, c'est le fait que les efforts en faveur d'un accès élargi aux services urbains essentiels passaient par la réalisation d'équipements « économiques » dans le cadre d'opérations d'habitat ciblant les « pauvres ». Les trames et l'équipement progressif participent en effet de la même logique, à savoir agir sur le coût des équipements de viabilisation afin de produire un habitat au moindre coût. Dans le cas des trames, l'économie était obtenue par une configuration morphologique et spatiale qui optimise le linéaire de voiries et de réseaux, alors que dans celui de l'équipement progressif, l'économie était obtenue par une réalisation étalée dans le temps de ces mêmes équipements. Ce lien structurel entre l'accès aux services de base et l'accès à l'habitat explique que les stratégies en faveur de l'accessibilité étaient portées par les responsables de l'habitat, et non par ceux de services en réseaux⁴⁵. Craignant des surcoûts et des difficultés techniques lors de l'exploitation des services, ces derniers se sont toujours montrés hostiles aux solutions originales conçues par les premiers pour optimiser le coût des réseaux dans l'espace ou dans le temps.

2. L'accessibilité à l'épreuve de la modernisation des services urbains

2.1. Le déclin d'une approche de l'accessibilité fondée sur l'équipement « économique »

La seconde grande période démarre au début des années quatre-vingts, avec la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de modernisation des services urbains gérés par la Régie autonome de distribution⁴⁶ (RAD). Cet effort de mise à niveau des services, soutenu par la Banque mondiale, s'est traduit notamment par l'adoption de normes d'équipement élevées et par une application drastique du principe de recouvrement des coûts. Ces mesures ont entraîné un renchérissement sans

⁴⁴ Moins d'un an après la publication de la nouvelle politique du ministère de l'Intérieur en matière d'urbanisme et d'habitat, les techniciens responsables des infrastructures et des services urbains au sein du même ministère, des régies et des principales municipalités ont, lors d'un séminaire consacré à « L'assainissement des agglomérations urbaines », exprimé leur vive opposition à toute forme d'équipement sommaire.

⁴⁵ Rappelons qu'à l'époque, il s'agissait de la SMD, puis de la RAD, pour le réseau d'eau, et de la ville pour celui de l'assainissement.

⁴⁶ La RAD est une entité paramunicipale mise en place par le premier conseil municipal de Casablanca en 1960 pour succéder à la SMD dans la gestion de la distribution de l'eau et de l'électricité. En 1985, la RAD prendra aussi en charge le service de l'assainissement jusque-là géré directement par la ville.

précédent de la viabilisation, qui s'est révélé préjudiciable à l'habitat économique, et partant à l'accessibilité aux services de base. Cette rationalisation gestionnaire a signé la fin de la réflexion féconde qui s'était développée à Casablanca autour de la question des équipements « économiques ».

Dans le secteur de l'assainissement, l'élévation des normes d'équipement a été particulièrement ambitieuse, et donc fort contraignante pour les entrepreneurs, tant publics que privés. Ainsi par exemple, la RAD a obtenu des autorités de tutelle d'interdire l'emploi des conduites en béton comprimé, qui étaient utilisées jusque-là pour les travaux de viabilité, au profit des conduites en béton centrifugé armé (CAO) et en amiante ciment avec des joints souples en caoutchouc⁴⁷. Ces matériaux onéreux garantissent en effet une meilleure étanchéité du réseau⁴⁸ et une plus grande résistance aux chocs, ce qui permet un entretien plus aisé du réseau et lui assure une durée de vie plus longue.

Estimant que de telles mesures pénalisaient leurs activités en faveur du logement des plus démunis, les promoteurs publics - tels que l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) par exemple - ont engagé des négociations avec la RAD en vue d'obtenir ponctuellement l'assouplissement de certaines normes. Mais, face à l'intransigeance de la Régie, ils n'avaient finalement d'autres alternatives que de négocier avec l'agence urbaine la possibilité de déroger au coefficient d'utilisation du sol réglementaire afin d'optimiser les coûts de viabilisation de leurs terrains.

Finalement, le conflit d'intérêt qui oppose les promoteurs publics et la RAD à propos des normes d'équipement applicables à l'habitat du plus grand nombre révèle un irréductible antagonisme entre deux logiques : l'une centrée sur l'optimisation du coût initial de l'objet, en l'occurrence le réseau, et l'autre plus attentive aux coûts générés par l'usage de l'objet, autrement dit par le service. Ces logiques renvoient aussi à des temporalités différentes : d'un côté le temps court de l'entrepreneur, et de l'autre le temps long du gestionnaire. Cet antagonisme nécessitait à l'évidence l'arbitrage d'une tierce partie, qui soit légitimement garante de l'intérêt de la collectivité. Or, forte du soutien de ses autorités de tutelle, la RAD s'était arrogée d'emblée cette fonction, se posant dans ce conflit à la fois comme juge et partie.

⁴⁷ Cette mesure est entrée en vigueur par un arrêté du ministre de l'Intérieur le 1^{er} juillet 1986.

⁴⁸ L'existence d'infiltrations dans les collecteurs en béton comprimé, due aux fissures et à la mal façon des joints rigides, pose problème en raison de la présence d'une importante nappe phréatique peu profonde. Ces infiltrations chargent le réseau et gênent le fonctionnement normal des stations de relevage. En effet, les pompes calculées pour un débit d'eaux usées ne peuvent accepter le surplus dû aux eaux parasites, ce qui entraîne des débordements sur la voie publique. De plus, de la même manière que le réseau draine la nappe phréatique, les eaux usées s'écoulent aussi dans la nappe, provoquant ainsi la contamination des puits.

Par ailleurs, le nouveau système tarifaire de l'assainissement, instauré au milieu des années quatre-vingts et fondé sur le principe du recouvrement intégral des coûts, a provoqué lui aussi un renchérissement brutal du coût de viabilisation des terrains. La participation au premier établissement (PPE), instaurée en juillet 1986, constitue à cet égard un exemple éloquent⁴⁹. Cette taxe, payable une seule fois pour toutes les constructions particulières et les lotissements neufs, constitue une contribution au financement de l'ensemble du réseau de la ville⁵⁰. Dans le cas des lotissements, le calcul de la PPE introduit certes une modulation sociale qui, à première vue, apparaît très favorable à l'habitat du plus grand nombre. En effet, le montant de la contribution est pondéré par un coefficient dont la valeur varie en fonction du type d'habitat auquel le lotissement est destiné, la valeur la plus faible étant attribuée aux lotissements économiques. Cependant, en dépit de cette modulation, l'instauration de la PPE a incontestablement pénalisé ce type de lotissements par rapport à la situation antérieure. Signalons de plus que la RAD ne consentait aucune facilité financière à l'habitat économique en matière de coût de branchement⁵¹ aux réseaux, bien que ce poste soit important et qu'il dépasse souvent celui de la PPE.

Ainsi, élévation des normes et recouvrement drastique des coûts concourent, à partir du milieu des années quatre-vingts, à renchérir le coût des équipements de base⁵² (eau, assainissement, électricité, etc.), ce qui se traduit par une plus grande sélectivité des opérations d'habitat économique, puisque les entrepreneurs publics n'ont d'autres choix que de répercuter les surcoûts sur les bénéficiaires de leurs programmes.

2.2. Des dispositifs financiers et tarifaires pour favoriser l'accessibilité

Durant la décennie quatre-vingts, qui correspond au plan international à la DIEPA⁵³, de nouveaux dispositifs ont été expérimentés à Casablanca en vue de faciliter l'accès des plus solvables parmi les « pauvres » aux services de base, et plus particulièrement à ceux de l'eau et de l'assainissement. Deux mesures phares

⁴⁹ La PPE a remplacé au 1^{er} juillet 1986 l'ancienne taxe de premier établissement (TPE), en vigueur à Casablanca depuis 1914, dont le recouvrement était devenu particulièrement inefficace au cours des dernières années.

⁵⁰ La PPE est calculée en fonction de la superficie du lot et de la surface construite de chaque niveau taxable.

⁵¹ La RAD récupère auprès du propriétaire la totalité des frais engagés pour réaliser le branchement, à savoir le coût des canalisations, des travaux de terrassement, des travaux de démolition et de réfection des voiries, le tout majoré de 20 % au titre des « peines et soins ».

⁵² Selon l'ANHI, le coût de viabilisation d'un lotissement économique à Casablanca était évalué en 1996 à environ 1000 dirhams par mètre carré de surface nette ou vendable, appelée aussi surface utile du projet. Ce coût se répartissait ainsi entre les différents postes d'équipements : 40 % pour la voirie et l'assainissement, 50 % pour l'eau et l'électricité et 10 % pour le téléphone.

⁵³ La décennie quatre-vingts a été consacrée « décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement ».

entrent dans ce cadre : les branchements sociaux d'une part, et la tarification progressive de l'eau d'autre part.

2.2.1. Des branchements sociaux pour lever le verrou de la connexion au réseau

Dans le secteur de l'eau, la RAD a eu recours, dès le début des années quatre-vingts, aux opérations de branchements sociaux. Ces opérations, soutenues par la Banque mondiale et dont ont bénéficié la plupart des régions marocaines, ont pour objectif de lever le verrou que constitue le coût du branchement pour l'accès au service des ménages modestes, mais solvables. Ainsi, la RAD consentait des facilités financières aux ménages modestes disposant de logements de type économique dans des quartiers déjà équipés. Cette politique, lancée dans le cadre des second et du troisième projets nationaux d'alimentation en eau, a eu un double impact : elle a permis d'améliorer sensiblement le taux de raccordement au réseau d'eau, et donc l'accessibilité au service, tout en permettant à la régie de rentabiliser ses investissements, moyennant une utilisation optimale des infrastructures existantes.

Le dispositif des branchements sociaux au service de l'eau a aussi une autre vertu : le développement de branchements individuels à un tarif aménagé était supposé résoudre le problème du financement des bornes-fontaines gratuites qui grèvent les budgets des communes. De fait, la mise en place d'une opération de branchements sociaux dans un quartier donné s'accompagne de l'élimination progressive, mais systématique, des bornes-fontaines qui assuraient l'alimentation en eau du quartier. Ainsi, l'adhésion des ménages au dispositif des branchements sociaux repose sur la combinaison de deux mécanismes : l'un incitatif à travers l'aménagement tarifaire consenti aux bénéficiaires, l'autre de nature plus coercitive avec l'élimination des bornes-fontaines gratuites, qui contraint les ménages à souscrire au dispositif individuel - et payant - de la distribution d'eau. Par conséquent, ce dispositif d'accessibilité, et surtout la manière dont il est mis en place à Casablanca, est aussi un moyen efficace de supprimer la gratuité de l'eau.

Dans le secteur de l'assainissement, l'intérêt pour ce type d'approche s'est manifesté très tardivement, malgré les sollicitations réitérées des élus locaux⁵⁴. En effet, c'est dans le cadre du second projet national d'assainissement, financé lui aussi par la Banque mondiale, que la RAD s'est enfin engagée dans cette voie, en programmant pour la période 1996-2001 la réalisation d'environ 14 500 branchements sociaux au réseau d'assainissement. L'absence manifeste de motivation de la RAD pour la transposition du dispositif au secteur de l'assainissement s'explique aisément. En effet, contrairement au secteur de l'eau, il n'y avait guère pour la régie de retombées économiques à attendre de ces

⁵⁴ Cette demande s'est en particulier exprimée au cours du sixième colloque national des Collectivités locales qui s'est tenu à Tétouan les 28, 29 et 30 juin 1994.

opérations. Dans le premier cas, les branchements sociaux ont permis, quasiment sans investissements supplémentaires, d'augmenter la demande en eau pour la porter au niveau de l'offre proposée par la régie⁵⁵. En ce sens, ces opérations étaient rentables, puisqu'elles permettaient de générer des recettes supplémentaires. Rien de tels en revanche pour l'assainissement, puisque les futurs bénéficiaires des branchements sociaux étaient déjà raccordés au réseau d'eau et, à ce titre, ils s'acquittaient d'ores et déjà de la redevance d'assainissement. Cette absence d'incitation financière qui caractérise les branchements sociaux à l'assainissement explique en grande partie l'échec de ces opérations par rapport à celles menées dans le secteur de l'eau.

2.2.2. Une modulation sociale des tarifs pour des services plus abordables

La structure tarifaire actuelle du service de l'eau a été mise en place, dans ses grandes lignes, dès la fin des années soixante-dix. Elle s'appuie sur une tarification croissante par tranches de consommation, supposée assurer une certaine solidarité entre les usagers, les plus aisés payant pour les plus pauvres. Trois tranches de consommation ont ainsi été instaurées : la première tranche, dite « sociale », est fortement subventionnée par la tranche supérieure de consommation ; et entre les deux se trouve une tranche « neutre » pour laquelle l'utilisateur est sensé s'acquitter du prix de revient normal du service. Notons que la tranche « sociale » couvre pour un ménage une consommation inférieure à 10 m³ par mois, ce qui - compte tenu de la taille moyenne des ménages à Casablanca⁵⁶ - correspond à une consommation journalière minimale d'environ 58 litres par personne.

Par ailleurs, la RAD a introduit à partir de 1987 une redevance d'assainissement, perçue en sus de la facture d'eau, et elle aussi socialement modulée. Cette redevance est basée sur une tarification en binôme comprenant un terme fixe et un terme proportionnel au volume d'eau consommé dont le tarif est progressif par tranche de consommation. La modulation sociale est encore plus importante dans ce cas que dans celui de l'eau, puisque les ménages de la tranche « sociale » bénéficient d'une exonération totale de la redevance d'assainissement⁵⁷.

Pour autant, la modulation tarifaire des services de l'eau et de l'assainissement, telle qu'elle était - et dans une certaine mesure reste - appliquée à Casablanca, présente des limites qu'il convient de souligner⁵⁸. Tout d'abord, on peut critiquer le

⁵⁵ Lacoste X., *La ville du service. Le service de distribution d'eau et son territoire dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc*, thèse d'urbanisme, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris-Val-de-Marne, Créteil, janvier 1991, pp. 87-102.

⁵⁶ Selon le SDAU de Casablanca, la taille moyenne d'un ménage en 1982 était de 5,7 personnes.

⁵⁷ Notons qu'actuellement, l'exonération dont bénéficient les ménages de la tranche sociale en matière de redevance d'assainissement ne porte plus que sur la TVA appliquée à cette redevance.

⁵⁸ Lors des négociations qui ont accompagné la concession en 1997, l'opérateur privé s'est engagé à conserver la structure tarifaire des services de l'eau et de l'assainissement, et notamment la modulation sociale dont bénéficiaient les usagers domestiques. Quelques changements sont toutefois

principe qui fonde la logique de ce système et qui repose sur le postulat qu'il existe une corrélation entre le niveau de consommation d'eau du ménage et son revenu. Cette équation n'est pas toujours vérifiée dans la mesure où les services d'eau et d'assainissement comptabilisent la consommation d'un abonné qui ne correspond pas toujours à un seul ménage. En effet, la structure familiale et le partage d'un même robinet par plusieurs familles peuvent entraîner une consommation d'eau qui dépasse largement le volume de la tranche sociale, et qui de ce fait, sera facturée à un tarif bien supérieur à celui de cette tranche. Ensuite, tous les ménages, quels que soient leurs revenus et leurs niveaux de consommation, bénéficient au moins partiellement de la modulation sociale, puisqu'une partie de leur consommation (celle inférieure au seuil de la première tranche) est facturée au tarif de la tranche sociale. Ce paradoxe s'explique par la volonté d'échapper à la lourdeur d'un système qui consisterait à déterminer, en amont, les ayants droit, et à mettre en place un suivi de clientèle. Au-delà des difficultés inhérentes à la définition de critères (socio-économiques, résidentiels, etc.) qui soient à la fois efficaces et justes, un tel suivi serait complexe et coûteux ; d'où le choix retenu de subventionner la tranche sociale pour l'ensemble des abonnés. Notons que la combinaison de ces deux limites conduit à une situation quelque peu paradoxale dans laquelle les pauvres sont parfois amenés à subventionner des ménages plus riches.

Enfin, la limite la plus inquiétante de la péréquation tarifaire réside dans l'évolution, manifeste, depuis la fin des années quatre-vingts, des structures de consommation vers un déséquilibre croissant entre petits et gros consommateurs, qui pourrait mettre en péril l'ensemble du système tarifaire⁵⁹. On aboutirait ainsi à un effet pervers : les efforts fournis pour améliorer l'accès des plus démunis aux services, notamment par le biais des « opérations de branchements bleus », (OBB) accentuent ce déséquilibre, et ce faisant remettent en cause la viabilité de la péréquation tarifaire en tant que dispositif favorisant l'accessibilité de ces mêmes services⁶⁰.

intervenues par la suite, en particulier l'entrée en vigueur d'une quatrième tranche de consommation destinée à lutter contre le gaspillage, et surtout l'abaissement significatif du seuil de la tranche « sociale » de 10 à 8 m³/mois.

⁵⁹ Au risque d'anticiper sur la période suivante, signalons que la part des ménages de la tranche « sociale » est passée de 33 % en 1994 à 50 % en 2003.

⁶⁰ Notons que depuis quelques années, ce phénomène se combine avec un autre tout aussi pervers : l'augmentation du prix des services de l'eau et de l'assainissement, justifiée par la nécessité de rééquilibrer le système tarifaire, entraîne d'une part une diminution des consommations unitaires des petits et moyens consommateurs (élasticité de la demande au tarif), et d'autre part une fuite des gros consommateurs vers des sources alternatives d'approvisionnement telles que les forages privés. Ces comportements accentuent le déséquilibre entre gros et petits consommateurs et entraînent un manque à gagner pour l'opérateur. Confronté massivement à ce phénomène, l'opérateur privé à Casablanca plaide pour la taxation des hôtels et des bains publics qui ont recours aux puits et forages pour échapper à la péréquation tarifaire.

En conclusion, ce qui caractérise l'offre de services aux plus démunis durant cette seconde période, c'est le fait qu'elle repose davantage sur des aménagements de nature financière et tarifaire que sur des adaptations techniques. Lorsque l'on examine cette offre dans le détail, on est frappé en outre par sa grande sélectivité. En effet, branchements sociaux et péréquation tarifaire, qui constituaient les principaux instruments de la politique sociale de cette période, ciblaient clairement les ménages solvables. Il ne pouvait en être autrement compte tenu, d'une part des critères d'éligibilité à ces dispositifs, et d'autre part de l'impératif, de plus en plus pressant dans le contexte d'ajustement structurel des années quatre-vingts, d'un autofinancement des Régies publiques, ces deux éléments étant bien sûr liés.

En amont de cette sélectivité socio-économique, un autre mécanisme d'exclusion opérait, de manière beaucoup plus radicale, selon un critère résidentiel. En effet, quel que soit le degré de leur solvabilité ou de leur « consentement à payer », les ménages des quartiers irréguliers (bidonvilles et quartiers dits « clandestins ») ne pouvaient accéder aux prestations de la RAD. Cette exclusion d'office, qui affectait environ un casablancais sur dix, n'était pas directement imputable à l'opérateur public ; en effet, à supposer que ce dernier fut disposé à prendre en compte cette demande, il n'aurait pu obtenir l'aval des autorités pour intervenir dans ces quartiers, tant le *statu quo* y était la règle. C'est principalement à ce niveau que va s'opérer le changement le plus spectaculaire au cours de la troisième période.

3. Vers un renouveau de la réflexion sur l'accessibilité dans le cadre de la délégation ?

Dans ses campagnes de communication, la Lydec⁶¹ inscrit ses actions en faveur d'un meilleur accès aux services dans le cadre de sa mission « d'entreprise citoyenne », de son engagement pour le développement durable et de son souci de « partager les préoccupations de sa cité »⁶². Ainsi, l'entreprise a inscrit la généralisation de l'accès à l'eau et à l'électricité aux quartiers défavorisés parmi les huit orientations qu'elle s'est fixée à l'horizon de la dixième année de la concession, à travers un projet d'entreprise baptisé *Massira 2007*⁶³. Dans cette charte, l'un des engagements de l'entreprise, pour les prochaines années, porte sur la « généralisation de l'accès à l'eau et à l'énergie aux quartiers défavorisés avec des coûts optimisés, en normalisant les solutions techniques et commerciales, en

⁶¹ La Lydec, entreprise filiale du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux, s'est vue attribuée en 1997 une concession de 30 ans pour la gestion des services de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement de Casablanca. Sur les détails de cette concession, voir : Haouès-Jouve S., « La gestion déléguée des services de l'eau et de l'assainissement à Casablanca : entre ruptures et continuités », Rapport PRUD : *Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation*, CIRUS-CIEU, université Toulouse le Mirail, février 2004.

⁶² Lydec, Rencontre avec les médias, dossier de presse, Ouarzazate, du 8 au 11 mai 2003, p. 33.

⁶³ Le nom du projet, qui signifie la marche 2007, est emblématique en ce sens qu'il fait référence à la fameuse « marche verte » lancée par le souverain Hassan II pour la reconquête du Sahara occidental.

anticipant les évolutions de la ville, et en développant des opérations alliant qualité, régularité, fiabilité et pérennité »⁶⁴.

Dans ce qui suit, nous examinerons deux dispositifs par lesquels le concessionnaire met en œuvre sa stratégie en direction des quartiers défavorisés : les opérations des branchements bleus (OBB) et l'équipement des bidonvilles⁶⁵.

3.1. Une continuité : les branchements bleus

Les branchements bleus s'inscrivent dans la stricte continuité des branchements sociaux initiés par la RAD. Selon les responsables de la Lydec, la nouvelle appellation a été choisie, d'une part pour indiquer que le dispositif concerne exclusivement les branchements eau et assainissement, et d'autre part parce que ce nom, simple et aisé à mémoriser, facilite la vulgarisation de l'opération.

Actuellement, les OBB s'appuient sur deux mécanismes. En premier lieu, des adaptations techniques permettent de réduire les coûts, par l'emploi de matériaux moins onéreux et grâce surtout au regroupement des compteurs qui permet d'optimiser le linéaire de réseau. En deuxième lieu, et c'est le plus important, les dispositifs financiers et commerciaux de l'opération de branchement sont adaptés aux faibles capacités d'épargne des ménages visés. Ainsi, les bénéficiaires sont exonérés de la participation aux frais de premier établissement (la PPE), et peuvent opter pour un remboursement du prix du branchement étalé sur 5 ans.

Tarification des branchements bleus (en Dh TTC)

	Eau	Assainissement	Eau + Assainissement
Paielement immédiat	2 565	3 933	6 498
60 mensualités de	52	80	132

Source : Lydec, 2003.

Précisons que le financement des OBB se fait à partir d'un fonds de travaux spécifique, géré par la Lydec pour le compte de la communauté urbaine de Casablanca (CUC), et alimenté par les participations (PPE) dont sont justement exonérés les bénéficiaires de ces opérations. Par conséquent, l'entreprise n'intervient dans la conduite des OBB qu'en qualité de prestataire de service, l'investissement étant assuré directement par l'autorité délégante.

Le contrat de délégation et ses annexes ne détaillent, ni le contenu des branchements bleus, ni leurs critères d'éligibilité. En revanche, il apparaît clairement que les OBB s'inscrivent dans le cadre de la disposition contractuelle

⁶⁴ Lydec, rapport de gestion du conseil d'administration sur l'exercice clos au 31 décembre 2002 à l'assemblée générale ordinaire annuelle du 10 juin 2003, p. 42.

⁶⁵ Nous ne reviendrons pas ici sur la péréquation tarifaire qui reste en vigueur, mais avec quelques changements que nous avons déjà signalés.

qui stipule que « tous les quartiers urbanisés, desservis par bornes-fontaines, devront être raccordés au réseau »⁶⁶. L'utilisation ici de l'adjectif « urbanisés » peut paraître ambiguë, car tous les quartiers ne sont-ils pas par définition urbanisés ? Cette notion ne permet pas de cerner précisément les quartiers éligibles à ce type d'opération. Cependant, on peut penser que ce flou est volontaire et bien pratique, en ce sens qu'il permet à l'autorité délégante de faire évoluer les conditions d'éligibilité, au gré de ses désirs et de ses possibilités, en concertation avec l'opérateur.

Dans la pratique, la procédure des OBB, élaborée conjointement par la CUC et la Lydec, associe aussi les communes. C'est la CUC qui invite l'opérateur à réaliser une OBB dans un quartier donné ; mais auparavant, les communes négocient avec la CUC l'éligibilité de certaines « zones » de leur territoire, sur la base des critères suivants : la zone doit être à caractère social ; les constructions doivent être en dur et destinées exclusivement à l'habitat ; la zone doit se trouver à proximité d'infrastructures d'eau et d'assainissement existantes.

Si ces conditions sont nécessaires, en revanche, elles ne sont pas suffisantes. En effet, la satisfaction, à l'échelle d'une zone, de l'ensemble de ces critères ne la rend pas automatiquement éligible aux OBB ; et c'est précisément ce qui justifie la négociation entre les communes et la CUC. Les bases de cette négociation ne sont pas claires : lorsque plusieurs quartiers remplissent les conditions requises, rien ne permet de dire sur quels critères se fonde au final l'arbitrage de la CUC.

Revenons à présent sur les critères d'éligibilité. La clarté de leur énoncé n'est qu'apparente, à commencer par l'expression « zone à caractère social ». En effet, il n'existe pas de règles d'urbanisme permettant de saisir précisément cette catégorie⁶⁷. En outre, si l'on essaie de cerner la population ciblée par la combinaison de ces critères, on ne peut la saisir que par défaut. Autrement dit, il est facile d'identifier les exclus du dispositif, à savoir les habitants des bidonvilles.

Pour conclure, rappelons que, selon les termes du contrat de délégation, la Lydec doit réaliser 45 000 branchements bleus à l'eau et à l'assainissement tous les 5 ans. Le bilan actuel est très en deçà de cet objectif contractuel, puisque à la fin avril 2003, l'entreprise n'avait réalisé que 6 646 branchements bleus au réseau d'eau et à peine quelques-uns à celui de l'assainissement.

⁶⁶ Convention de gestion déléguée du service de distribution d'électricité, du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement liquide de Casablanca, p. 14.

⁶⁷ Il existe en revanche des zones dites d'habitat économique, définies par le décret n° 2-64-445 du 26 décembre 1964.

3.2. Une nouveauté : l'équipement des bidonvilles

Dans le grand Casablanca, on compte actuellement quelques 400 bidonvilles, de tailles très diverses, abritant une population estimée à 400 000 habitants. Ces bidonvilles ont des niveaux d'équipement en réseaux et services très variables. L'alimentation en eau potable se fait en général à partir de bornes-fontaines dont la consommation est prise en charge par les communes. L'évacuation des eaux usées mobilise de nombreux dispositifs, allant de la fosse septique au puits perdu, le plus souvent mis en place par les habitants eux-mêmes. Quant à la distribution électrique, elle était jusqu'à une date récente quasi-inexistante, hormis l'éclairage public généralement assuré par les communes.

3.2.1. Le programme d'électrification des bidonvilles : une expérience éclairante

L'entrée en vigueur de la concession en 1997 a déclenché dans les bidonvilles une forte prolifération de branchements « clandestins » sur le réseau public de distribution électrique. Cette pratique était très limitée du temps de la RAD, en raison sans doute de la crainte qu'inspirait l'opérateur public⁶⁸. La pratique la plus répandue en matière de fraude consistait alors à se brancher sur le réseau d'éclairage public, géré par les communes⁶⁹. Dès que le service fut délégué à la Lydec, les branchements illégaux se sont multipliés : d'une certaine manière, voler l'électricité des *nasranis*⁷⁰ apparaissait moins grave que voler celle du *Makhzen*.

En 1998, une enquête réalisée par la Lydec révèle l'existence de 30 000 raccordements clandestins dans 65 bidonvilles de Casablanca. Face à cette situation, l'entreprise réagit très rapidement. Dès l'année suivante, elle conçoit un vaste programme d'électrification des bidonvilles qui vise officiellement trois objectifs : permettre aux habitants des bidonvilles d'accéder à l'électricité dans un cadre légal et sécurisé⁷¹, lutter contre le piratage du réseau qui entraîne des pertes pour l'opérateur, lutter contre la dégradation du service (baisses de tension) qu'occasionne le piratage pour les clients du voisinage.

Le programme est conçu et développé par de nouveaux collaborateurs intégrés à l'entreprise, issus pour la plupart de la sphère des ONG, et ayant de ce fait développé une expertise en matière d'offre de services aux « pauvres ». Une cellule spécifique, appelée « quartiers défavorisés », est mise en place pour prendre en charge la conception, la mise en œuvre et le suivi du projet. Une étude de faisabilité permet d'identifier les grands principes qui fondent le projet

⁶⁸ En cas de fraude, la RAD faisait intervenir les autorités locales pour déposer, parfois avec violence, les branchements illégaux.

⁶⁹ Cette pratique est d'ailleurs toujours répandue dans les bidonvilles non électrifiés de Casablanca.

⁷⁰ Le terme *nasranis*, qui veut dire chrétiens, est communément utilisé au Maroc pour désigner les Français.

⁷¹ Les branchements clandestins sont parfois à l'origine d'accidents – électrocutions et incendies - dramatiques.

d'électrification des bidonvilles⁷². Ces principes s'inspirent directement des expériences acquises par les responsables de la cellule dans le cadre de projets de développement : minimisation des coûts, adaptation des standards, mais surtout techniques de l'ingénierie sociale, à savoir implication des communautés bénéficiaires, marketing social, gestion partagée, etc. (voir plus loin l'encadré sur les étapes clés d'un projet d'électrification de bidonville).

Le programme ne fonctionne que parce qu'il est rentable pour l'entreprise. En effet, il permet d'améliorer le rendement du réseau, d'une part en éliminant les fraudes, et d'autre part en suscitant une nouvelle consommation, légale cette fois-ci. De plus, compte tenu des méthodes de facturation spécifiques appliquées, le taux de recouvrement des factures dans les bidonvilles est excellent et dépasse largement les taux observés dans le reste de la ville⁷³. Enfin, le principe retenu d'une alimentation collective de zones regroupant une vingtaine de ménages et gérées par un représentant local, permet à l'entreprise de réaliser d'importantes économies de facturation.

Le bilan du programme est impressionnant. Moins de quatre ans après son démarrage, près de la moitié des bidonvillois du grand Casablanca bénéficient désormais d'un accès à l'électricité⁷⁴. De plus, le projet a eu des impacts socio-économiques positifs, notamment en terme de création d'emplois et d'amélioration de la sécurité. Cependant, ces résultats ne doivent pas masquer certains aspects négatifs du projet. En effet, sa viabilité économique tient en partie à un transfert des charges, notamment celles liées à la facturation, sur les ménages. De plus, le fait que l'électrification des bidonvilles soit considérée comme provisoire⁷⁵ rend précaire l'accès au service dont disposent les bénéficiaires ; ceci est attesté par le caractère « provisoire et révocable » des contrats d'abonnement.

Les principales étapes d'un projet d'électrification de bidonville

La Lydec sollicite l'autorisation des autorités pour l'électrification d'un bidonville. Elle procède au recensement des baraques et à l'identification des habitants. En parallèle, elle mène des actions de sensibilisation des habitants (porte-à-porte, réunions, etc.). Elle suscite la désignation par les habitants d'un bloc ou d'une rue d'un représentant, *l'amine*.

⁷² Les informations mises en perspective ici proviennent essentiellement des entretiens réalisés, en juin 2003, avec le responsable du programme d'électrification des bidonvilles à la Lydec, M. Antoine Merceron.

⁷³ Le taux de recouvrement des factures dans les bidonvilles était en juin 2003 autour de 90 % à 60 jours.

⁷⁴ A la fin 2002, 23 500 foyers disposaient d'un raccordement à l'électricité, soit environ 150 000 personnes.

⁷⁵ Compte tenu du statut illégal des bidonvilles, le principe d'une électrification provisoire permet de ne pas gêner d'éventuelles opérations de restructuration.

Les bénéficiaires s'engagent à payer, en plus de leurs factures mensuelles, 50 Dh/mois pendant 3 ans (1 550 Dh au total) pour rembourser le raccordement et l'équipement.

La Lydec réalise les travaux à l'extérieur des rues ou blocs et installe des compteurs de « tête de rue ». Elle encadre les « petits électriciens » issus du quartier pour la réalisation des travaux à l'intérieur des rues, l'équipement intérieur des baraques et l'installation des compteurs individuels pour la répartition de la facture.

Tous les mois, l'*amine* relève les compteurs individuels, collecte les montants des consommations auprès de chaque foyer, et règle à la Lydec la facture globale.

3.2.2. Quelles perspectives pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les quartiers défavorisés ?

L'approche développée par l'opérateur privé pour améliorer l'accès aux services est centrée sur une meilleure connaissance de la demande qui permet d'offrir des services adaptés à chaque segment de la clientèle effective et potentielle. L'originalité de la démarche réside essentiellement dans son caractère global, en ce sens qu'elle concerne les trois services à la fois. Dans ce contexte, l'expérience de l'électrification des bidonvilles constitue pour l'entreprise un « véritable laboratoire d'idées »⁷⁶, à partir duquel sont lancées des réflexions en vue d'une généralisation aux autres services.

C'est dans le domaine de l'eau que cette réflexion est la plus avancée. Deux voies sont actuellement explorées en fonction des caractéristiques urbanistiques des quartiers défavorisés visés. Dans les quartiers « structurés et durcisés, ou en voie de l'être », l'opérateur penche pour le raccordement individuel des ménages, sur le modèle de celui développé dans le cadre du programme d'électrification. Dans ce domaine, les projets étaient encore au stade de la réflexion au moment des investigations de terrains.

En revanche, dans les quartiers moins « structurés », l'entreprise s'oriente vers la conservation du principe de l'alimentation collective, tout en engageant un processus de rationalisation de la gestion des bornes-fontaines. Cette rationalisation comporte deux aspects étroitement liés. Un premier volet consiste à améliorer le service offert par le système des bornes-fontaines, en multipliant les points d'eau, en augmentant la pression aux robinets et en aménageant le site (évacuation des eaux usées, aménagement de lavoirs, plantations, etc.). Un second volet concerne la délégation de la gestion des bornes-fontaines à un gardien-gérant, dont la mission consiste à surveiller et entretenir l'équipement et à facturer l'eau aux « clients ». Dans ce domaine, la Lydec est passée au stade des réalisations, puisqu'en juin

⁷⁶ Musquère P., Villars M., Merceron A., Conditions de sensibilisation des habitants à l'opération d'électrification : Le « marketing social », outil de mise en place des services dans les quartiers défavorisés, intervention au 82^e Congrès de l'AGHTM, Casablanca, 2 au 5 juin 2003.

2003, une quinzaine de bornes-fontaines avaient fait l'objet d'une procédure de délégation⁷⁷.

En dépit de leur caractère récent, ces expériences constituent les prémisses d'un modèle de gestion des bornes-fontaines, dont la vocation est de se généraliser progressivement au grand Casablanca. Ce modèle, encore largement en devenir, associe l'entreprise privée, la commune et le fontainier, par le biais de relations contractuelles entre opérateur et commune d'une part, et entre opérateur et fontainier d'autre part. En effet, la Lydec établit avec les communes qui le souhaitent une convention qui a pour objet de définir les conditions de réalisation et de gestion des bornes-fontaines sur leur territoire, et qui engage les communes à déléguer l'exploitation de ces dernières. Une fois le gérant désigné par la commune concernée, un contrat est établi entre celui-ci et la Lydec, précisant notamment les horaires d'ouverture de la fontaine, les tâches de gardiennage et d'entretien que le fontainier doit assurer et la tarification appliquée aux consommateurs. Ainsi, aux termes de cette construction, l'organisation de la gestion des bornes-fontaines pourrait évoluer d'un modèle traditionnel caractérisé par un tête-à-tête entre la commune et les usagers, à une configuration à trois dans laquelle l'opérateur privé occuperait une place centrale. La transformation en cours entérine en particulier l'effacement progressif du rôle des communes dans l'accès des plus pauvres au service de l'eau, et augure de l'entrée de ces derniers dans la sphère de la consommation du service.

Pour ce qui est de l'accès à l'assainissement, les réflexions se développent actuellement dans deux directions : d'une part la possibilité de proposer des prestations d'assainissement individuel (fosses étanches avec un service organisé de vidange), et d'autre part la mise en place de réseaux de faibles dimensions. Cette deuxième solution serait alors couplée avec une amélioration du système de ramassage des ordures en vue de minimiser les dysfonctionnements des ouvrages (bouchages fréquents). Cependant, le problème de l'assainissement étant bien plus complexe que celui de la desserte en eau, ces réflexions n'ont pas encore débouché sur des réalisations concrètes.

Conclusion

A la lumière de ce qui précède, on peut conclure qu'un renouveau de la réflexion sur l'accès des « pauvres » aux services urbains de base est en train de s'opérer à Casablanca dans le cadre de la délégation. Il est à mettre sur le compte de la rencontre originale entre deux sphères : celle des experts du développement dont sont issus les responsables de la cellule « quartiers défavorisés », et celle des grands opérateurs de service de statut privé. Les premiers sont porteurs de compétences et de savoir-faire spécialisés dans les interventions auprès des

⁷⁷ Lydec, *Electrification des bidonvilles à Casablanca*, *op. cit.*

« pauvres » (ingénierie sociale, marketing social, etc.), alors que les seconds disposent de la capacité technique et de l'envergure financière pour développer et dupliquer des solutions spécifiques à grande échelle. Cette alliance de circonstance entre deux rationalités, celles des ONG et celles des grandes multinationales de services urbains, à la convergence peu probable il y a encore quelques années, constitue incontestablement le principal aspect novateur de la stratégie actuelle en faveur de l'accès du plus grand nombre aux services essentiels. Cependant, sans doute est-il encore trop tôt pour tirer un bilan définitif d'une expérience dont les implications socio-économiques, politiques et environnementales, doivent être analysées et évaluées sur le long terme.



LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT. CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN.

La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation.

Claude de Miras et Julien Le Tellier
avec la collaboration de **Abdelmalik Saloui**

Introduction

En matière d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) et d'assainissement en milieu urbain, l'expérience acquise par le Maroc en moins d'une décennie est remarquable à plus d'un titre. Trois registres de résultats peuvent être considérés même si tous n'ont pas fait, de notre part, l'objet d'investigations de même importance.

Le premier niveau à mettre en exergue se rapporte à l'équilibre dynamique qui a été recherché, au plus haut niveau de l'Etat marocain, entre deux modes de gestion de l'eau urbaine et de l'assainissement liquide. Au Maroc, la gestion en régie et la délégation de service public évoluent de concert ; cette orientation stratégique est mise en œuvre sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et de sa direction des Régies et services concédés.

Le second niveau d'observation à privilégier concerne les résultats déjà atteints par la gestion déléguée de l'AEP dans les métropoles marocaines. Dans ce domaine, les contextes de Casablanca et de Tanger-Tétouan seront particulièrement illustratifs et développés à partir des travaux que nous y avons menés dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement.

Le troisième niveau à retenir est celui que nous appellerons la refondation de la délégation de service public : les choix engagés par les autorités marocaines, les résultats atteints mais aussi les limites des dispositifs mis en place intéressent au plus haut point bon nombre de villes en développement. Ils posent en effet la question de la régulation du marché de l'eau en rejoignant les réflexions ouvertes en 2002 par Michel Camdessus et celles du Panel sur le financement de l'eau¹.

¹ *Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau mars 2003. Financer l'eau pour tous.*

Nous allons considérer chacune de ces entrées, en allant du local ou global. En revenant sur différentes facettes (régies/concessions) et avancées (résultats de la délégation de service public) de l'expérience marocaine, nous observerons comment celle-ci interroge la problématique mondiale de l'accès à l'eau et à l'assainissement des métropoles en développement. Dans ce sens, le modèle marocain d'AEP et d'assainissement et son étude fine peuvent aussi être considérés comme une contribution aux objectifs du Millénaire, sans doute pas de façon directement opérationnelle mais davantage en termes de capitalisation d'expériences et de valeur ajoutée pour un développement urbain durable.

La déclaration du Millénaire, établie par les Nations unies, a été adoptée en septembre 2000 : elle fixe huit objectifs dont le septième vise à assurer la durabilité des ressources environnementales. Entre autres préconisations, ce dernier objectif édicte une priorité : réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable. Lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg, en septembre 2002, l'accès à l'assainissement des pays en développement deviendra un objectif supplémentaire visant la diminution de moitié de la proportion de personnes sans accès à un système d'assainissement minimal en 2015.

Le tableau suivant établi par le Programme solidarité fournit la traduction de ces objectifs en termes de « populations à desservir » :

Tab. 1 Population à desservir dans le monde pour atteindre les Objectifs du Millénaire

(en millions de personnes)	Alimentation en Eau Potable			Assainissement		
	Rural	Urbain	Total	Rural	Urbain	Total
Population à desservir	580	1 020	1 600	1 100	1 100	2 200

Sources : in pS-Eau, *Guide pour les actions françaises de coopérations décentralisées et non gouvernementales*. Mars 2005 (d'après Joint Monitoring Programme).

Au-delà de ces objectifs quantitatifs, globaux et descendants des Nations unies, proposés hors de contextes nationaux ou urbains, il est indispensable de mettre à plat localement les stratégies des firmes et la gouvernance des institutions qui déterminent les conditions d'accès à l'eau des populations et donc la réalisation des objectifs onusiens. Dans le cas du Maroc, nous nous intéresserons plus particulièrement au contexte urbain de grands ensembles métropolitains : Casablanca d'une part, Tanger-Tétouan d'autre part.

http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC_News/News_2003/CamdessusReport_fr.pdf

Michel Camdessus *et al.*, 2004, *Eau*, Paris, éd. Robert Laffont.

1. La distribution d'eau potable urbaine au Maroc : entre gestion en régie et délégation de service public

Au Maroc, en matière de production et d'adduction d'eau, une stratégie continue de création d'infrastructures² et, en matière de distribution, l'appel à la Délégation de Service Public (DSP) complémentaire des régies des eaux, ont permis jusqu'à présent de maintenir l'équilibre entre production et distribution de l'eau potable dans les principales métropoles. A l'échelle nationale, à la fin de la décennie 90, l'accès à l'eau potable³ concerne moins de 60 % de la population totale. La situation est sensiblement meilleure en milieu urbain, avec un taux de desserte qui évolue de la manière suivante depuis les années 60 :

Tab.2 Evolution du taux de desserte en milieu urbain. 1960-1992

	1960	1970	1983	1992
Production d'eau potable (en millions de m3)	120	220	571	780
Dotation individuelle globale brute (litres / hab. / jour)	95	117	173	-
Taux de desserte en milieu urbain (*)	35 %	50 %	65 %	79 %

Sources : ministère de l'Équipement. (*) : Le taux de desserte en milieu urbain correspond au rapport entre la population urbaine desservie et la population totale.

1.1. Alimentation et accès à l'eau potable en milieu urbain

1.1.1. Aspects institutionnels

Au Maroc, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement liquide sont confiés aux organismes publics suivants :

- l'administration de l'hydraulique, relevant du ministère des Travaux publics, est chargée de l'étude et de l'exploitation des ressources en eau (construction des barrages) ;
- l'Office national de l'eau potable (ONEP⁴) est placé sous tutelle du ministère des Travaux publics. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, cet

² Durant les trois dernières décennies (1967-1997), la capacité totale des barrages est passée de 2,2 milliards de m³ à 14,5 milliards de m³, et les volumes régularisés de 2,1 milliards à 9,4 milliards de m³.

³ La notion d'accès à l'eau potable est un indicateur, ce dernier « (...) représente la part de la population qui a un accès raisonnable à une quantité d'eau potable adéquate (20 litres par jour et par personne au minimum). (...) Par accès raisonnable on entend, soit l'existence d'un poste d'eau à domicile, soit une distance équivalente à moins de 15 minutes de marche » (Plan Bleu, novembre 2000, 130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée, Commission Méditerranéenne du Développement Durable, Fiche n°13).

⁴ Créé en 1972, l'ONEP est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la responsabilité civile et de l'autonomie financière.

- établissement public construit et gère les installations de traitement et de transport en provenance des sources primaires de l'administration de l'hydraulique ;
- treize régies autonomes intercommunales de l'eau sont placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et supervisées par le directeur des régies et des services concédés de ce ministère. Elles sont chargées de la distribution de l'eau dans les principales villes qui n'ont pas délégué ce service.
 - le ministère de la Santé publique est chargé de contrôler avec l'ONEP la qualité de l'eau pour les réseaux des communes dont l'office assure l'alimentation.

En 1995, la Loi sur l'eau est promulguée (loi 10-95) : elle établit le cadre légal de la politique nationale de l'eau pour les prochaines décennies et comprend une série d'instruments juridiques visant à remédier à la raréfaction des réserves d'eau, à la demande croissante en eau, à la hausse de son prix et à la détérioration de sa qualité et de l'environnement. Les principes majeurs contenus dans cette loi peuvent se résumer comme suit : l'eau est la propriété de l'Etat, elle a une valeur économique et au-delà d'une concertation nationale, il y a lieu d'instaurer à tous les niveaux (national, régional et local) une solidarité en matière de gestion de l'eau.

1.1.2. La consommation et la tarification

En 1999, pour une population urbaine de 16,5 millions habitants, la consommation journalière moyenne par tête - tous usages confondus - était d'environ 85 litres (et de 60 litres pour la seule consommation domestique). Le rendement moyen national « production/consommation » était de 63 %, soit 299 millions de m³ d'eau potable perdus pour l'année 1999. La consommation nationale aux bornes-fontaines était de 16 millions de m³, c'est-à-dire un peu plus de 3 % de la consommation nationale.

En matière de tarification d'eau potable urbaine, le système marocain n'est ni simple, ni uniforme : la facturation comprend une partie fixe et une autre variable selon les volumes consommés. La partie variable est divisée en trois modes de tarification distincts : « domestique », « préférentiel » et « industriel ». (La première tarification recouvre 75 % des volumes consommés facturés. Les administrations, industriels et préférentiels représentent les 25 % restants). La tarification « domestique » est décomposée en quatre tranches : de 0 à 24 m³ par trimestre, l'eau consommée est vendue à un prix inférieur à son prix de revient ; de 24 à 60 m³ par trimestre, le prix est celui du coût de revient ; de 60 m³ à 120 m³ par trimestre, le prix est supérieur au prix de revient, cette tranche contribue au subventionnement du tarif dit social ; plus de 120 m³ par trimestre, cette tranche est dite pénalisante. Les ménages représentent trois-quarts des volumes d'eau vendus (hors concessions déléguées) et près de 98 % du nombre des abonnés.

1.2. La distribution d'eau potable : des régies publiques aux entreprises privées

Le nombre de régies autonomes de distribution, couvrant les principales villes du pays, est passé progressivement de dix-sept à treize. En effet, quatre concessions sont apparues successivement en 1997 (Lydec/Casablanca), en 1998 (Redal/Rabat) et en 2002 (Amendis/Tanger et Tétouan).

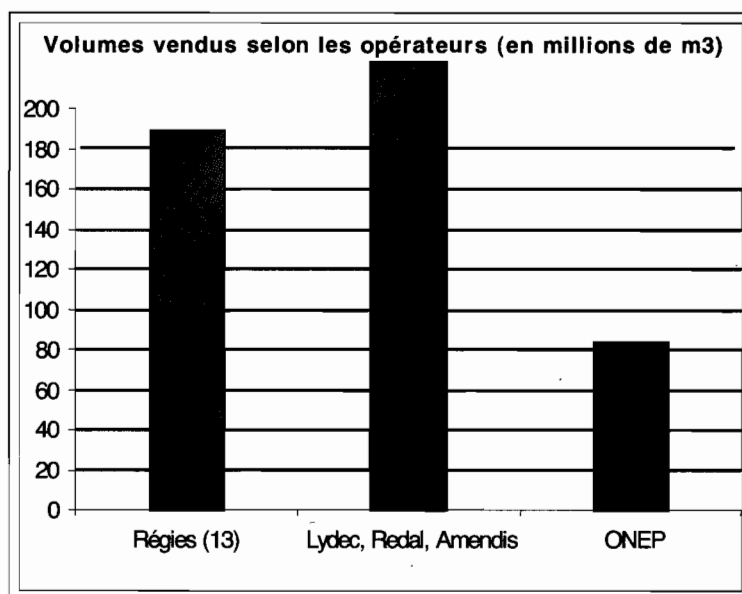
En volume, la distribution d'eau potable en milieu urbain au Maroc en 1999 se présente ainsi :

Production et distribution d'eau potable urbaine au Maroc par les régies et les concessions en 1999

Régies et concessions	Villes	(en milliers de m3)				Consommations	Ratio consommation / production (en %)	Nombre d'abonnés
		Achats d'eau à l'ONEP	Productions propres	Autres achats	Volume total disponible			
LYDEC	Casablanca	124 713	3 930	51 200	179 843	116 259	64,64	495 000
REDAL	Rabat-Salé	78 912	4 169		83 081	63 216	76,09	216 000
RAID	Tanger	35 606			35 606	21 450	60,24	92 000
RDE	Tétouan	27 114	1 550		28 664	14 640	51,07	70 000
RADEEF	Fès	55 013	20 576		75 589	34 150	45,18	153 000
RADEEMA	Marrakech	44 827			44 827	30 004	66,93	116 000
RAMSA	Agadir	25 274			25 274	19 514	77,21	78 000
RADEEJ	El-Jadida	15 411	1 780		17 191	11 680	67,94	45 000
RADEET	Béni Mellal	14 789	1 495		16 284	8 140	49,99	44 000
RADEM	Meknès	9 857	32 800		42 657	22 550	52,86	77 000
RADEEO	Oujda	9 850	12 677		22 527	12 520	55,58	69 000
RADEES	Safi	9 769	617		10 386	7 295	70,24	41 000
RADEEL	Larache	9 217	5 041		14 258	7 916	55,52	29 000
RAK	Kénitra	6 479	14 343		20 822	15 333	73,64	55 000
RADEEN	Nador	5 097	68		5 165	3 286	63,62	15 000
RADEEC	Settat	4 472	2 347	680	7 499	5 824	77,66	26 000
RADEETA	Taza		1 054		1 054	5 060		20 000
TOTAL		476 400	102 447	51 880	630 727	398 837	63,23	1 641 000

Entre 1997 et 2002, la distribution d'eau potable concédée s'est considérablement accrue puisque, pour l'ensemble du volume d'eau distribué par les régies, elle était nulle en 1996, passait à 28 % en 1997, puis à 42 % en 1998, pour atteindre plus de 50 % ensuite, desservant environ le quart de la population totale marocaine. Ce sont des ensembles démo-urbains significatifs (plus de 3 millions d'habitants à Casablanca pour Suez-Ondéo, 2 millions d'habitants à Rabat-Salé et 1,2 million d'habitants à Tanger et Tétouan pour Véolia), et tous situés sur le littoral atlantique ou méditerranéen, qui sont passés sous le régime de la gestion déléguée.

En 2000, sur l'ensemble du Maroc, 496 millions de m³ ont été vendus à 2,3 millions d'abonnés. L'eau est vendue par l'ONEP aux régies et aux opérateurs délégataires (elle est aussi très marginalement produite par des régies ou des concessions).



La distribution d'eau potable est assurée par l'ONEP principalement en milieu rural, par treize régies et par trois concessionnaires délégués en ville. Selon le rapport Service public 2000⁵, les volumes distribués par les régies, comme ceux de l'ensemble des opérateurs, évoluent en proportion de la croissance démographique urbaine : 2,2 % par an sur la période 1996-2000. Si l'on considère les seuls abonnés « domestiques », la consommation unitaire moyenne par abonnement et par an est de 156 m³ ; et sachant que chaque ménage compte environ cinq

⁵ Service public 2000, février 2002, *Etude nationale de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement, Mission I, Diagnostic du système tarifaire actuel et dégageant des mesures d'urgence*, rapport définitif, Royaume du Maroc, ministère de l'Economie sociale.

personnes, la consommation moyenne nationale par personne et par jour est d'environ 85 litres (ou environ 31 m³ par an).

Le passage de Tanger et Tétouan en DSP amène les opérateurs privés concessionnaires à couvrir plus de 50 % des volumes distribués à l'échelle du pays. La gestion déléguée devient ainsi le mode dominant d'AEP au Maroc et dépasse - en volume et en nombre d'abonnés - la gestion en régie. Les volumes d'eau vendus par chacune des treize régions sont très variables : ils évoluent dans des proportions de un à sept selon la région.

1.3. Etat des lieux sur la mise en DSP de la distribution d'eau potable

La DSP est envisagée selon deux points de vue très contrastés : dans le domaine des services urbains de base, du point de vue des « trois sœurs » (Véolia Water, Ondéo et la Saur), la gestion déléguée est considérée comme la réponse aux défis d'une urbanisation rapide, compte tenu de la flexibilité et de la puissance commerciale, technique et financière de ces partenariats public-privé. Pour ses détracteurs au contraire, la DSP incarne le recours illégitime à la marchandisation et à la privatisation alors que l'eau devrait rester un bien commun inaliénable et sa distribution, un droit naturel. Dans les deux cas, aucun doute n'est admissible, chaque partie campant sur des certitudes inébranlables.

Pourtant, une observation rapprochée des expériences de DSP au Maroc montre que les positions laudatrices autant que les réquisitoires définitifs paraissent figés dans un jeu de rôles convenus, alors qu'un renouvellement de la problématique de l'AEP est nécessaire (face aux besoins urbains croissants en eau et en capital) et possible à partir des expériences engagées. Entre l'approche apologétique ou la diabolisation, et malgré les enjeux considérables - financiers et idéologiques -, il y a sans aucun doute une place pour un nécessaire renouvellement des approches. Les propositions émises par le Panel Camdessus et ses nouvelles perspectives démontrent que, dans la logique de la construction du marché urbain de l'eau, une phase est en train de s'achever et qu'une autre s'ouvre. La première considérait que le retrait de l'Etat et de ses régions libérerait mécaniquement les forces du marché. L'autre phase dans laquelle se situent les objectifs du Millénaire, prolongée par Michel Camdessus, constate que le marché, pour fonctionner doit d'abord exister et être régulé. Il est évidemment tentant de revisiter les résultats de l'expérience marocaine à l'aune de ces nouvelles avancées.

A l'échelle du Maroc, il convient d'insister sur le rôle fondamental de l'Etat marocain dans la conception, la définition et la pondération des contrats de DSP. Les pouvoirs publics, et plus particulièrement la puissance étatique, conservent un rôle stratégique dans la maîtrise des contrats de gestion déléguée. L'exemple marocain montre que le degré d'équilibre et la capacité de l'autorité administrative à encadrer le contrat de DSP, tiennent d'abord à l'épaisseur historique de la

puissance publique. Quoi de surprenant dans le fait que l'opérateur privé recherche la rentabilité de ses investissements : il est exactement dans le rôle que lui assigne la logique capitaliste. Par contre, celle-ci s'exprimera avec plus ou moins d'excès ou de pondération, non pas en fonction d'une auto-modération que s'infligerait l'opérateur privé (au nom d'une morale qui tempérerait la logique du profit), ni d'un niveau de concurrence interfirmes (rarement active dans les activités urbaines en réseaux), mais en fonction de la capacité ou de la volonté des pouvoirs publics à réguler les contrats de gestion déléguée.

Le modèle marocain atteste que l'analyse de la DSP et de ses résultats effectifs ne peut pas se limiter à une critique convenue de la logique du capital, les conditions effectives de mise en œuvre des contrats de gestion déléguée tenant avant tout à la capacité régalienne à domestiquer - ou à subir - la logique capitaliste. Le Maroc a démontré que les excès observés en matière de hausse de prix de l'eau, par exemple en Bolivie, ne sont pas intrinsèquement inscrits dans l'instrument juridique qu'est la DSP et donc qu'ils ne se répliquent pas *urbi et orbi* dès lors que l'Etat impose contractuellement certaines règles du jeu.

Si l'Etat marocain a fermement encadré les contrats de DSP, les formes de son intervention ont-elles évolué depuis huit ans ? Il faut observer que le contrat de délégation de Casablanca a été établi en 1997 de gré à gré, alors que celui d'Amendis a fait l'objet en 2001 d'un appel d'offres ouvert. Dans le même ordre d'idée, on observe que le délégataire casablancais n'incorpore pas - en 1997 - dans son capital social de parts marocaines alors qu'Amendis, à travers l'ONA et la SOMED, est constituée à hauteur de 31 % d'actifs nationaux. Dans le contexte marocain et sur la durée, il semble se dessiner un apprentissage en matière de dispositif de gestion déléguée, en privilégiant désormais l'appel d'offres à la négociation de gré à gré et à la prise en compte d'une participation marocaine au capital social du délégataire.

A propos du contenu des contrats, on peut mettre en exergue au moins deux axes identiques dans les contrats de Casablanca et de Tanger-Tétouan :

- La question de la tarification et de l'évolution du prix de l'eau est une dimension stratégique des deux conventions. L'exemple marocain conduit à ne pas valider la vision réductrice d'un délégataire qui ferait son profit en pratiquant des hausses de prix exorbitantes par rapport aux évolutions nationales des prix de l'eau. Au Maroc, la problématique des prix de l'eau est bien trop sensible pour être laissée à la seule appréciation des firmes délégataires et de leur assemblée générale d'actionnaires. L'empreinte permanente de l'autorité centrale publique marocaine est là extrêmement visible.

Le Maroc illustre la tradition d'une gestion étatique des affaires collectives et de prise en charge des services de base par le politique. La référence à une eau considérée comme un don de Dieu est pertinente si l'on retient que la légitimité du

pouvoir marocain est aussi religieuse. Dans ce contexte culturel, donner l'accès à l'eau, c'est répondre à un besoin vital selon des préceptes religieux ; mais c'est aussi l'expression d'une reconnaissance sociale, donc du pouvoir. Une position dominante dans la hiérarchie sociale n'est-elle pas garantie à celui qui possède le puits (comme à celui qui ordonne l'ouverture d'une borne-fontaine) ? Le puissant doit assurer à ses sujets la mise à disposition de l'eau, enjeu social et politique important : c'est une des raisons fondamentales de l'intervention du ministère de l'Intérieur sur la tarification de l'eau.

Il n'en reste pas moins que la perception par la population de l'évolution tarifaire de l'eau potable est une réalité forte ; elle ne tient peut-être pas tant au niveau absolu des prix de l'eau ni aux hausses relatives de la tarification mais plus probablement à la question de la facturation réelle et du recouvrement effectif : c'est peut-être moins le tarif en soi qui pèse sur les budgets que le paiement dorénavant exigé de toute l'eau consommée par les ménages raccordés. La perception du consommateur mêle sans doute confusément niveau de prix, facturation et recouvrement.

- De même, la reprise des personnels des régies par la firme délégataire, la défense de leurs intérêts et des droits acquis, et jusqu'aux conditions de leurs retraites, sont parfaitement circonscrites dans les deux conventions. Il y a là un autre sujet délicat que l'Etat marocain n'a pas laissé sans encadrement strict et explicite.

On peut donc penser que la maximisation des recettes et la réduction des pertes physiques et commerciales constituent pour la firme le principal gisement de profit présent ou futur (pourvu qu'elles restent dans un éventail de hausse du prix de l'eau compatible avec les normes des pouvoirs publics et qu'elles n'interfèrent pas avec les acquis du personnel marocain). C'est dire que la dénonciation intempestive des hausses du prix de l'eau « déléguée » non seulement peut ne pas se vérifier mais passe à côté de la stratégie motrice de la firme qui construit son propre marché. Bien qu'en situation monopolistique, la maximisation du profit de l'opérateur privé ne pourra pas venir de l'augmentation des prix (fermement encadrés par l'Etat) face à une clientèle captive qui n'a pas d'autre fournisseur possible. D'autres gisements de profit seront donc recherchés et exploités : à la fois en interne, dans une gestion serrée de tous les compartiments techniques, en personnel, en réduction des pertes de toute nature, et aussi en externe, dans la maximisation relative du marché : essai de transformation de tous les besoins en demande, processus de recouvrement maximisé (compteurs, délais, modes de paiement, etc.), réduction maximale des coûts dans le respect des objectifs contractuels.

Si dans d'autres contextes, par exemple sud-américains, les hausses de prix relatif de l'eau potable ont été dans certains cas insupportables, on perçoit que le contexte marocain n'est pas la répétition de scénarios dénoncés ailleurs. Les expériences passées et peut-être surtout le cadre jacobin marocain, très sensible à l'impact social des mouvements de prix et à la préservation de l'emploi, paraissent avoir

laissé des marges de manœuvres très réduites aux opérateurs concessionnaires. L'histoire de la gestion déléguée ne se réplique pas à chaque fois dans les mêmes termes.

2. Les résultats de la gestion déléguée à Casablanca et à Tanger-Tétouan

L'exemple de Casablanca, dont la concession remonte à 1997, permet d'avoir suffisamment de recul pour une analyse des résultats. Bien que la DSP à Tanger et Tétouan soit plus récente, et sans anticiper sur un bilan définitif, l'observateur attentif y retrouve cependant un certain nombre de régularités.

2.1. La Lydec à Casablanca, sept ans après la signature du contrat de concession

La stratégie de la firme est toute entière tournée vers des gains de productivité, une réduction drastique des fuites en volume et des pertes en recettes, et la réduction des charges d'exploitation inutile. Une écoute permanente de la clientèle permet d'évaluer à tout moment son niveau de satisfaction. Il y a là un exemple remarquable d'un redressement de gestion qui montre comment en quelques années, il est possible de passer progressivement d'une situation déficitaire à une gestion excédentaire.

2.1.1. Sur le plan commercial : amélioration des rendements en eau et résultats comptables satisfaisants

A Casablanca, la consommation moyenne par habitant est d'environ 95 litres par jour, ce qui n'est qu'un ordre de grandeur, compte tenu de l'hétérogénéité des catégories de consommateurs (domestique, préférentielle et industrielle).

La Lydec poursuit ses objectifs de minimisation des pertes et de maximisation des recouvrements (renouvellement de compteurs, investigation des consommations nulles, terminaux de saisie portable, formation des agents de recouvrement, projet « accueil-abonnement » en rapport avec les volumes consommés).

Ne pouvant modifier librement le prix de l'eau, l'opérateur cherche à maximiser son profit à travers la réduction des pertes et donc l'amélioration des rendements des réseaux d'eau. A propos de la tarification, rappelons que les prix sont précisément encadrés par la convention de gestion déléguée (article 16). On peut citer à cet égard le document de la Lydec de 1999 qui rappelle les règles contractuelles qui déterminent de façon très stricte les évolutions de prix de l'eau dans le périmètre du grand Casablanca en les maintenant dans une trajectoire nationale parfaitement maîtrisée par les autorités marocaines : « Le contrat de gestion déléguée définit les prix moyens applicables année par année. Il définit également les conditions dans lesquelles ces prix peuvent être ajustés, par exemple suite à des variations des prix à la hausse ou à la baisse des fournitures de l'ONE

ou de l'ONEP, ou en fonction des niveaux d'inflation ». A ce sujet, la Lydec joue la transparence en veillant scrupuleusement à faire état des évolutions de prix et de leurs motifs. Les données tarifaires et leurs évolutions, ainsi que la véritable communication que développe la Lydec, laissent supposer que l'opérateur est parfaitement en mesure d'expliquer et de justifier sur la base de la convention de délégation le moindre mouvement de ses prix. Cela confirme que les prix de l'eau ont augmenté avant la gestion déléguée et continueront très probablement leur mouvement à la hausse dans l'avenir pour les concessionnaires, comme pour les régies. Le caractère stratégique et symbolique de l'eau et de son prix est tel au Maroc que ce n'est sûrement pas sous la forme de hausses unilatérales, inconsidérées et exorbitantes du prix de l'eau consommée que la gestion déléguée peut prêter le flanc à la critique. C'est sans doute pourquoi des efforts significatifs et des réalisations importantes ont été menés du point de vue de la réduction des pertes en eau.

Tab.3 Rendement du réseau de distribution d'eau. Lydec

Années	Rendement en eau (en %)
1998	64
1999	65,5
2000	69,4

Le rendement du réseau de distribution d'eau potable indique l'évolution du rapport entre le volume d'eau acheté à l'ONEP et celui effectivement distribué et facturé aux clients casablancais. En deux ans, c'est une amélioration de près de 8 % qui a été réalisée entre l'achat d'eau et sa revente. Selon le directeur général de la Lydec, « (...) à la fin de l'année 2002, le programme de recherche de fuites nous aura permis de contribuer activement à la cause nationale de préservation de la ressource en économisant 25 millions de m³, soit l'équivalent d'une ville de 800 000 habitants.

(...) Le déploiement du programme « Sahara » de détection des fuites (...), technique innovante utilisée pour la première fois en Afrique, aura permis en 2001 d'inspecter plus de 100 kilomètres de conduites d'eau potable et de détecter 49 fuites sur feeders qui ont pu être réparées.

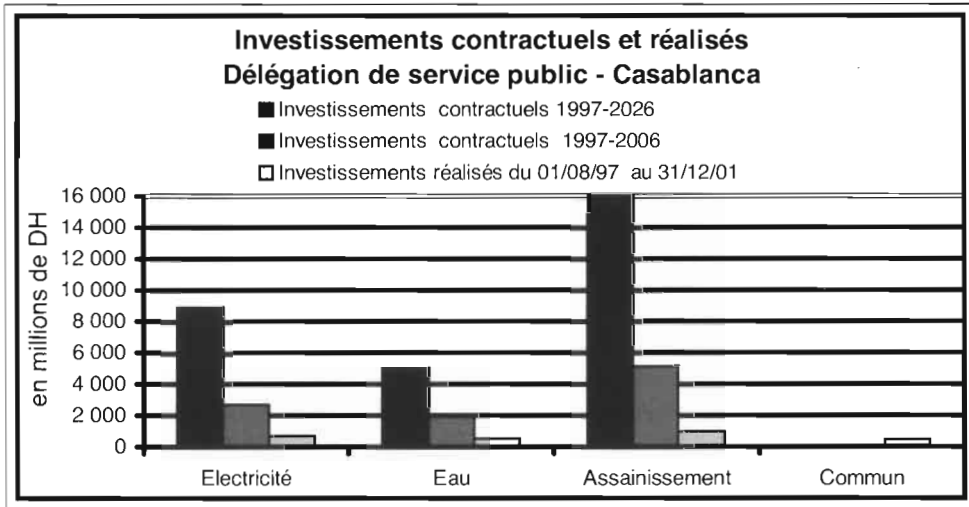
(...) Suite aux conclusions du programme de vieillissement des compteurs, Lydec a entamé une vaste campagne de renouvellement des compteurs de 15 et 20 mm anciens de 12 ans. Dans le même temps des actions marquantes ont été menées pour réduire les consommations non facturées (...); le rendement sur 12 mois glissants est passé de 68,7 % fin 2000 à 70,3 % à fin 2001. (...) Les achats d'eau (à l'ONEP) ont baissé de près de 17 millions de m³ entre 1998 et fin 2001, soit une économie de la ressource équivalente à une ville de 600 000 habitants. » (Lydec, rapport annuel 2001).

Sur le plan financier, le résultat définitif de la Lydec en 2001 fait ressortir un résultat net de 158 millions de Dh à comparer à 107 millions de Dh au titre de l'exercice 2000. Cette amélioration du résultat est due principalement d'une part, à la politique volontariste de réduction des coûts d'exploitation et de la norme de qualité engagée par la Lydec, et d'autre part, à l'économie sur l'achat des fluides, particulièrement l'eau, grâce à une action énergique ayant permis de relever le rendement en eau. A la fin 2001, les déficits cumulés antérieurs sont totalement résorbés et le résultat cumulé fait apparaître un excédent de 42 millions de Dh.

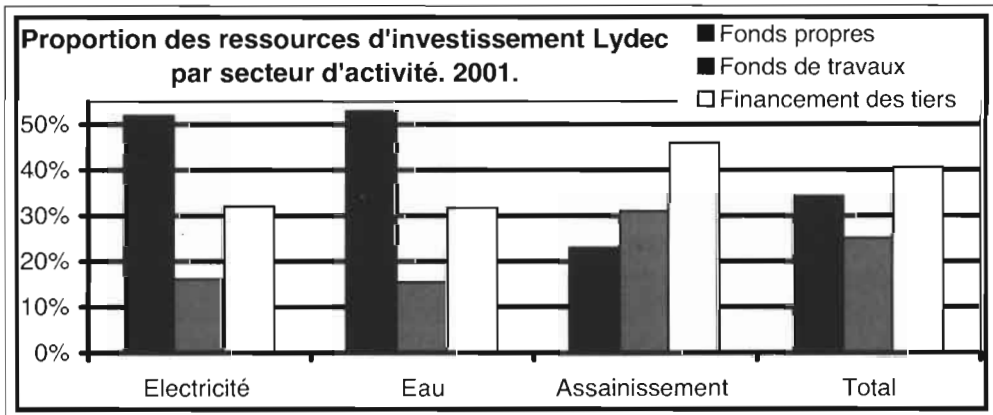
2.1.2. Sur le plan des investissements, retard du calendrier par rapport aux engagements contractuels

Le principe affirmant que « l'eau paye l'eau » est parfaitement appliqué, au sens où aucune ressource publique nationale, aucune aide publique internationale au développement ou aucune subvention ne vient compléter le dispositif financier du contrat Lydec. Au total, en ce qui concerne l'eau potable, le délégataire est engagé à hauteur de 612 millions de Dh sur trente ans (dont les deux tiers seront à mobiliser au cours de la première décennie). La contribution propre de la Lydec au financement des investissements pour le service eau potable est donc de 12,22 %. Pour l'ensemble du contrat de délégation, l'apport total du délégataire est de 6 326 millions de Dh, soit 21 % des 30 000 millions de Dh d'investissements inscrits au contrat de délégation. Et pour les trois services délégués, 57 % de la contribution du délégataire devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie.

A la fin 2006, théoriquement ce sont 9 765 millions de Dh qui devront avoir été investis pour l'ensemble de la convention de gestion déléguée, dont 1.907 millions de Dh devraient correspondre au secteur de l'eau potable. A la fin de 2001, soit à mi-parcours de la première décennie de gestion déléguée, et selon le calendrier d'investissements, c'est environ la moitié des 9 765 millions de Dh qui aurait dû être contractuellement investie pour les trois « métiers » (eau, assainissement liquide et électricité), soit 4 882,5 millions de Dh et 953,5 millions de Dh pour l'eau potable. Or, le montant indiqué dans le rapport annuel 2001 fait état de 2 703 millions de Dh effectivement investis entre le 1^{er} août 1997 et le 31 décembre 2001 pour les trois « métiers » dont 544,3 millions de Dh pour l'eau potable. Sous réserve d'informations connexes qui expliqueraient la différence entre ces données effectives et les engagements financiers contractuels 2001 approximés, le ratio entre « investissements effectifs » et « investissements contractuels » serait de 55,36 % pour l'ensemble du contrat et de 57,08 % pour l'eau potable.



Rappelons qu'une partie seulement des investissements est financée sur fonds propres. Pour la période 1997-2006, ce sont 394 millions de Dh que le délégataire aura dû investir contractuellement en fonds propres ou équivalent pour le service eau potable. Or, sur la période 1997-2001, ce sont 197 millions de Dh qui auraient été injectés par le délégataire au titre des investissements contractuels. Tout porte à croire que ce montant est compris dans les 544,3 millions de Dh qui ont été effectivement consacrés aux investissements en eau entre 1997 et 2001.



Nota bene : en matière d'assainissement, 6 125 millions de Dh sont optionnels et correspondent aux stations d'épuration.

Pour l'année 2001, l'eau est le secteur pour lequel la part des fonds propres est la plus importante (53 %).

2.1.3. Sur le plan satisfaction clientèle

« Lydec a fait de la satisfaction de ses clients, aussi bien particuliers qu'industriels, sa principale priorité. Aucun effort n'a été ménagé pour leur fournir un service en phase avec leur attente » (Lydec, sept-1998, *Lydec, un an après. Bilan et perspectives*, pp. 10-11). C'est un objectif permanent et affiché : « Le client est au centre de nos priorités. D'une culture d'abonnés à une culture du client... Chantiers en cours : élargissement des horaires d'ouverture des agences ; mise en place de nouveaux modes de paiement, notamment le prélèvement bancaire ; extension du réseau d'agences et réagencement ; mise en place d'un service téléphonique pour prendre en charge les appels clients ; facture unique pour l'eau et l'électricité ; création d'une unité de contrôle permanent des compteurs » (Lydec, sept-1998).

Pour suivre les réactions des clients, un observatoire a été mis en place par Lydec : « la satisfaction de la clientèle est mesurée en permanence auprès de 700 personnes de différentes catégories socio-professionnelle, interrogées dans différents quartiers de la ville afin d'avoir un échantillon représentatif de toutes les délégations de Casablanca et Mohammedia. Réactualisée tous les trois mois, cette étude, confiée à un cabinet extérieur, permet d'évaluer la satisfaction des clients quant à la qualité des infrastructures et des services de Lydec » (Lydec, sept-1998). Dès le début de l'activité, la satisfaction de la clientèle est un indicateur mis en place et suivi régulièrement : cet indice de satisfaction de la qualité des services atteint 86 % en décembre 2001.

2.1.4. Sur le plan des ressources humaines et de la formation du personnel

La dynamique de la gestion des ressources humaines paraît évidente au sein de Lydec ; elle correspond sans doute à une dynamique de productivité du capital humain, mais aussi à la construction d'une culture interne d'entreprise autour d'une perception extérieure identitaire liée aux « services urbains ».

De même la démarche « qualité » et l'implication « citoyenne » de la Lydec (ONG, scolaire, sponsor, espaces verts) attestent d'une stratégie interne et externe de communication très dynamique et active, correspondant sans doute au caractère très exposé (dans tous les sens du mot : nécessairement visible et sujette à critique) de cette activité de « service au public ».

Les charges de personnel et la masse salariale représentent un domaine qui laisse une marge de manœuvre limitée pour la firme délégataire en termes de gains de productivité et de réduction des coûts. En matière de gestion des ressources humaines, la principale et sans doute unique marge de manœuvre se rapporte à la compétence et à la productivité du capital humain, mais pas à son périmètre et à sa masse qui semblent être une donnée intangible ou à forte inertie, et sans doute très sensible.

2.2. Amendis à Tanger-Tétouan, le passage à la gestion déléguée

Face à l'incapacité de la RAID et de la RDE⁶ à mobiliser des capitaux, et devant l'ampleur des investissements à réaliser, les autorités retiennent la solution de la gestion déléguée. Il s'agit à la fois de rattraper le retard (technique, financier) des dispositifs précédents (régies) mais aussi de faire face à une demande en eau croissante en tenant compte de la problématique environnementale et de la durabilité des dispositifs mis en place.

Les principaux objectifs de la gestion déléguée à Tanger et Tétouan sont les suivants : renouveler et étendre les réseaux en garantissant la continuité des services avec amélioration de la qualité des prestations ; mettre en place les réseaux d'évacuation des eaux usées et promouvoir des solutions durables pour l'assainissement liquide (stations d'épuration) ; maintenir un niveau correct de rémunération des salariés des régies en pérennisant leurs emplois et leur statut tout en plafonnant l'effectif des cadres étrangers (quotas) ; élargir l'accès aux services de base pour l'étendre à l'ensemble de la population avec un taux de branchement domiciliaire de 100 % des ménages.

Pour les services qu'elle a en charge, la société délégataire s'engage à réaliser des constructions et des acquisitions immobilières (achats de terrains pour les réservoirs, les stations de pompage, les agences et le siège de la société) ; adopter une gestion technique informatisée performante pour une meilleure efficacité des infrastructures ; renforcer les réseaux de distribution existants ; augmenter le nombre d'abonnés.

2.2.1. L'assainissement liquide, une question épineuse

Parmi les objectifs de la DSP à Tanger-Tétouan, l'assainissement liquide est annoncé comme prioritaire ; ce service représente la part la plus importante des programmes d'investissement.

Pour le projet de « dépollution de la baie de Tanger », Amendis consacrera une enveloppe budgétaire de 600 millions de dirhams (environ 16 % du total des investissements prévus dans le contrat de gestion déléguée de Tanger, ou 34 % des investissements réservés à l'assainissement liquide dans cette même convention). L'objectif de ce projet consiste à traiter les eaux usées collectées par les réseaux d'évacuation de la ville avant de les rejeter en mer. Il est prévu dans un premier temps d'installer plusieurs kilomètres de canalisations pour collecter l'essentiel des eaux usées de l'agglomération. Après leur interception, les effluents seront drainés

⁶ La régie autonome intercommunale de distribution de Tanger (RAID) et la régie de distribution des exploitations de Tétouan (RDE) étaient des régies intercommunales de distribution d'eau potable et d'électricité.

via des stations de pompage vers une station d'épuration avant d'être évacués au large par un émissaire marin. « L'ouvrage dont les travaux ont démarré en mai [2004], sera, affirment les ingénieurs d'Amendis, «un modèle de mise en pratique de la nouvelle technologie : désodorisé, insonorisé, compact et intégré dans le paysage environnemental» » (Une station de traitement des eaux pour Tanger, *Libération*, Casablanca, 11 mars 2005).

A Tanger, les terrains devant accueillir les stations d'épuration sont retenus et les procédés de traitement des effluents arrêtés depuis le printemps 2004. Les travaux de construction ont démarré ; mais les infrastructures auront-elle une capacité de traitement suffisante pour satisfaire la demande urbaine d'assainissement liquide ? Précisons que la station d'épuration sera étroitement enserrée entre le rivage et les remparts de la médina, à proximité du port de Tanger. De plus, les réseaux d'assainissement liquide restent incomplets et n'évacuent pas l'ensemble des eaux usées de la ville.

A Tétouan plus particulièrement, l'assainissement liquide est une question difficile depuis plusieurs décennies. La ville ne disposant pas d'infrastructures de traitement, les eaux usées sont rejetées dans l'oued Martil (qualifié d'égout à ciel ouvert) ou directement en mer, non loin d'une zone littorale touristique. Le projet le plus ambitieux d'Amendis pour Tétouan est de réaliser d'ici à 2006 un collecteur commun aux onze déversoirs du réseau d'assainissement pour acheminer les effluents vers une station d'épuration située en dehors de la ville ; il est aussi prévu une station autonome pour la zone littorale touristique.

En 2004, l'opérateur a fait plusieurs propositions techniques et financières à l'autorité délégante pour qu'elle choisisse, parmi diverses options, un type de station d'épuration. Le débat porte d'une part, sur l'emplacement et la valeur des terrains et d'autre part, sur les procédés d'épuration des eaux usées. Ces négociations mettent en évidence les difficultés du délégataire à satisfaire ses objectifs contractuels, à définir des solutions durables pour l'assainissement liquide et enfin à respecter ses propres équilibres comptables et la rentabilité générale des dispositifs envisagés. La société privée est à la croisée de deux objectifs contradictoires : la réalisation de profits (elle est là dans son rôle d'entreprise) et l'exécution des clauses contractuelles (elle est là dans son devoir de délégataire de service public). Elle est à la recherche d'un compromis entre logique marchande et mission de service public.

2.2.2. Investissements contractuels et programmes d'amélioration des rendements des réseaux d'eau potable

Alors que la mobilisation des capitaux est affichée comme un des motifs du passage des régies au privé, la plus grande part des investissements proviendra en réalité des résultats d'exploitation et de la participation des abonnés, les ressources propres du délégataire représentant seulement le quart du programme des investissements à Tanger et Tétouan.

Pour les deux contrats urbains confondus, les secteurs de la distribution d'eau potable et d'électricité représentent respectivement 24 % et 33 % des investissements contractuels. La priorité porte sur le service de l'assainissement liquide avec 43 % des investissements contractuels. Hormis dans le domaine de l'assainissement, les montants des investissements sont supérieurs pour Tétouan.

Tab.4 Programme contractuel prévisionnel d'investissements.
(En Dh, hors TVA)

	Assainissement	Eau	Electricité	Total
Tanger	1 766 921 259	829 678 183	1 115 598 284	3 712 197 726
Tétouan	1 497 063 116	1 031 521 813	1 372 661 255	3 901 246 184
Total	3 263 984 375	1 861 199 996	2 488 259 539	7 613 443 910
% du Total	43	24	33	100

Sources : conventions de gestion déléguée de Tanger et de Tétouan

Plus de la moitié des investissements contractuels doivent être réalisés au cours des dix premières années.

Le délégataire s'engage à prendre les mesures nécessaires pour l'amélioration des rendements des réseaux de distribution d'eau et d'électricité en vue d'atteindre les objectifs suivants :

Tab.5 Programme d'amélioration des rendements. Tanger et Tétouan

Contrat	Service	2002	2007	2012	2017	2022	2027
Tanger	Eau	69	75	80	82	85	85
	Electricité	91,5	93	93,5	94	94,5	95
Tétouan	Eau	63	74	80	85	85	85
	Electricité	93	93,8	94,4	94,9	95	95

Sources : conventions de gestion déléguée de Tanger et Tétouan

La gestion déléguée est envisagée comme une solution aux déficiences techniques et financières des régies. Avant la DSP, les villes de Tanger et Tétouan disposaient d'une faible capacité de stockage d'eau potable or, pour assurer un bon fonctionnement des réseaux et faire face aux consommations de pointe, l'optimum de capacité de stockage des réservoirs équivaut à la moitié de la distribution journalière. De plus, la vétusté des réseaux se conjuguait à cette insuffisante capacité de stockage. Il en résultait des débits réduits et des coupures d'eau particulièrement aux heures de pointes. A l'inverse, lorsque la pression était excessive, les canalisations se rompaient en provoquant des fuites. Les réseaux enregistraient donc des faibles rendements, avec environ 40 % de pertes entre les volumes achetés à l'ONEP et ceux vendus aux abonnés. L'amélioration du rendement de la distribution en eau étant une clause contractuelle, le délégataire doit donc procéder prioritairement à la réhabilitation des réseaux et à la réduction

des fuites. Si la société privée ne réduit pas les pertes d'eau potable dans le réseau d'adduction, son niveau de profit peut en être affecté. Le lancement d'un important programme de détection et de réparation des fuites ainsi que de renouvellement des réseaux résultent de cette contrainte pour le délégataire.

Tab.6 Tableau récapitulatif. Tanger et Tétouan. 2001-2002

	Tanger	Tétouan
Nombre d'habitants	700 000	500 000
Nombre de bornes-fontaines	268	169
Nombre théorique d'habitant par borne-fontaine	2 612	2 959
Volumes distribués aux bornes-fontaines (en m3)	1 215 954	499 471
A : Recette annuelle théorique des vol. distribués aux BF, en millions de Dh	8,5	3,5
B : Fonds de travaux Eau / an (*), en millions de Dh	7,2	15,3
Ratio A / B, en %	117 %	23 %
Investissements contractuels, en millions de Dh	3 700	3 900
C : Investissements contractuels annuels moyens, en millions de Dh	148	156
Ratio A / C, en %	5,7 %	2,2 %
D : Chiffre d'affaires 2002, en millions de Dh	702	424
Ratio A / D, en %	1,2	0,8
Effectifs employés	850	1 450
Effectifs agences avant DSP	9	7
Nouveaux abonnés après 9 mois de gestion déléguée	6 000	5 000
Nouvelles agences après 9 mois de gestion déléguée	7	2
Investissements réalisés après neuf mois de gestion déléguée	70 % du total prévu par le contrat pour la 1 ^{ère} année	

Sources : Amendis, 2001, 2002 et 2003.

(*) : calculés à partir des investissements prévus pour les 10 premières années.

Les contrats de gestion déléguée de Tanger et Tétouan définissent clairement les engagements de l'entreprise (augmentations tarifaires, reprise du personnel des régies, quotas de personnel étranger, extensions des réseaux de distribution, branchements sociaux). Un des points fort de cette DSP réside dans le fait que les augmentations tarifaires et les marges bénéficiaires du délégataire sont conditionnées par la réalisation des objectifs contractuels. Les profits de l'entreprise dépendent des investissements, du lancement des grands chantiers, de l'amélioration des rendements des réseaux d'eau en limitant les pertes au cours de l'adduction, etc. Le contrat est donc rédigé de telle sorte que le délégataire ait théoriquement une obligation de résultats. L'opérateur doit répondre aux objectifs contractuels de la gestion déléguée et tenir le programme d'amélioration des rendements des réseaux. Il s'agit de conditions nécessaires pour dégager du *cash-flow*. Il faut aussi qu'il obtienne des résultats économiques satisfaisants à travers

l'exploitation des services pour assurer des profits et l'amortissement des investissements. Le pari est d'autant plus risqué pour l'entreprise que cette condition est nécessaire mais pas suffisante. Certains objectifs contractuels apparaissent difficilement réalisables. S'ils ne remettent pas en cause la viabilité économique de l'entreprise à court terme, les clauses du contrat semblent être gravées dans le marbre pour rappeler au délégataire ses obligations le moment opportun. Les pouvoirs publics tiennent le délégataire par des objectifs précis et contractuellement définis. Si le contrat peut faire l'objet d'avenants, c'est l'autorité publique qui en conserve la maîtrise.

2.2.3. Suivi et contrôle de la gestion déléguée

A propos du suivi et du contrôle de la gestion déléguée par les autorités délégantes et de tutelle, les contrats de Tanger et Tétouan se distinguent des conventions signées à Casablanca et à Rabat. Les autorités ont veillé ici à mettre en place les outils d'un contrôle étroit sur le délégataire à travers un dispositif qui représente un outil de régulation de la gestion déléguée par les pouvoirs publics.

Pour chacun des contrats (Tanger et Tétouan), il est institué un comité de suivi présidé par le Maire et composé de six représentants de l'autorité délégante, six représentants du délégataire et deux représentants de l'autorité de tutelle : cette composition témoigne du rôle d'arbitre de la direction des Régies et services concédés en cas de différends entre les collectivités locales et l'opérateur privé.

Les conventions de gestion déléguée mettent en évidence le maintien de la tutelle du pouvoir central sur l'autorité délégante. Les contrats rendent compte à la fois des responsabilités de la société privée concernant ses engagements et ses rapports avec les clients mais aussi de la vigilance du ministère de l'Intérieur sur les agissements des parties contractantes.

2.2.4. La gestion des ressources humaines, rupture ou continuité ?

Les régies étaient affectées par une gestion discutable des ressources humaines. L'emploi pléthorique et parfois improductif de la RDE a aussi permis classiquement de distribuer des salaires à de jeunes diplômés de Tétouan, la régie et son déficit fonctionnant comme un filet social de l'emploi urbain.

La négociation de la reprise du personnel des régies fut une affaire délicate pour Amendis. Le délégataire maintient des rémunérations élevées (à poste égal par rapport à d'autres sociétés marocaines, y compris du secteur public) mais elle doit assurer une amélioration des performances de ses exploitations pour répondre aux objectifs contractuels. Les contrats rendent compte de l'intérêt que portent les autorités délégantes et de tutelle au maintien des avantages sociaux acquis par le personnel des régies ; par exemple, les employés d'Amendis conserve le même

syndicat que ceux des régies. Les annexes des contrats sur le personnel indiquent qu'une partie des employés des régies est mise à la retraite au moment de la DSP ; leurs départs sont négociés avec des avantages et des compensations.

Les objectifs visant à augmenter et à améliorer les réseaux et la qualité des services représentent des coûts et des investissements importants. De plus, la « gestion harmonieuse des ressources humaines » implique un bon niveau de rémunération des agents. Dans ces conditions, pour réaliser l'objectif d'équilibre économique et financier, les augmentations tarifaires sont indispensables. Le maintien de tarifs à un niveau socialement acceptable peut apparaître comme difficilement compatible avec certains autres objectifs de la gestion déléguée.

Ainsi, autant à Casablanca qu'à Tanger et Tétouan, la gestion déléguée est orientée vers une amélioration du service de distribution de l'eau potable, selon une tarification encadrée par les pouvoirs publics, portée par des firmes à l'évidence soucieuses de la productivité de leur capital humain et de leur capital financier. Il devient intéressant de mettre cette efficacité d'entreprise dans la perspective du développement soutenable et de la ville durable.

3. Pour une refondation de la gestion déléguée

Le modèle marocain d'AEP et d'assainissement peut être caractérisé par un équilibre dynamique - non dogmatique, flexible et soucieux de capitalisation d'expériences - entre deux modes de gestion : les régies et la gestion déléguée. Les choix marocains peuvent être considérés comme un modèle innovant et pragmatique dans la mesure où - autant en matière de gestion des régies que de mise en œuvre des contrats de DSP - ils offrent une approche constructive des avancées et des limites de chacun de ces modes de gestion. Pour notre part, nous avons plus particulièrement travaillé sur la composante DSP de la gouvernance de l'eau au Maroc⁷ dans les contextes urbains de Casablanca et de Tanger-Tétouan. En amont, nous en avons montré les résultats positifs et les avancées que ce choix gestionnaire a pu amener dans les contextes urbains considérés. Cependant, les évolutions possibles ou souhaitables de ce mode de gestion ne peuvent pas être ignorées puisqu'il représente une forme efficiente mais perfectible de la gouvernance de l'eau potable. En dépassant les contingences des sites urbains étudiés au Maroc et en considérant la DSP comme un objet de recherche, il est possible d'en faire une lecture théorique pour soumettre ce concept de DSP à la critique des faits dans un souci de compréhension et d'amendement des dispositifs,

⁷ En ce qui concerne les régies d'eau marocaines et leur fonctionnement, on peut renvoyer le lecteur à deux documents récents et éclairants :

- Service public 2000, février 2002, *op. cit.*

- Ophèle C., mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, Rapport de stage ENGREF, AFD, Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts.

et de rétroaction entre recherche et aide à la décision. En dépassant une approche figée et normative de la DSP, nous ouvrons une perspective de refondation de la gestion déléguée.

Nous engagerons cette analyse à partir de trois observations et limites empiriques que nous avons pu observer dans la mise en œuvre des contrats de délégation. Il s'agit du volet assainissement et de l'accès à l'eau des quartiers précaires.

L'amélioration significative des services collectifs urbains en matière d'eau potable et d'assainissement est un enjeu majeur du Millénaire ; c'est un des huit objectifs fixés par les Etats membres des Nations unies⁸. D'ici 2015, « réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à une eau potable saine » vise à desservir 1,6 milliard de personnes dont plus de la moitié vit en milieu urbain. « Réduire de moitié la proportion de la population n'ayant pas accès à un assainissement de base » pose prioritairement la question des investissements en infrastructures d'adduction, de distribution, de collecte et de traitement des eaux. Mais cette question du financement du secteur de l'AEP et de l'assainissement ne renvoie-t-elle pas directement à celle de la nature du marché de l'eau potable urbaine ?

Il existe un lien biunivoque entre type de financement et type de marché. A une gouvernance privée (ou en gestion déléguée) de l'eau urbaine, correspondront les financements dégagés du chiffre d'affaires réalisé par les opérateurs privés à travers la distribution de l'eau et le service d'assainissement ; théoriquement, selon le principe du recouvrement des coûts, l'eau devrait être en mesure de payer l'eau. Il s'opèrera une transformation de l'eau en un bien économique, doté théoriquement d'une valeur marchande d'équilibre. Dans ces conditions, la marchandisation de l'eau devrait assurer en principe une simultanéité entre les besoins d'investissement du secteur de l'AEP et ses capacités d'autofinancement. Cette conception a inspiré le modèle marocain de l'eau urbaine avec la mise en concession des principales métropoles littorales (Casablanca 1997, Rabat 1999 et Tanger-Tétouan 2002), les autres villes marocaines restant en régime de régie publique, avec au total un peu moins de 50 % du volume d'eau potable urbaine distribuée.

Cependant, dix ans après l'affirmation de ces choix, cette approche paraît aujourd'hui être confrontée à deux contraintes majeures :

- les besoins de financement considérables imposés par les objectifs d'investissement en particulier en milieu urbain dans les contrats de gestion déléguée ;

⁸ *Financing Water for All*. Report of the Water Panel on Financing Water infrastructure. Chaired by Michel Camdessus. Report written by James Winpenny. World Water Council Third World Water Forum. Global Water Partnership. March 2003

- la limite de constitution du marché urbain de l'eau qui se heurte au mur de l'insolvabilité et aux pratiques sociales de faveur.

Il y a là une sorte de paradoxe entre une offre en eau de plus en plus exigeante en flux de capitaux et une demande en eau, rétive à entrer complètement dans une logique marchande. Nous observerons plus précisément ce décalage dans le cas de Casablanca, capitale économique du Maroc comptant plus de 4 millions d'habitants. Des perspectives de mobilisation de financement importante liées à un objectif de mise aux normes en matière d'assainissement et l'incomplétude du marché urbain de l'eau réduisent d'autant le niveau des recettes dégagées de la distribution de l'eau. Il se crée une situation contradictoire qui interroge le principe de « l'eau paie l'eau ».

3.1. Assainissement et besoins de financement infrastructurel à Casablanca.

Dans le contexte casablançais, la « Convention de gestion déléguée du service de distribution d'électricité, du service de distribution d'eau potable et du service d'assainissement liquide à Casablanca » a été signée le 28 avril 1997 à Rabat entre la société Lyonnaise des eaux, représentée par son président-directeur général, Monsieur Jérôme Monod⁹, et le président du Conseil de la communauté urbaine de Casablanca.

Cet accord de la délégation de service public multisectoriel comme celui de Rabat et de Tanger-Tétouan, concerne une zone urbanisée littorale. En matière d'assainissement - plus exactement de collecte et d'évacuation des eaux usées -, les rejets vers le milieu naturel, notamment en mer, restent le mode presque exclusif d'évacuation des eaux usées. Ces procédés frustes d'évacuation - par définition spécifique aux agglomérations littorales - tendent à créer une possible confusion entre la réalité (l'évacuation sans traitement) et les projets (l'assainissement avec traitement).

L'assainissement représente la part la plus importante des programmes d'investissement. Les rejets en mer apparaissent cependant comme une étape intermédiaire en attendant la phase suivante que représenteront les stations d'épuration. Mais la construction des stations de traitement des effluents impose des investissements importants et nécessite en amont des réseaux d'assainissement liquide performants. Or, généralement les réseaux d'évacuation des eaux usées sont vétustes, souvent obstrués et donc peu efficaces. Leur renouvellement et leur extension devraient précéder la réalisation des stations d'épuration. Pour en finir avec les rejets dans le milieu naturel et atteindre l'objectif d'épuration des eaux usées, il faut préalablement procéder au raccordement des foyers aux réseaux

⁹ agissant à la fois comme actionnaire fondateur et comme mandataire des autres actionnaires fondateurs de Lydec filiale, de droit marocain, de Ondéo/La Lyonnaise des Eaux France.

collectifs d'assainissement liquide. Ceci implique la mise aux normes des conduites posées localement par les habitants.

L'assainissement donne lieu à une tarification spécifique à travers la taxe d'assainissement : cette taxation appliquée par les régies est pour l'instant limitée à quelques villes marocaines¹⁰. Elle est bâtie sur le même modèle que la tarification de l'eau. Elle représente environ 10 % du montant de la facture d'eau. En matière d'assainissement, le contrat de délégation casablançais stipule :

« S'agissant des engagements tarifaires des deux parties, ils sont fixés par le contrat comme suit (en Dh constants) :

- pour l'assainissement, le tarif moyen variera de 1,56 Dh/m³ la première année à 2,22 Dh/m³ la cinquième année et restera constant jusqu'à la dernière année ;
- pour l'eau potable, le tarif moyen variera de 6,21 Dh/m³ la première année à 7,07 Dh/m³ la troisième année et restera constant jusqu'à la fin du contrat ;

(...) Les tarifs instaurés la première année par le délégataire sont sensiblement les mêmes que ceux pratiqués par la RAD à la date du transfert. »¹¹

En attendant la construction des stations d'épuration, des travaux sont réalisés pour prolonger les émissaires vers le milieu marin. Mais ils représentent un coût élevé sans garantir une solution satisfaisante, puisque la pollution du milieu est seulement déplacée et rendue moins visible.

L'article 23 du contrat de gestion déléguée à Casablanca précise la consistance du programme prévisionnel d'investissement : 30 milliards de dirhams marocains d'investissement sont prévus (soit environ 3 milliards de USD). Ils se décomposent ainsi par secteur :

¹⁰ Agadir, Beni Mellal, Fès, Marrakech, Meknès, Nador, Settat (et les concessions privées : Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan).

¹¹ Brahimi M., 2001, « La gestion déléguée des services publics urbains », *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, Acte du Colloque international, Trentenaire de l'Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 23-57, p. 37.

Tab.7 Programme prévisionnel d'investissement. Lydec

En millions de Dh	Investissements prévus contractuellement
Electricité	8 920,00
Eau	5 010,00
Assainissement	16 070,00
Commun	-
Total	30 000,00

Nota bene : en matière d'assainissement, 6 125 millions de Dh sont optionnels et correspondent aux stations d'épuration.

Le secteur de l'eau ne concerne que 17 % des investissements annoncés, alors que le secteur de l'assainissement en représente plus de la moitié. Cependant, on doit observer que près de 40 % des investissements prévus pour l'assainissement (6 125 millions de Dh) sont dits optionnels et correspondent aux stations d'épuration. A l'évidence, l'opérateur a fait preuve d'une certaine prudence contractuelle en limitant son engagement en matière d'assainissement. La difficulté pour libérer des espaces urbains ou périurbains destinés à l'implantation de stations d'épuration, leur coût élevé et leur faible rentabilité, le réseau amont de collecteurs d'eaux usées, sont autant de motifs qui expliquent cette clause restrictive (qui, si elle est appliquée, amputera le contrat de plus de 20 % du total des investissements annoncés initialement, et cet abattement concernera exclusivement le secteur de l'assainissement).

La programmation chronologique des investissements par « métier » est la suivante :

Tab.8 Les investissements contractuels de la Lydec (en millions de Dh)

	Inv. contractuels 1997-2026	Inv. contractuels 1997-2006	Inv. théoriques 1997-2001
Electricité	8 920	2 697	1 348,5
Eau	5 010	1 907	953,5
Assainissement	16 070	5 161	2 580,5
Commun	-	-	-
Total	30 000	9 765	4 882,5

Les données précédentes ont été affichées à la signature de la convention de délégation. Elles ont donc un caractère théorique. Après plusieurs années d'exécution du contrat, il devient possible d'en préciser le degré d'effectivité.

**Tab.9 Les investissements réalisés par secteur.
Lydec Casablanca. En millions de Dh.**

	Inv. théoriques 1997-2001	Inv. réalisés du 01/08/97 au 31/12/01	Ratio rÉalisÉ au 31/12/01 (%)
Electricité	1 348,5	691,8	51,30 %
Eau	953,5	544,3	57,08 %
Assainissement	2 580,5	970,8	37,62 %
Commun	-	496,1	-
Total	4 882,5	2 703	55,36 %

Les investissements pour la période 1997-2001 auraient dû atteindre en théorie 4 882,5 millions de Dh (dont 2 580,5 pour l'assainissement). Au terme de cette période, ils s'élevaient en réalité à 2 703 millions de Dh (dont 970,8 pour l'assainissement). Le ratio d'investissement réalisé était en moyenne pour l'ensemble des métiers de 55,4 % soit à peine supérieur à la moitié de l'objectif contractuel. En matière d'assainissement, ce même ratio est particulièrement bas puisqu'il tombe à un peu plus du tiers de l'objectif contractuel sectoriel (37,6 %). Cependant, si l'on ampute le montant théorique des investissements 1997-2001 de l'abattement optionnel de 20 %, on retrouve un niveau de réalisation des investissements proche du ratio moyen (47 %).

Pour l'ensemble du contrat de délégation qui s'élève à 30 000 millions de Dh, l'apport total du délégataire est de 6 326 millions de Dh, soit 21 % du total des investissements inscrits au contrat de délégation. Et pour les trois services délégués, 57 % de la contribution du délégataire devront être contractuellement mobilisés durant la première décennie (pour une durée totale du contrat de 30 ans) .

Près des 4/5 des investissements seront financés par le produit de l'exploitation. Contrairement à une idée reçue, l'opérateur privé n'agit pas en tant que bailleur puisqu'il n'investit pas majoritairement des ressources¹² financières préexistantes (fonds propres) ou mobilisées *via* le secteur bancaire (emprunts). La véritable capacité de financement de l'opérateur vient de sa compétence commerciale à échanger la distribution d'eau potable contre des recettes d'exploitation. Il financera ainsi les grosses réparations, les travaux de renforcement et d'extension des réseaux. Le délégataire ne finance donc pas principalement la convention de gestion déléguée à partir de fonds disponibles avant la gestion déléguée ou en puisant dans ses fonds propres. Mais il met en œuvre un savoir-faire technique et commercial qui permettra de mobiliser *ex post* auprès de sa clientèle une part importante¹³ des ressources nécessaires à couvrir les charges d'investissement.

¹² Bien entendu remboursables par le produit de l'exploitation.

¹³ 87,78 % dans le cas de l'eau potable à Casablanca.

Cette précision n'est peut-être pas superflue : d'abord, elle pondère la prise de risque directe encourue par le délégataire : les investissements sur fonds propres ne portent pas sur les 30 000 millions de Dh mais seulement sur un cinquième (soit 6 326 millions Dh). En corollaire, les financements seront effectués uniquement si l'exploitation commerciale fonctionne : ils ne sont pas indépendants des résultats commerciaux. Plus fondamentalement, ce type de dispositif de mobilisation de ressources par la voie commerciale, et non pas par la voie de l'épargne ou du crédit, ne peut opérer que si le marché est déjà constitué et si tous les utilisateurs ayant accès aux services délégués acceptent le rapport marchand et peuvent y entrer, compte tenu de leur revenu. La structure du financement, faisant très peu appel à des avances de fonds propres ou d'emprunts, est donc largement adossée à l'efficacité commerciale de l'opérateur. Cette efficacité passe par une hausse de productivité¹⁴ dans l'exploitation à volume constant, ou/et elle peut s'obtenir en multipliant les abonnés, ou/et par une hausse des volumes consommés mais surtout recouverts, la hausse de prix de vente étant une voie strictement encadrée par le contrat de délégation.

Au nom de la dimension environnementale du développement durable, les réseaux d'assainissement liquide et les stations d'épuration représentent aujourd'hui un enjeu crucial, mais leur réalisation reste incertaine en raison du poids financier de telles infrastructures et de leur très faible rentabilité (si tant est qu'elle soit positive). Ainsi, l'assainissement et ses objectifs ambitieux constituent peut-être le seuil de l'efficacité de la délégation de service public. On doit se demander si le secteur de l'assainissement ne met pas en question la vision totalisante du développement durable. La notion de soutenabilité laisse croire que les trois composantes (économique, sociale et environnementale) peuvent être atteintes simultanément. Or, le développement durable en acte laisse voir que l'équilibre économique est systématiquement l'objectif primordial, que la soutenabilité sociale peut s'accommoder longtemps de la flexibilité de l'informel et de coûts sociaux implicites, et qu'enfin les objectifs environnementaux - par leur poids financier et leur rentabilité négative - ont un caractère ardent mais, somme toute, optionnel ou, au mieux, différé.

Le fait que l'assainissement liquide passe de la responsabilité des collectivités locales au délégataire marque une évolution notable. Antérieurement confiées aux communes et aux organismes sous tutelle¹⁵, les opérations de restructuration de l'habitat non réglementaire engagent désormais la firme responsable de la distribution de l'eau et de l'électricité. La restructuration consiste notamment à

¹⁴ Par réduction des pertes en eau, par renforcement des compétences techniques, etc.

¹⁵ Les organismes sous tutelle (OST) du ministère de l'Habitat et de l'urbanisme sont : 1- l'ANHI : Agence nationale de (lutte contre) l'habitat insalubre, 2- la SNEC : Société nationale d'équipement et de construction, 3- l'ERAC : Etablissement régional d'aménagement et de construction, 4- Attacharouk. Ces quatre établissements publics sont en cours de regroupement (et de privatisation) sous l'égide de la holding Al Omrane Société Anonyme.

implanter les réseaux d'évacuation des eaux usées et la voirie dans les quartiers sous-équipés. L'entreprise privée se trouve désormais impliquée dans les actions de restructuration et dans l'aménagement des lotissements. Ceci implique son intervention directe dans l'aménagement urbain et vis-à-vis de la société civile dont elle va solliciter la participation (à travers la mobilisation sociale et le tissu associatif local) en vue du recouvrement des coûts. Par cette extension des responsabilités territoriales, l'opérateur privé assume aujourd'hui une partie des prérogatives des organismes sous tutelle et des communes, en sus de celles sectorielles des régies. En raison de la multiplication de ses prérogatives à travers des contrats longs de délégation (eau, électricité, assainissement, déchets ménagers, transports, téléphonie mobile, aménagement des quartiers, etc.), le délégataire et son groupe d'appartenance pourraient devenir une sorte d'assemblé de la gestion et du développement urbain en se trouvant impliqué dans un vaste processus de « délégation de pouvoir public local » (de Miras, 2004). Cette extension multisectorielle de la mise en concession questionne évidemment la consistance politique des entités communales en charge en principe du pouvoir décentralisé.

3.2. Les besoins et la demande en eau potable urbaine ou l'incomplétude du marché urbain de l'eau

La croissance géométrique de l'offre en eau et l'évolution conséquente des besoins de financement des infrastructures de production (barrages) et des réseaux d'adduction toujours plus étendus, ont conduit à prendre en compte la dynamique de la « demande en eau », sa maîtrise devant permettre d'infléchir une mobilisation exponentielle de la ressource en eau. Une demande raisonnée et son implication dans une gouvernance élargie de la gestion de l'eau ont ouvert un nouveau champ d'actions et méthodologique : consentement à payer, recouvrement des coûts, campagne de sensibilisation, éducation, éradication annoncée des bornes-fontaines, etc. ; sont autant d'entrées destinées à introduire parmi les urbains l'idée que l'eau potable a dorénavant un coût. Le forum de Fiuggi (Italie) sur les « Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée » organisée par le plan Bleu en octobre 2002 a confirmé la pertinence et la nécessité d'une approche de la gestion de la ressource intégrant la variable « demande en eau ».

Mais cette variable « demande en eau » est généralement envisagée sur un mode déductif. Cette approche est symétrique à celle de l'offre en eau, elle signifie que cette demande en eau est considérée comme une donnée identifiable ; l'existence de cette demande est déduite à partir de l'offre en eau : si l'offre existe, c'est bien qu'une demande lui fait face et qu'il existe donc un marché urbain de l'eau. Si le schéma logique est exact, la réalité est plus subtile. En effet, la structuration complète de l'offre détermine-t-elle *ipso facto* une demande en eau parfaitement achevée et constituée ?

Dans le cas du Maroc, la politique publique mise en oeuvre par le Roi Hassan II, destinée à organiser et contrôler l'offre en eau en général - dont celle de l'eau potable urbaine -, n'implique pas nécessairement une maîtrise intégrale de la demande en eau des grandes métropoles. Sans développer ici l'ensemble de la politique de l'eau du Maroc, on peut néanmoins rappeler ses principales caractéristiques infrastructurelles et institutionnelles.

La production d'eau potable remonte à 1929 avec l'édification de grands barrages (d'abord principalement destinés à l'irrigation).

Tab.10 Constructions des grands barrages¹⁶ de 1929 à 2001

Décennies	Nbre	Capacités millions de m3	Effectifs cumulés	Millions de m3 cumulés
1929 à 1939	6	376	6	376
1940 à 1949	1	27	7	403
1950 à 1959	6	1 413	13	1 816
1960 à 1969	5	596	18	2 412
1970 à 1979	8	6 423	26	8 835
1980 à 1989	39	567	65	9 402
1990 à 2001	33	6 188	98	15 590
Total	98	15 590	98	15 590

Sources : ministère de l'Équipement. *Nota bene* : 33 des 98 barrages contribuent à l'AEPI.

En 1981, est créé le Conseil supérieur de l'eau et du climat (CSEC) sur l'initiative du Roi. Cela atteste de l'intérêt du Souverain pour la question de l'eau¹⁷. Le principal objectif de ce Conseil est d'améliorer la valorisation et la protection des ressources en eau à travers la formulation des orientations générales de la politique nationale de l'eau¹⁸. Avec la Décennie internationale de l'eau (DIEPA, 1980), la priorité marocaine va à l'accès à l'eau et à l'assainissement des personnes et, face à la menace de « stress hydrique », le Maroc se tourne vers une législation visant à assurer la pérennité des ressources en eau.

Au total, en 2000 la production d'eau potable pour les villes était la suivante :

¹⁶ Définition d'un « grand barrage » : pour la Commission internationale des grands barrages (CIGB), un grand barrage a une hauteur de 15 mètres ou plus (à partir de la fondation). Ceux d'une hauteur de 5 à 15 mètres et ayant un réservoir d'un volume supérieur à 3 millions de m3 sont également rangés parmi les grands barrages (Dugot P., 2001, *L'eau autour de la Méditerranée*, L'Harmattan, 190 p., p. 80).

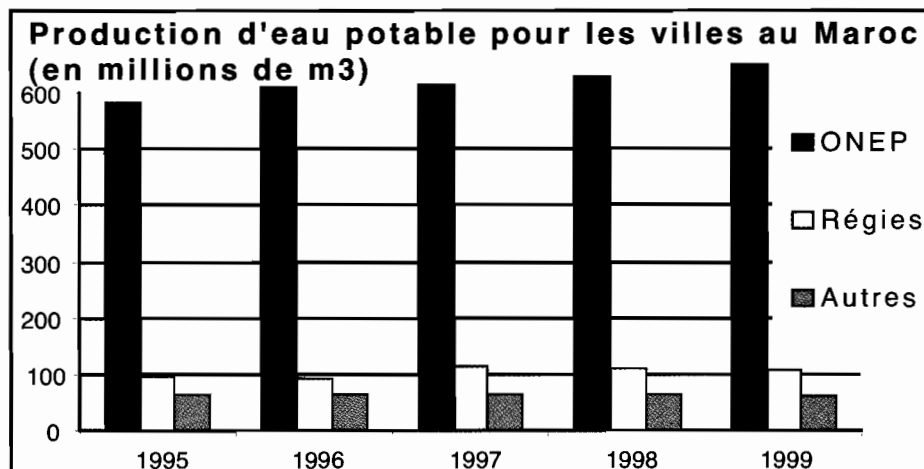
¹⁷ « Lors de sa première session (Rabat, 16 juillet 1981), Hassan II avait donné ses hautes directives pour que le conseil se penche sur la refonte de la législation de l'eau et pour que sa deuxième session soit consacrée à l'examen des questions d'alimentation en eau des populations. » (http://www.mtpnet.gov.ma/dgh/loi_instit/conseil.htm).

¹⁸ Plan national de l'eau et plan d'aménagement intégré des ressources en eau, transfert et répartition de l'eau entre les secteurs usagers et entre les régions.

Tab.11 Production d'eau potable pour les villes

Production (en millions de m3)	1995	1996	1997	1998	1999
ONEP	583	611	615	630	649
Régies	96	91	114	111	105
Autres	63	64	63	64	60
Total	742	766	792	805	814

Sources : Annuaire Statistique du Maroc. Année 2000.



De ce panorama institutionnel, se dégage l'hypothèse que la « demande en eau » est, en réalité, la conception et la mesure qu'en ont les institutions productrices et distributrices d'eau. C'est donc le point de vue des producteurs et distributeurs d'eau sur l'utilisation de la ressource. C'est dire que la « demande en eau » est largement une reconstruction exogène qui est établie à partir des - ou qui se limite aux - consommations en volume :

Tab.12 Estimation des demandes en eau par secteur

		Collectivités AEP	Industries non desservies	Agriculture irriguée	Total
1998	en km3/an	1,1	0,2	10,18	11,48
	%	9,58	1,74	88,68	100,00
2010	en km3/an	1,59	1,36	15,26	18,21
	%	8,73	7,47	83,80	100,00
2020	en km3/an	1,98	2,22	17	21,2
	%	9,34	10,47	80,19	100,00
Indice 1988-2020		180,0	1 110,0	167,0	184,7

Sources : à partir de : *Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXI^{ème} siècle*. Plan Bleu, 01-2000.

En postulant que la demande en eau pré-existe, les décideurs et opérateurs sont souvent conduits à aborder la question de l'organisation du marché de l'eau sans s'être intéressé préalablement à la construction du marché de l'eau.

3.2.1. Organisation du marché de l'eau

Cette question se rapporte au prix de l'eau, aux partenariats privés/publics, aux financements des réseaux, aux clients, etc. Globalement, elle est adossée à la problématique suivante :

Comment sont organisés les rapports entre offre et demande ? Schématiquement, est-ce le marché et la « main invisible » qui détermineront le point d'équilibre entre les deux variables en ajustant prix et quantité ? Ou bien sont-ce plutôt la régulation et l'économie sociale de marché qui y présideront ? La nature sociale de cette ressource naturelle fait que sa distribution oscille entre deux polarités : « droit à l'eau » ou « bien économique » ? Elles correspondent à deux conceptions institutionnelles à l'échelle mondiale. L'une fait référence à un droit humain élémentaire (« toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels »¹⁹) ; elle est plutôt portée par le PNUD. L'autre conception est inspirée par la marchandisation de l'eau suite aux conférences de Dublin (1992) et de Paris (1998), de La Haye (2000) et de Bonn (2001) et enfin le IIIème forum Mondial de l'Eau de Kyoto (2003).

De façon sous-jacente, il y a là deux conceptions distinctes du développement durable : la première privilégiant la soutenabilité sociale et la seconde plutôt la soutenabilité économique. On peut supposer que la superposition de ces deux conceptions n'est pas acquise et qu'elles sont même exclusives l'une de l'autre. Mais la question est peut-être moins de définir déductivement ce qui est souhaitable de ce qui est inductivement possible. Il faut donc repartir de la nature du marché pour en comprendre ses « dysfonctionnements » et limites ou plus exactement l'état de sa construction. Pour comprendre comment le marché se construit, nous commencerons par déconstruire la demande en eau.

3.2.2. Construction du marché de l'eau

Au Maroc, en 1997, s'est produit un premier basculement d'un mode de gestion en régie à une gestion déléguée : le principe de « l'eau paie l'eau » est devenue la référence et sa mise en œuvre engagée. Au bout du compte, cette doctrine a trouvé ses limites et se heurte aujourd'hui au mur d'un « marché incomplet » qui fait que la marchandisation intégrale de l'eau potable n'est pas possible dans les conditions actuelles de pauvreté. Alors que la situation macroéconomique marocaine manque de compétitivité, que la pauvreté ne recule pas, que la massification urbaine s'accélère, c'est paradoxalement dans cette phase que surgit l'appel généralisé à la

¹⁹ Cité par Jean-Luc Redaud, Association 4D, *Eau et Développement Durable : être ou paraître*, 10 décembre 2003.

...solvabilité réelle ou supposée de tous les ménages urbains pour bâtir un marché urbain de l'eau fondé sur l'improbable postulat du consommateur-payeur. De plus, peu d'outils méthodologiques semblent avoir été mis en place pour disposer d'un état des lieux préalable qui aurait permis d'évaluer la capacité (et dans certains cas, l'incapacité) de paiement effective des différentes CSP urbaines.

Au Maroc, dans les grandes métropoles, la question de l'offre en eau semble réglée pour les couches aisées et moyennes. Mais l'accès à l'eau des quartiers précaires et la question de l'assainissement restent en question puisque, dans les deux cas, le retour sur investissement y est incertain ou faible.

Avec l'exemple marocain, il apparaît que le dispositif en PPP combine une part mineure de financements propres des firmes et une part principale de ressources prélevées sur le marché urbain de l'eau *via* la solvabilité de la demande (la part non solvable posant un problème non résolu). Ce dispositif commercial conduit à des péréquations limitées (entre tranche et entre « métiers » - électricité en particulier). Mais aucune subvention ni aide publique au développement n'entre dans un dispositif économique totalement autonome, seulement bordé par le contrat de gestion déléguée. Le seul accès à l'eau se fait théoriquement par sa marchandisation en vertu de prix surveillés de très près par les autorités marocaines.

La mise en œuvre du contrat de gestion déléguée s'est aussi et peut-être surtout le service fourni à la clientèle. A cet égard, il faut mentionner (en particulier sur Casablanca où la gestion déléguée a déjà plus de six ans d'âge), l'amélioration du service et le niveau de satisfaction plutôt générale des abonnés. Sur tous les aspects de la consommation marchande de l'eau, le service a été notoirement amélioré : pression en eau, régularité de l'approvisionnement, qualité du liquide, maintenance, information, facturation, accueil clientèle. Dans ce registre aussi, un effort considérable est fait par le délégataire en termes de « faire-savoir » pour forger une image positive, efficace et commerciale, associée à son logo. Que l'on s'en réjouisse ou qu'on finisse par l'admettre, sur Casablanca en particulier, le délégataire parvient à associer dans l'imaginaire collectif des valeurs positives à son activité commerciale (efficacité, professionnalisme, rigueur, puissance d'action). Et même si, persistent ici ou là, certaines critiques, elles sont objectivement devancées par une réelle satisfaction de la majorité des populations urbaines concernées. En outre, la réputation internationale d'une ville dotée d'une distribution en eau potable de qualité rejaille sur ses ressortissants au travers d'un sentiment diffus, mais très positif.

Par contre, la mise en œuvre des contrats paraît plutôt en retrait sur la question de l'accès à l'eau des milieux défavorisés. Là, un décalage patent surgit entre l'effet d'annonce du recours à la gestion déléguée et son niveau de réalisation.

En matière d'accès à l'eau des plus pauvres ou des quartiers précaires (ce qui n'est pas exactement équivalent), l'activité s'oriente davantage vers la recherche lancinante d'une méthodologie appropriée pour aborder la quadrature du cercle que constitue la problématique fondée sur un certain nombre de postulats discutables : volonté de payer, aucun subventionnement, cadre tarifaire prédéfini. On observe que six ans après la signature du contrat sur Casablanca (et identiquement sur Tanger et Tétouan plus récemment), la méthodologie à mettre en œuvre pour une marchandisation intégrale du secteur de l'eau potable urbaine reste à inventer. L'ingénierie socio-économique règne en maître pour tenter de faire coïncider les intentions annoncées dans le contrat, les attentes des populations, des élus et de l'Etat, et l'équilibre financier des opérateurs. Mais l'expérimentation renouvelée des « opérations de branchements sociaux » paraît l'emporter sur des réalisations. La contrainte que fait peser la situation macroéconomique du Maroc et des grandes agglomérations paraît être largement évacuée de cette construction volontariste du marché de l'eau.

En matière d'accès à l'eau des quartiers précaires, les opérations annoncées de branchements sociaux constituent-elles un *modus vivendi* ou un *modus operandi* ? En effet, la méthode de mise en œuvre n'est pas stabilisée : les quotas de branchements sociaux annuels à établir sont toujours en discussion. Le profil des ménages et les quartiers à cibler restent en chantier. La mise en conformité des objectifs et des réalisations tend à sélectionner non plus l'ensemble d'un quartier, mais plutôt des ménages (disposant d'une certaine capacité de paiement) selon leur localisation (à proximité des réseaux secondaires pour réduire les coûts de branchement), à installer des matériels et des équipements moins coûteux (débit inférieur, diamètre réduit) et d'une durée de vie moindre. Si ces dispositifs sélectifs élargissent effectivement l'accès à l'eau des ménages populaires, ils systématisent une dualité inclusion/exclusion sans offrir des montages technico-commerciaux généralisables à l'échelle d'un quartier donné.

Après bientôt une décennie de gestion déléguée, on est enclin à constater l'impossibilité d'un accès généralisé à l'eau par sa marchandisation, et du point de vue de la firme, et du point de vue des ménages pauvres. Y a-t-il là une limite indépassable de la marchandisation de l'eau et, en conséquence, ne faut-il pas aller, comme le propose le rapport Camdessus, vers un financement élargi et subventionné de l'accès à l'eau des quartiers précaires ? Ou bien enfermé dans le postulat de « l'eau paie l'eau », l'opérateur est-il condamné à imaginer d'impossibles dispositifs d'ingénierie socio-économique, sorte de pierre philosophale, qui transformeraient magiquement les besoins en demande solvable. A cet égard, la problématique du dysfonctionnement du marché est redoutable car, paradoxalement, après les avoir identifiées, cette thèse entend faire reculer les limites du marché en postulant que tout besoin et tout échange social peuvent entrer dans une logique de marchandisation, moyennant quelques agencements méthodologiques.

Au Maroc, la proportion de population urbaine pauvre reste importante : un ménage sur cinq vit dans de l'habitat insalubre ; il en résulte une difficulté à faire reculer l'approvisionnement collectif en eau par bornes-fontaines et la nécessaire définition de dispositifs particuliers – non subventionnés – de raccordement au réseau urbain d'eau potable (« Opérations de branchements sociaux », à Casablanca comme à Tanger et Tétouan). Le branchement au réseau d'eau par compteur individuel étant la reconnaissance d'un droit de cité, le maintien d'une alimentation collective de l'eau peut être aussi le produit d'une politique publique sélective en matière de régularisation des quartiers précaires et des bidonvilles. Il n'y a donc pas que des usagers qui peuvent refuser le passage au compteur. Les autorités elles-mêmes veillent à ne pas initier un mouvement de régularisation de tous les bidonvilles par l'accès domiciliaire au réseau d'eau : une telle régularisation serait en effet une prime à la création de quartiers illégaux, le branchement au compteur devenant le sésame de la sécurisation foncière et immobilière. De plus, dans certains quartiers difficiles à plus d'un titre (topographie, investissements lourds pour un nombre limité d'abonnés, précarité des revenus) l'opérateur n'est peut-être pas toujours désireux d'y étendre l'accès individuel au réseau.

Les mécanismes macroéconomiques générateurs de pauvreté urbaine vont déterminer des réalités sociales spécifiques auxquelles se heurte la constitution d'un marché généralisé des services urbains. La problématique des bornes-fontaines et de leur évolution en branchement individuel pose ainsi la question d'une limite à la marchandisation de l'eau, compte tenu d'une solvabilité insuffisante des ménages pauvres. Cependant, elle se heurte aussi sans doute à des pratiques politiques populistes paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale ; les bornes-fontaines (comme, le réseau électrique, les dispensaires, les écoles, etc.) deviennent un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici, la marchandisation se heurte à des compromis clientélistes combinant protection et faveur. Dans ces espaces sociaux, la distribution de l'eau ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés, mais elle contient aussi un lien social inaliénable.

Constatant la limite de cette constitution du marché, que peut-il se passer pour l'opérateur face à son engagement contractuel d'un raccordement généralisé à terme dans le périmètre urbain délégué ? Ou plus exactement que s'est-il passé au moment de la rédaction du contrat ? Comment expliquer que les parties contractantes n'aient jamais mentionné le mot « borne-fontaine », mais seulement un agenda relatif au taux de raccordement ? Et comment s'opère la régulation autour de cette difficile question. Visiblement, elle fait l'objet de négociations, d'essais et d'erreurs, mais au bout du compte il ne semble pas qu'il en ressorte une stratégie linéaire (par exemple, à Casablanca, la question des « opérations de branchements sociaux » reste toujours en évolution et en redéfinition plus de six

ans après la signature de la convention). Elle oscille entre la vigilance sociale des autorités nationales et l'obligation contractuelle des opérateurs. Les premières ne cautionneraient évidemment pas d'hypothétiques mesures de fermetures autoritaires et généralisées des bornes-fontaines. Si des expériences de bornes payantes ont été lancées sur le périmètre du grand Casablanca, elles n'ont pu l'être que dans des contextes de création de nouveaux points d'eau collectifs. Il resterait à en apprécier l'efficacité sociale et économique. Les opérateurs, de leur côté, font preuve d'une grande créativité en matière d'ingénierie socio-économique en partant du postulat du « consentement à payer », et de ses prolongements.

Après une décennie pendant laquelle la gestion déléguée est apparue comme une pratique *win-win* pour toutes parties concernées, un premier bilan laisse voir que, dans le contexte des pays émergents, ni les objectifs d'accès à l'eau des plus pauvres, ni celui d'une stratégie soutenable du point de vue environnemental ne seront atteints. Les effets d'annonce qui prétendaient substituer une gestion administrée à une gestion marchande pour répondre aux injonctions du développement durable n'ont pas tenu leurs promesses : la marchandisation est possible là où il y a du pouvoir d'achat disponible, et la soutenabilité environnementale n'est pas compatible avec des retours sur investissement incertains et très longs. Autrement dit, l'expérience marocaine confirme que l'accès à l'eau des plus pauvres n'est pas soluble dans le marché et que le consentement à payer et plus généralement, l'ingénierie économique ne crée pas du pouvoir d'achat.

Il faut comprendre que ce n'est pas une opposition idéologique au marché qui conduit à revisiter la gestion déléguée pour la mettre en question. Mais c'est la construction d'un marché de l'eau, condition de la viabilité financière des opérateurs privés, qui contraint à exclure du dispositif les couches urbaines pauvres non solvables sans pouvoir répondre à leurs besoins en eau. C'est cette même raison qui oblige à rendre optionnelle sur Casablanca les stations d'épuration et, plus globalement, à reporter à des jours meilleurs l'internalisation des externalités négatives. Ce n'est pas la diabolisation du marché qui contraint à questionner les limites de la gestion déléguée, mais ce sont au contraire les règles du marché et la rentabilité qui se rappellent aux bons souvenirs des opérateurs : « Suez et Véolia ont vendu des perspectives de développement et de croissance au marché qu'ils ne peuvent pas tenir, explique l'analyste Frédéric Genévrier »²⁰. Une délégation de service public multiservices (eau, électricité, assainissement), à laquelle s'est ajoutée l'inclusion volontariste (en termes de services collectifs) des quartiers précaires, et de surcroît des objectifs annoncés de soutenabilité environnementale (traitement et épuration des eaux usées) s'est muée en une sorte de « délégation de pouvoir public local » très lourdement chargée. Endettement, faible rentabilité, recul de la valeur de l'action, sortie de marchés pourtant abordés tambour battant il

²⁰ *Le Monde*, « Les champions français de l'eau sont en crise », 29 janvier 2004, p. 19.

y a quelques années, autant d'éléments qui concourraient aujourd'hui plutôt à imaginer un effacement partiel des opérateurs privés plutôt que leur pénétration offensive.

Bibliographie

Allain-El Mansouri Béatrice, 2001, *L'eau et la ville au Maroc. Rabat-Salé et sa périphérie*, Paris, L'Harmattan, Villes et entreprises, 254 p.

Baron Catherine et Isla Anne, « Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles sub-sahariennes », In Favereau O., Eymard-Duvernay F. (dir.), 2005, *Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*, Paris, Economica.

Brahimi M., « La gestion déléguée des services publics urbains », In : *L'économie déléguée : un modèle de développement pour les pays émergents ?*, Acte du Colloque international, Trentenaire de l'Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises, 25 avril 2001, Casablanca, ISCAE, pp. 23-57, p. 37.

Camdessus Michel *et al.*, 2004, *Eau*, Paris, Robert Laffont, 289 p.

Camdessus Michel *et al.*, mars 2003, *Financer l'eau pour tous*, rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil mondial de l'eau, 3^{ème} forum de l'Eau, Partenariat mondial pour l'eau.

http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/News/WWC_News/News_2003/CamdessusReport_fr.pdf

Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), novembre 2000, plan Bleu, *130 indicateurs pour le développement durable en Méditerranée*.

de Miras Claude et Le Tellier Julien avec la collaboration de Saloui Abdelmalik, 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc. Partenariat Public Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, Paris, L'Harmattan, Villes et Entreprises, 276 p.

de Miras Claude, 2004, « La décentralisation dans tous ses états : municipalisation, services en réseau et gouvernances urbaines ouest et nord-africaines », *Economies et Sociétés*, Série Développement, croissance et progrès, n°42, pp. 1233-1259.

de Miras Claude *et al.*, 2004, *Transitions nationales, gouvernance urbaine et gestion de l'eau potable. Maroc et Vietnam*, Programme de recherche urbaine pour le développement, Rapport final de convention, ministère français des Affaires étrangères, ISTED-GEMDEV, Février 2004, 341 p.

Dugot P., 2001, *L'eau autour de la Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 190 p.

Etienne Janique, 2003, « Eau et assainissement en Afrique : croyances, modes et modèles », *Afrique contemporaine*, n°205, printemps 2003, pp. 103-117.

Haouès-Jouve Sinda, 1999, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca. Enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat, Institut français d'urbanisme.

Le Tellier Julien, « Reconstitutions territoriales et gestion déléguée des services publics au Maroc. L'accès à l'eau potable à Tanger et Tétouan. Bornes-fontaines et branchements sociaux en milieu urbain précaire », *Revue de l'Economie Méridionale (REM – Montpellier)*, Vol. 53, n° 209-210 Dynamiques économiques et spatiales en Méditerranée, 1-2/2005, 131-146.

Lyonnaise des eaux de Casablanca (Lydec), *Rapports d'activités*.

Ophèle Cécile, mars-avril 2003, *Analyse des indicateurs de performances de certaines sociétés d'eau marocaines*, rapport de stage, ENGREF, école nationale du génie rural des eaux et forêts, AFD.

Plan Bleu, janv. 2000, *Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXI^{ème} siècle*.

Programme solidarité eau, mars 2005, *Guide pour les actions françaises de coopérations décentralisées et non gouvernementales*, Version provisoire, 46 p.

Royaume du Maroc, ministère de l'Economie sociale, Service public 2000, février 2002, *Etude nationale de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement, Mission 1, Diagnostic du système tarifaire actuel et dégagement des mesures d'urgence*, rapport définitif.

LE SYSTEME DE TRANSPORT A CASABLANCA : ENTRE LOGIQUES TECHNIQUES, SYSTEMES POLITIQUES LOCAUX ET DYNAMIQUES URBAINES¹

Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulouf

Introduction

La décision de Lyautey de construire à Casablanca le plus grand port du Maroc a scellé le destin de la ville et conditionné l'avenir de la petite bourgade médiévale de Anfa et du pays tout entier. Le port de Casablanca a, en effet, polarisé autour de lui l'espace économique marocain et été à l'origine de l'essor de la ville. Désormais, c'est là que va se porter la plus grosse part du trafic entre le Maroc et l'extérieur ; c'est là que vont affluer capitaux et hommes d'affaires étrangers et marocains au point d'être actuellement la plus importante place commerciale, financière et industrielle du pays ; c'est là enfin que va se concentrer l'essentiel de la force de travail, qualifiée et en quête de promotion, ou sans qualification et fuyant les conditions de vie plus difficiles des autres villes ou régions ou des campagnes.

Casablanca a ainsi reçu, à elle seule, 40 % des flux migratoires du pays depuis le début du XX^{ème} siècle.

Cet attrait irrésistible de Casablanca sur les populations, qui n'a jamais baissé, a évidemment conditionné le développement de la ville. Ce développement, qui est intervenu, notons-le, après que la circulation automobile ait affirmé sa suprématie dans le monde entier, n'a par ailleurs jamais été laissé au hasard : différents plans d'urbanisme et de voirie vont tenter de le contrôler et de l'accompagner, pendant que, avec l'étalement de la ville, la question de l'organisation des migrations quotidiennes de travail et de loisirs était également abordée via l'organisation notamment de dessertes d'autobus.

¹ Cet article sur Casablanca est le résumé d'une recherche plus large sur les transports au Maghreb réalisée dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD, mai 2004), coordonnée par Chantal Chanson-Jabeur. Cette étude comparative (Alger, Casablanca, Tunis) doit être publiée aux éditions L'Harmattan (fin 2005).

En dépit de cette attention constante dont elle a toujours fait l'objet, Casablanca n'en a pas moins toujours été une ville connaissant une activité intense, à la circulation pénible et hachée, vivant des embouteillages quasi permanents, une ville où les pollutions atmosphérique et sonore sont insupportables, une ville qui connaît une accidentologie aux pics effarants malgré un taux de motorisation relativement bas comparé à ce qu'il est dans des métropoles de même importance, une ville enfin où la prise en charge des déplacements des populations est le fait d'une mosaïque de moyens de transport hétéroclites et disparates, circulant, au vu et au su de tous, des responsables politiques de la ville et du pays mais aussi des populations à transporter elles-mêmes, dans des conditions légales pas toujours claires.

Ce système cependant « fonctionne » : les files d'attentes apparemment interminables, massées aux stations de taxis ou d'autobus aux sorties des bureaux et usines, sont évacuées relativement rapidement. Mais à quel prix ou pour combien de temps encore ?

Depuis juillet 2001, cette situation est jugée intolérable par les responsables de la Wilaya du grand Casablanca. Aussi font-ils de la résolution des problèmes du transport et de la circulation de cette ville un des axes majeurs de leur action.

Le service de transport urbain de Casablanca sera ainsi présenté au travers de :

- la dynamique urbaine de la métropole, impulsée par l'attrait qu'elle suscite, mais mal contrôlée par les plans d'urbanisme ;
- la situation du transport collectif par autobus et la dégradation de ce service qui a entraîné une crise du transport urbain ;
- l'apparition de modes alternatifs (taxis, calèches, charrettes) face à cette situation de crise ;
- les solutions mises en place pour résoudre cette crise.

1. Casablanca : une forte dynamique urbaine mal contrôlée par les plans d'urbanisme

1.1. Une croissance urbaine rapide

La croissance rapide de Casablanca a été permise, voire favorisée, par le site sur lequel la ville s'est établie, ne comportant ni relief, ni vallée, ni obstacle important pouvant entraver cette croissance ou la rendre onéreuse, déclinant, de plus en pente douce vers la mer (pente de 2 %), ce qui en facilite l'assainissement.

Cette topographie n'a ni gêné, ni contraint le développement de la ville dans telle ou telle direction, ni constitué un élément décisif, dans quel que sens que ce soit, quant à l'adoption d'un plan de transport ou de circulation particulier.

L'explication de celui-ci, ainsi que celle du plan d'urbanisme, doivent être recherchées dans le passé de la ville et les grandes étapes de sa croissance, ainsi que dans l'atmosphère de liberté qui a régné lors de l'adoption des différents plans progressifs de la ville.

Casablanca est une ville qui a poussé très vite, ce qu'expriment les chiffres suivants :

Tab.1 : Evolution de la population casablancaise

Années	Population	Part dans la population urbaine totale, en %
1900	20 000	5 %
1914	78 000	
1921	97 000	
1926	106 000	10 %
1936	262 000	18 %
1952	682 000	28 %
1960	965 000	29 %
1971	1 442 000	
1982	2 437 000	
1985	2 969 000	31 %
2000	3 170 000	21 %
2004	3 326 000	20 %

Source : Annuaire statistiques du Maroc

Casablanca est aujourd'hui la plus grande ville du pays, avec deux fois plus d'habitants qu'à Rabat-Salé et près de quatre fois plus qu'à Fès ou Marrakech². Sa composition ethnique, suivant le niveau de revenu, qui contribue à faire de Casablanca une métropole cosmopolite, va entraîner une structuration particulière du paysage et de l'espace urbains, avec toutes les conséquences qui peuvent en découler au niveau des mouvements de population à l'intérieur de la ville et des flux de circulation.

Les repères pertinents par rapport à la problématique transport de l'urbanisation à Casablanca peuvent être résumés en cinq points :

- l'urbanisation récente de la majorité de la population.

Elle est notamment à l'origine du surpeuplement des médinas³ et l'extension rapide de l'habitat sous-intégré, habitat clandestin qui s'est développé principalement en périphérie, induisant son étalement.

² Selon le RGPH de 2004, on compte 3 325 539 habitants à Casablanca, 1 700 304 à Rabat-Salé, 955 188 à Fès et 843 575 à Marrakech.

³ En effet, Casablanca a connu la création et le développement de médinas nouvelles après l'avènement du Protectorat. Cette armature de médinas plurielles est une spécificité de Casablanca au Maroc et sans doute dans le monde. Cf. *infra*.

- la faiblesse de l'économie productive.

Un grand port, plus une option libérale de développement économique et donc l'ouverture de l'économie marocaine sur l'extérieur : tels sont les deux repères de l'activité économique mise en place. Ce sont les activités du secteur tertiaire qui offrent le plus d'occasions d'emploi à Casablanca, malgré la progression sensible du salariat industriel dans l'emploi total depuis l'indépendance (de 11,5 % à un peu plus de 40 % actuellement).

- la faible proportion de la classe moyenne et la large étendue du déclin social.

Le commerce et l'industrie, auxquels on attribue habituellement la génération du fait urbain et la spécificité fonctionnelle des villes, sont, à Casablanca, dilués dans la prolifération d'activités informelles, annexes ou subsidiaires. De la sorte, le terme travail devient impropre à désigner l'activité dans Casablanca faite d'expédients d'activités artisanales ou commerciales qui occupent l'essentiel des actifs.

- la surcharge de la ville en inactifs.

La faiblesse de la population active (30,4 % de la population totale) implique une surcharge des villes en inactifs. Cette forte proportion des inactifs est imputable non seulement aux structures productives qui suivent mal la croissance urbaine, mais également aux conditions culturelles de la société marocaine, qui maintient 85 % des femmes hors de toute activité productive, et démographiques qui sont telles que 31,60 % de la population ont moins de 15 ans et 42,68 % moins de 20 ans.

- faiblesse de la motorisation.

Le parc automobile casablancais comporte, en 2000, 391 079 véhicules de tourisme et 8 155 motocyclettes pour une population totale de 3,170 millions d'habitants et 623 000 de ménages, soit un véhicule pour 8,10 habitants et 1,59 ménages. On observe, bien évidemment, de grandes disparités autour de ces chiffres, avec une plus grande motorisation de certaines classes sociales.

Les conséquences principales de cet état des choses, en termes de mobilité et de prise en charge de celle-ci, sont :

L'étalement des villes et l'allongement des distances augmentent le besoin de moyens de locomotion mécanisés.

Casablanca est une ville extrêmement étalée, sa superficie, de plus de 550 km²⁴ étant comparable à celle des grandes métropoles nord-africaines, et même à celle de la ville de Paris. Elle se développe sur une cinquantaine de kilomètres le long de la côte et pénètre à l'intérieur des terres sur plus de 20 kilomètres, contraignant à un réseau de circulation extrêmement étendu, avoisinant actuellement les 2 500 kilomètres de voirie urbaine. Sur une telle superficie, le tissu urbain ne peut qu'être hétérogène, fondamentalement caractérisé par des discontinuités, qui ne manquent pas de se répercuter sur le réseau de circulation.

Une proportion importante des déplacements motorisés s'oriente vers le transport collectif en raison de la faiblesse du taux de motorisation.

L'indigence relative de la population captive du transport collectif qui pose tout le problème de la rentabilité de celui-ci.

La croissance rapide de Casablanca dès les premières années de la colonisation a amené très tôt les responsables à réfléchir à ses organisation et orientation, ainsi qu'aux problèmes de transport qui en découlaient. Divers plans d'urbanisme et de transport ont ainsi été établis, plans qui, s'ils se sont révélés incapables de contrôler la croissance de la ville, ont cependant contribué à donner à Casablanca son paysage actuel.

Ces plans, n'ont eu cependant aucun impact réel, en termes de régulation, d'organisation ou d'orientation, sur la circulation à l'intérieur de la ville, qui a été surdéterminée par la structuration de l'espace casablançais.

1.2. Un développement urbain planifié mais mal contrôlé

1.2.1. Les plans d'urbanisme et le plan de voirie de Casablanca

A la veille de l'implantation coloniale et de la construction d'un grand port moderne, la ville de Casablanca, à l'instar de toutes les villes marocaines d'alors, tenait dans ses murailles, à proximité desquelles, et à l'emplacement actuel de la grande place de Casablanca (place Mohamed V) se tenait un souk permanent, vers lequel convergeait un réseau de pistes.

A partir de 1912, à la croissance rapide de la population casablançaise commençait à correspondre une croissance de la ville elle-même par la poussée de quartiers nouveaux, à proximité de la vieille médina et du port. Aussi, l'administration coloniale comme plus tard l'administration marocaine ont-elles été tentées d'organiser cette croissance en établissant des plans d'urbanisme.

⁴ Il s'agit ici de la superficie de Casablanca « intra-muros ». La superficie de la Wilaya du grand Casablanca est, quant à elle, de 850 km².

Ces plans, sans avoir pu organiser la croissance de la ville, l'ont toutefois orientée, mais sans la contrôler. Cette orientation générale a été permise et organisée par les schémas de circulation que contenait le premier plan, le plan Prost (1918) qui a donné au réseau de circulation de Casablanca son empreinte définitive : développement concentrique, en demi-cercle à partir du port (l'ancienne médina étant située tout de suite à l'ouest de celui-ci) ; le commerce et l'administration regroupés au centre, légèrement au sud du port ; le quartier industriel à l'est (où l'orientation des vents dominants était telle, qu'ils chasseraient les fumées des usines hors de la ville), le quartier des villas à l'ouest et l'habitat populaire au nord-est, à proximité des usines et au sud de la ville (nouvelle médina). Mais, très vite, l'afflux des populations et la spéculation ont entraîné un développement de la ville hors des boulevards circulaires du plan Prost. Le plan Ecochard (1952), enregistrera l'évolution de la ville durant les trente dernières années et, compte tenu de cela, complétera et affinera le réseau routier urbain (pour cette raison, il est plus connu en tant que plan de transport que d'urbanisme). Enregistrant et cautionnant l'étalement de la ville, son partage et l'occupation très inégale du sol qui en découlait, il restera en vigueur jusqu'à la fin des années 70.

Le plan Pinseau (1984), appelé plus communément schéma d'aménagement et d'urbanisme – SDAU, se démarque des deux précédents en prévoyant que le développement de la ville se ferait désormais de façon linéaire sur l'axe Casablanca – Mohammedia. Réduction des déplacements vers le centre-ville et nouvelle orientation du développement de Casablanca devaient impulser de nouvelles formes d'occupation de l'espace et une nouvelle structuration de celui-ci par la création de nouveaux pôles attractifs des populations. Mais le centre-ville continue d'exercer une fascination irrésistible sur les populations, et de ce fait reste un lieu d'activité d'autant plus intense que rien n'a été expressément fait pour développer les liaisons interquartiers. En effet, on estimait, en 1976, le trafic de transit de 20 à 25 % du trafic total dans le périmètre central.

La véritable bouffée d'oxygène apportée au centre-ville casablançais, qui a vu ses problèmes de circulation se stabiliser depuis une vingtaine d'années, viendra d'une mesure de politique inter-urbaine d'investissement d'infrastructures des transports, laquelle ne poursuivait évidemment pas cet objectif. Le tronçon de contournement de la ville de l'autoroute Rabat - Casablanca (depuis rebaptisé autoroute urbaine), grâce à ses multiples pénétrantes, a, en effet, dès son ouverture à la circulation au début de la décennie 1980, absorbé les mouvements interquartiers, aidé par l'élargissement et le réaménagement des principales voies de desserte et de distribution situées à l'extérieur de la rocade délimitant le centre-ville. Grâce à cela, les autres mesures (transfert des activités industrielles, artisanales et commerciales du centre-ville aux abords des axes aménagés) ont pu se réaliser naturellement.

Mais, à cause de l'existence de cette voie désormais majeure de déplacement dans Casablanca, le développement de la ville en périphérie (habitat spontané d'abord) se fera au détriment des préconisations du SDAU : actuellement, le développement de la ville se fait plutôt vers le sud.

Le réseau de voirie casablançais n'en reste pas moins quantitativement insuffisant et qualitativement médiocre quasi à travers toute la ville, aussi bien en centre-ville qu'en périphérie. En centre-ville, les voies sont étroites et peu hiérarchisées, ce qui, associé à l'état inégal des chaussées, de l'éclairage et de la signalisation, accentue le problème de congestion, particulièrement aux heures de pointe. Dans les zones périphériques, malgré les aménagements lourds opérés, les grands boulevards et les voies dites rapides, connaissent des problèmes d'absence de canalisation des courants, de mélange hétéroclites des modes de transport.

La circulation y est d'autant plus ardue que l'insuffisante capacité des pénétrantes est patente, les croisements sont mal sécurisés, les arrêts non réglementaires des autobus, taxis et autocars sont quasi la norme, les routes ne sont qu'exceptionnellement marquées et balisées et que la signalisation verticale et horizontale est insuffisante et détériorée. Enfin, la voirie est souvent dégradée, ce qui affecte considérablement l'état mécanique des véhicules.

1.2.2. Les plans d'urbanisme et la structuration de la ville de Casablanca

Ces différents plans d'aménagement successifs de Casablanca ont structuré la ville autour des trois pôles principaux suivants : l'ancienne médina, les médinas et cités nouvelles et la ville « européenne » ou ville nouvelle.

L'ancienne médina, couvrant une superficie de 45 hectares, abrite actuellement quelques 50 000 personnes, à raison de près de 1 000 à 1 250 personnes à l'hectare, et d'une famille par pièce. Si au lendemain de la colonisation s'y entassaient les populations attirées par les possibilités d'emploi et donc essentiellement le prolétariat industriel, elle a été progressivement investie par ses propres commerçants et par le sous-prolétariat vivant d'expédients, et de la vente de services : cireurs, portefaix, mendiants, etc. (prolétariat tertiaire inférieur). Elle commence aujourd'hui à bénéficier à son tour, après les médinas de Fès, de Marrakech, d'Essaouira et celle de Rabat, bien que plus timidement, de l'engouement pour les quartiers traditionnels et le développement de restaurants de charmes et de maison d'hôtes. Sa population traditionnelle la quitte pour laisser la place aux activités de services tournées vers le tourisme.

Les médinas et cités nouvelles sont implantées au sud-ouest de la ville, aussi bien l'ancienne médina extra-muros (Derb Ghallef), que la nouvelle médina construite par la colonisation à l'usage de la bourgeoisie marocaine ou celles construites depuis l'indépendance à Ben M'Sik, Aïn Chock, de la Cité Jmaâ ou, plus à l'ouest

de la cité Mohammadi. Egalement surpeuplées (750 à 1 000 personnes à l'hectare), ces médinas nouvelles sont plus aérées que l'ancienne et traversées de rues où la circulation automobile est possible, sinon aisée. Elles sont habitées pour l'essentiel par le prolétariat urbain, travaillant au centre-ville ou dans l'industrie casablancaise, de sorte que le déplacement quotidien de ces populations est souvent important à l'intérieur de l'agglomération. Leur population est faiblement motorisée (moins de trois véhicules pour 100 habitants). Cependant, on y recense une part importante des propriétaires des deux roues.

En marge de ce second pôle de structuration de l'espace casablancais, deux grandes catégories de zones d'habitat populaire se sont développées : les bidonvilles et les zones d'habitat économique. Les bidonvilles, qui se sont formés dès les années trente à proximité des lieux de travail, dans le quartier industriel, sur la route de Mohammedia (les Carrières Centrales) et à proximité des zones d'habitation traditionnelle, à l'ouest de la nouvelle médina. L'administration coloniale va « organiser » ces bidonvilles, en imposant l'alignement en damier, en les équipant en fontaines, éclairage, dispensaires et écoles, et ainsi institutionnaliser leur existence.

Améliorés ou spontanés, ces bidonvilles abriteraient de nos jours plus de 250 000 personnes, en règle générale familles d'ouvriers, évidemment exceptionnellement motorisées.

Les cités ou zones d'habitat économique (habitations de 50 à 60 m² à des prix maximum de 120 000 et 200 000 Dh) créées à partir de la décennie 1980 pour permettre aux classes moyennes inférieures d'accéder à la propriété de leur logement et/ou pour résorber les bidonvilles. Implantés à l'est de la ville, au-delà de l'autoroute, ces quartiers qui connaissent une forte concentration de populations, consacrent à la fois l'étalement de la ville et la dissociation spatiale croissante entre l'emploi et l'habitat et ses conséquences sur la mobilité, motorisée notamment.

La ville « européenne » ou ville nouvelle est constituée par le centre-ville, où sont jusqu'à l'heure actuelle concentrés commerces et administrations, et son prolongement à l'ouest, en direction des zones d'habitation et quartiers résidentiels des populations aisées, avec, au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre, des quartiers de plus en plus riches, quartiers d'immeubles puis de villas. Le taux d'occupation de l'espace ici est moindre : 20 (Anfa) à 200 (centre-ville) personnes à l'hectare. Les réseaux de communication sont constitués d'avenues d'autant plus larges qu'elles traversent des quartiers plus aisés, certaines ayant jusqu'à 40 mètres de largeur. La population, constituée des hauts cadres des entreprises industrielles (implantées dans la zone ouest) et commerciales (du centre-ville) est, en règle générale, motorisée : 1 véhicule pour 5 personnes, avec dans certains cas, 2 à 3 véhicules par famille.

Entre ces trois espaces, et surtout entre les deux derniers (tous deux espaces nouveaux), aucun élément d'intégration, ni même d'équilibre, ne semble avoir jamais existé, ni spatial, ni social, ni sous la colonisation, ni depuis l'indépendance, sous la colonisation compte tenu de l'intérêt apporté et des moyens accordés par la municipalité à la ville européenne et, par opposition, du délaissement des médinas et zones d'habitation de la population marocaine. Ainsi, s'est greffée sur la ségrégation occupant-colonisé une nouvelle forme de ségrégation par les conditions de vie ; depuis l'indépendance, et en dépit de la construction de nouvelles médinas et de cités, ce déséquilibre originel s'est accentué par la poussée urbaine (de 1956 à nos jours, la population casablancaise a presque quadruplé numériquement) et l'écart quasi-explosif des revenus, des conditions et modes de vie entre les populations : plus de 75 % de la population casablancaise a un revenu mensuel inférieur ou égal au SMIG⁵ (faisant vivre 5 personnes en moyenne), pendant que moins de 5 % de cette même population dispose d'un revenu des dizaines de fois supérieur.

Depuis 1981, cette structuration tripartite de l'espace casablancais est remise en question par le nouveau découpage municipal, le nouveau schéma directeur de la ville et donc les délimitations territoriales nouvelles. Casablanca, jusqu'alors préfecture, est transformée en une wilaya, le « grand Casablanca » composée elle-même de neuf préfectures (Aïn Chock-Hay Hassani, Aïn Sebaâ-Hay Mohammadi, Al Fida-Derb Sultan, Ben M'Sik-Médiouna, Moulay Rachid-Sidi Othmane, Casablanca-Anfa, Méchouar de Casablanca, Sidi Bernoussi-Zenata et Mohammedia). Le nouveau schéma directeur de la ville de Casablanca prévoit la création de nouvelles zones industrielles à Aïn Chock et Sbata Médiouna, ainsi que l'extension de la zone industrielle de Aïn Sebaâ.

Ces mesures ont pour objectif d'impulser de nouvelles formes d'occupation de l'espace et une nouvelle structuration de celui-ci par la création de nouveaux pôles attractifs des populations. Ces changements commencent aujourd'hui à se refléter dans les mouvements de populations, grâce notamment à la restructuration du réseau de communication. Mais le centre-ville continue d'exercer une attraction irrésistible sur les populations. Aussi, ne peut-on pas parler de changement radical et les difficultés de la circulation de Casablanca s'en trouvent encore aggravées.

Cette forte division sociale de l'espace, entre zone d'habitat très dense au sud-est de la ville et zone d'emploi, concentré au centre-ville et au nord-est, induit un encombrement excessif de la circulation sur certains axes, notamment aux heures de pointe. Il en résulte un renchérissement du coût des déplacements urbains, un allongement de la durée des déplacements, des difficultés de stationnement, un ralentissement de la vitesse commerciale des transports en commun et donc de la fréquence des rotations des autobus notamment.

⁵ Salaire minimum interprofessionnel garanti, aujourd'hui fixé à 1 826,24 Dh/mois (salaire brut).

Le rôle intégrateur de l'espace des transports n'a jamais véritablement joué en raison du sens des flux de transport : toutes directions - centre-ville qui reste encore souvent un lieu de passage quasi-obligé pour se rendre d'un endroit à l'autre de la ville. Il convient de noter cependant que le besoin de joindre le sud de la ville pour les populations habitant à l'ouest de celle-ci et inversement n'existe pas ou peu, compte tenu des frontières étanches qui existent entre les différentes catégories sociales, aux niveaux de revenus diamétralement opposés d'une part, et de la localisation des lieux de travail, d'achat et de loisirs de chaque catégorie sociale, d'autre part. Il ne convient cependant pas de déduire de cela que classe populaire et classe aisée ne se croisent jamais. L'intercommunication entre les différents espaces existe, mais pas de façon suffisamment systématique pour constituer un élément d'intégration de l'espace.

Le rôle intégrateur de l'espace des transports n'a pas non plus pu jouer en raison de la nature de la relation aux moyens de communication : le transport individuel est de plus en plus le privilège des classes aisées. En effet, si jusqu'aux années soixante-dix les niveaux de revenus permettaient également aux classes moyennes d'accéder à la propriété d'un véhicule automobile, le renchérissement du coût d'acquisition et d'entretien de ce dernier et la baisse générale du niveau de vie de ces dernières années ont contraint celle-ci à préférer de plus en plus aux voitures les deux roues et au transport individuel le transport collectif. Le transport collectif, par autobus ou par « taxis blancs », en raison de la qualité du service rendu par ces derniers, est considéré comme « le transport du pauvre ». Celui-ci, du reste, lui préfère, toutes les fois que cela est possible, la marche à pied.

La circulation, entravée par l'hétérogénéité du réseau, l'est également par les déséquilibres dans l'occupation de la voirie et la saturation de certains axes : ceux-ci ont pour origine la structuration particulière de la ville de Casablanca et les flux de circulation qui en découlent.

1.3. Les difficultés du transport urbain à Casablanca

Il s'agit maintenant de cerner l'évolution des déplacements dans leurs supports : populations concernées et motifs des déplacements, modes de locomotion et moyens de circulation, c'est-à-dire d'analyser le système des transports en tant que système global de relations, ainsi que les conditions dans lesquelles ces relations s'effectuent. Celles-ci sont déterminées par les données géographiques globales et les données démographiques et socio-économiques.

Très schématiquement, il existe à Casablanca deux grands pôles d'attraction des mouvements quotidiens de circulation vers lesquels affluent les populations fortement motorisées de l'ouest riche, et celles pauvres et peu motorisées du sud-est : l'axe longitudinal unissant le centre-ville, pôle des activités modernes, à la

nouvelle médina, foyer des activités traditionnelles d'une part et l'est industriel d'autre part.

La demande quotidienne, telle que l'on peut la déduire des projections du Centre d'études et de recherches démographiques (CERED) au 31 décembre 2001⁶ serait à Casablanca de 3,5 millions de déplacements motorisés. Le taux de mobilité dans cette agglomération est ainsi de 1,11 déplacement par jour et par personne. Ces déplacements motorisés ne représentant d'ailleurs que 49 % de l'ensemble des déplacements quotidiens des casablancais, les 51 % restants étant effectués à pied, la marche à pied reculant cependant avec l'allongement des distances.

Avec un taux de mobilité faible, Casablanca connaît cependant des problèmes ardu de circulation et de transport.

1.3.1. La crise du transport collectif par autobus

L'essentiel des déplacements motorisés à Casablanca est le fait des transports collectifs, réalisés par des services réguliers d'autobus, des sociétés spécialisées dans le transport du personnel, deux grandes « familles » de taxis, le « Bidaoui », sorte de « préméto », des charrettes et des calèches, ainsi que par des transporteurs clandestins.

Il convient de noter, et ceci est fondamental, que pour l'accès au marché du transport urbain aucune exigence de professionnalisme n'a jamais été requise des transporteurs potentiels, qu'ils soient société d'autobus (aucune clause du cahier des charges ne fait référence à une quelconque capacité professionnelle) ou demandeurs d'agréments de taxis. Mieux, l'agrément a toujours été un titre de complaisance, octroyé aux premières années de l'indépendance aux résistants et à leurs familles pour services rendus à la nation et aujourd'hui à des personnes⁷ à qui l'on souhaite, sur la base d'arguments non liés aux besoins de transport et de déplacement ou à la résolution des problèmes de circulation dans Casablanca, allouer une rente, l'agrément ainsi obtenu étant destiné à être loué. Ainsi, l'accès aux marchés du transport urbain (transport par autobus et transport par taxis) se fait sur des bases exclusivement subjectives sans référence véritable aux besoins de déplacement des populations et des moyens rationnels d'y répondre de façon harmonieuse.

Les services de transport collectif par autobus

Dès les premières années du XX^{ème} siècle, les autorités de Casablanca ont eu à cœur d'offrir à la population des moyens de transport collectifs adaptés à leurs

⁶ Annuaire statistique du Maroc, 2002.

⁷ « Aux agents d'autorité de la ville par les agents d'autorité de la ville » chuchote-t-on dans Casablanca.

besoins de déplacement. La TAC - Tramways et autobus de Casablanca, société privée, organisera le 1^{er} juin 1921 le premier service de transport en commun de la ville. Elle exploitera en 1961, au terme de la période de concession et à la veille de la reprise de son activité par la RATC, une trentaine de lignes, dont 3 seulement par tramways⁸.

L'apparition de la RATC dans le paysage urbain casablançais

Au début des années soixante, les autorités nouvelles de la ville, considérant que les motivations du secteur privé s'accordent mal avec les exigences de fonctionnement du service public, retireront leurs concessions à la TAC et à Autonat⁹ et créeront en 1964 la première régie communale de transport urbain du Maroc, la RATC. C'est par son intermédiaire que l'Etat allait promouvoir sa politique de transport collectif et canaliser les moyens nécessaires à la satisfaction des besoins de transport pépérés.

L'autobus municipal répondant à la nécessité croissante d'assurer les déplacements quotidiens des populations dans une agglomération subissant de brutales expansions géographiques et démographiques, sera un puissant levier de l'expansion urbaine et jouera ainsi un rôle considérable dans l'urbanisation de la ville de Casablanca. L'autobus est ainsi devenu indispensable pour tous, ainsi que pour la vie urbaine, aidé en cela par la nature de la tarification qui a été la sienne : tarif unique, relativement bas étant donné le niveau de revenu de la population ciblée. Cette forme de gestion des transports en commun a été, jusqu'à la fin de la décennie 70, concluante et l'entreprise enregistrait des résultats financiers honorables, équilibrés ou excédentaires.

Jusqu'à la fin de la décennie soixante-dix, le transport communal rattrapait, accompagnait, voire précédait dans certains cas l'expansion de l'agglomération casablançaise. Mais, à partir de cette date, tarif unique et bas, conjugué à la crise pétrolière et certainement à des problèmes de gestion de l'entreprise, les réseaux et parcs ont commencé à stagner alors que les besoins continuaient à s'étendre et à se développer. Il commençait à y avoir une modification dans la relation entretenue entre Casablanca et son réseau d'autobus communaux, celui-ci avait enregistré des déficits tels qu'il s'est avéré incapable, dès le début des années quatre-vingt, d'assurer un service minimal et *a fortiori* de faire face à l'augmentation de la demande. Ce réseau ne parvenait plus à suivre l'évolution de l'urbanisation qu'il avait contribué à produire et qu'il continuait sans doute à impulser. La crise financière de la RATC s'est traduite par une crise du transport de la ville de Casablanca.

⁸ Parallèlement à la TAC, deux petits transporteurs avaient obtenu des concession de lignes, « Cité Jmaâ » pour la desserte du quartier du même nom (une ligne) et « Autonat », Autonome transport national (deux lignes).

⁹ L'activité de Cité Jmaâ ne sera reprise par la RATC qu'au 1er octobre 1968.

C'est alors que les charrettes, mode de transport qui avait complètement disparu du paysage urbain marocain, ont refait leur apparition. Les autorités ont alors commencé à rechercher une solution palliative de l'insuffisance de l'offre de transport collectif par autobus. C'est exactement à cette époque précise que pour la première fois au Maroc, une réflexion sur la possibilité de mettre en place un métro, destiné à apporter une solution définitive aux problèmes de transport et de circulation dans Casablanca est entamée. C'est alors que les autorités se sont mises à rechercher la solution pour sortir le transport de Casablanca de l'impasse. Ce sera finalement le renforcement du transport collectif par autobus par la privatisation du secteur.

A la veille de la privatisation du transport collectif à Casablanca, l'insuffisance quantitative et qualitative des moyens de transport était manifeste. En 1985, la RATC, ne mettait en circulation effective que 310 véhicules (soit un véhicule pour 8 500 habitants) ne couvrant la demande de transport qu'à hauteur de 56 %. Pour atteindre ce taux, les autobus circulaient en surcharge quasi permanente, transportant jusqu'à 150 passagers par voyage aux heures de pointe. Face à cette offre en régression depuis plusieurs années, la demande, quant à elle, croissait rapidement au rythme de la croissance démographique (estimée à 5 à 6 % l'an) et de l'étalement de la ville (plus 4,8 % l'an).

1.3.2. La privatisation du transport collectif par autobus

Les « privés » sont entrés dans Casablanca en trois étapes, ce que retrace les paragraphes suivants :

Les « privés » devaient cohabiter avec une RATC mise en concurrence, mais gardant une autorisation d'exploitation de l'ensemble du réseau de la ville, les autobus privés ne faisant que doubler et renforcer l'offre sur chaque ligne. Le service nouveau organisé devait se distinguer du précédent par la qualité de l'offre : service de « première classe », assurant un transport exclusivement assis, à bord de véhicules de 25 à 46 places. Le parc privé, mis en circulation en juillet 1985, a connu une progression importante, permettant d'atteindre l'objectif immédiat du gouvernement, à savoir, assurer un rapport de 1 autobus pour 3 000 habitants, avec la perspective d'atteindre à moyen terme celui de 1 autobus pour 1 000 habitants.

Si à son lancement, cette expérience semblait plutôt réussie (l'offre a effectivement augmenté et les autobus privés, neufs, offraient un niveau de service, sinon de luxe, en tous cas d'une qualité supérieure à celui de la régie, mal gérée), elle a rapidement révélée ses limites. Rapidement, avec le vieillissement du parc des véhicules, la qualité du service rendu par les autobus privés, insuffisants numériquement¹⁰, sommairement entretenus par ailleurs, a baissé de façon

¹⁰ Le parc actuel est de 834 autobus. Les parcs minimum et maximum prévus par les conventions de concession sont de 844 et 1 688 véhicules.

considérable, à un niveau parfois inférieur à celle offerte par la RATC (équipée, quant à elle, depuis 1990 de « véritables autobus » acquis d'occasion sur autorisation spéciale en Europe) à un tarif moindre. En a résulté un déplacement de la demande des autobus privés vers ceux de la régie exacerbant la concurrence qu'ils se livrent.

Ces dysfonctionnements du transport urbain se sont installés dans la durée, entretenus par l'émiettement du réseau des « privés » et la multiplication du nombre des concessionnaires au fil des appels d'offres.

Les « privés » sont un ensemble de sociétés disparates, souvent peu qualifiées, ne parvenant parfois même pas à assurer le service pour lequel elles ont été retenues. En effet, seuls 18 des 22 « privés » autorisés exploitent, souvent partiellement, les réseaux qui leur ont été concédés, au moyen de 834 autobus.

Ces opérateurs privés connaissent par ailleurs des difficultés financières, liées à plusieurs facteurs : à la concurrence qu'ils subissent (concurrence de la RATC, concurrence inter-privés, mais aussi concurrence de la part des taxis blancs), à la politique tarifaire ; à l'insécurité (fraude et vandalisme).

Pour restaurer la rentabilité de l'entreprise, les « privés » prennent des libertés avec le cahier des charges : abandon des lignes non rentables, et prolongement sans autorisation d'autres lignes, voire modification des itinéraires, desserte insuffisante de certaines lignes, mise en circulation de véhicules défectueux et/ou offrant un nombre de places assises non réglementaire, non-respect des fréquences de passage des bus, pratique excessive de la surcharge, etc.

Face à une pression toujours plus forte de la demande de transport, toutes les solutions susceptibles d'apporter une petite accalmie ont été initiées et/ou tolérées. Sont donc apparus différents modes de transport urbain destinés à satisfaire la demande de transport. En particulier, des autorisations exceptionnelles ont été accordées aux grands taxis qui ont progressivement investi la ville.

2. Le développement de modes de transport alternatifs : grand taxi, petit taxi, calèche, charrette

Des modes de transport, qui ont tous pour spécificité le fait de représenter une alternative au transport public « classique » par autobus, sont apparus ou se sont développés face à cette crise du transport collectif par autobus. Il s'agit des grands taxis, des petits taxis, des calèches et des charrettes. Se sont également développées des formes de transport clandestin. Ces modes sont variés et différents les uns des autres. Ils ont un fonctionnement spécifique et répondent à une demande précise.

En ce qui concerne les taxis, Casablanca possède deux types de taxis : les grands taxis ou taxis de première catégorie (encore appelés taxis blancs du fait de leur

couleur) et les petits taxis ou taxis de deuxième catégorie (bien individualisés par leur couleur rouge à Casablanca). Un autre type de taxi apparaît également : le taxi clandestin. Ceux-ci fonctionnent de la même manière que les taxis classiques, mais dans l'illégalité totale vu qu'ils ne possèdent pas d'agrément.

Enfin, le transport par charrettes et par calèches joue un rôle non négligeable dans certains quartiers. Loin de représenter un caractère folklorique, ce type de transport témoigne du maintien de certains caractères ruraux au sein de l'espace urbain et représente pour les autorités un signe de « mal-développement » à éradiquer.

2.1. Le transport par grands taxis

Le système de transport par grands taxis est organisé selon un système de terminaux et de lignes reliant ces divers terminaux. Les taxis relient des stations selon un itinéraire qui n'est pas véritablement fixé mais qui, dans la pratique, est souvent le même. Les véhicules sont garés en file ou en bataille dans la station. Chacune d'entre elles correspond à une destination précise. Ces taxis sont des véhicules de type Mercedes (modèle 240) et comptent 7 places : chaque taxi permet ainsi de transporter 6 usagers. Les grands taxis sont donc à vocation interurbaine, mais ils sont autorisés à circuler au sein de la Wilaya de Casablanca depuis 1990. En effet, face à la situation désastreuse des transports urbains dans la métropole, les autorités n'ont eu d'autre choix que d'autoriser ce mode de transport afin d'augmenter l'offre globale de transport. Autorisés initialement pour un transport à la demande dans un rayon de 20 à 50 kilomètres autour de la ville, ils ont progressivement mis en place un système de desserte urbaine d'abord dans les lignes non assurées ou désertées par les autobus, puis le long des axes porteurs, se confondant souvent avec les lignes d'autobus. Ces dessertes connaissent une affluence réelle et le nombre des agréments de taxis blancs a augmenté progressivement pour atteindre le chiffre de 5 142 en avril 2003 et de 5 165 en juin 2003, date à laquelle l'attribution de 300 agréments nouveaux était à l'étude. En ce qui concerne les tarifs, le prix de la course est fixe. En effet, les grands taxis travaillent « à la place » et non « à la course ». Chaque usager paiera le même prix pour la course. Ce prix est généralement de 5 Dh¹¹ et 10 Dh pour les courses les plus longues (à destination de Mohammedia ou de Bouskoura par exemple).

Le nombre de taxis blancs effectivement en circulation serait de 20 à 25 % supérieur au nombre des agréments accordés, 2 à 3 véhicules circulant sous un même numéro dans des quartiers différents de la ville. Selon une première approximation¹², la population transportée par taxis blancs serait deux fois supérieure à la clientèle des autobus privés (150 millions de passagers/an) et trois fois supérieure à celle de la RATC (100 millions de passagers/an).

¹¹ 1 Dh = 0,09 € (décembre 2004).

¹² Analyse menée par un haut responsable de la Wilaya du grand Casablanca

2.1.1. Le rôle fondamental des stations de grands taxis

Sur les 14 terminaux enquêtés¹³, 5 se trouvaient dans l'hypercentre, 3 dans des quartiers péricentraux et 6 dans des quartiers périphériques.

Les stations de taxis sont la base de l'activité. C'est principalement à partir des terminaux que s'effectue la desserte.

Les stations sont à la fois des lieux de sociabilité (entre chauffeurs, pour les habitants du quartiers), des espaces d'entretien des véhicules (par les chauffeurs durant leur temps d'attente) et des espaces commerciaux (on y trouve en effet de nombreux vendeurs ambulants). Elles n'ont pas toutes la même taille et ne sont pas organisées de la même façon. Certains terminaux sont bien aménagés, mais le plus souvent, ils occupent un espace dégagé de la voirie : les taxis stationnent en file sur la chaussée le long du trottoir ou de façon désordonnée le long d'un terre-plein. En outre, certaines stations ont été aménagées, mais ne sont pas utilisées par les chauffeurs, comme celle située à côté de la faculté d'Aïn Chock ou à Sidi Maârouf. Les chauffeurs préfèrent se rabattre sur des espaces où il leur sera plus facile d'attirer les usagers : près des gares, des arrêts d'autobus, sur les grands axes de circulation, etc., ce qui a comme conséquence d'encombrer la voirie et de contribuer à l'engorgement du trafic automobile. Les aménagements effectués par les pouvoirs publics ne sont pas toujours utilisés, peut-être par manque de concertation entre les différents acteurs. L'organisation diffère également. Alors que les stations de centre-ville sont très structurées, celles de la périphérie le sont beaucoup moins, les chauffeurs se contentant la plupart du temps de déposer les gens et de repartir aussitôt.

Dans les stations organisées, le courtier est la personne qui est chargée de gérer le terminal et principalement les tours d'attente. Il veille ainsi au bon fonctionnement du service et sert à éviter une concurrence déloyale et des querelles entre chauffeurs.

Chaque véhicule attend son tour dans la file et ne quitte la station que quand il est plein. Cela est surtout valable pour les stations importantes du centre-ville, les plus organisées et fréquentées, moins pour celles de la périphérie. Les temps d'attente sont variables dans les stations. Alors que pendant les heures creuses, les chauffeurs peuvent attendre pendant deux heures avant de faire le plein de passagers, aux heures de pointe, ce sont les usagers qui font la queue dans la station.

Aux heures creuses, les taxis ne partent pas toujours plein. Le véhicule se remplit en route. Pour cela, les chauffeurs ralentissent aux arrêts de bus pour tenter de faire monter des passagers.

¹³ Enquête réalisée par G. Makhoulouf et R. Oufroukhi en janvier et avril 2003.

La localisation et la répartition des stations de grands taxis permettent de déterminer les types de quartiers concernés par ce mode de transport.

Dans les stations du centre-ville, les terminaux sont facilement repérables aux alignements de taxis. Chaque véhicule doit attendre son tour et partir plein. Le bon fonctionnement de la station se fait sous la supervision du courtier.

En périphérie, les choses sont moins structurées. Il semble que l'organisation des stations soit ici liée à l'organisation du quartier lui-même. Si le quartier est bien structuré et assez ancien, la station de taxi sera organisée, comme c'est le cas à Sidi Bernoussi (banlieue est de Casablanca). Dans le cas de quartiers d'urbanisation récente, moins structurés avec le maintien de caractères ruraux, l'organisation du terminal sera moins élaborée, par exemple à Sidi Maârouf (banlieue sud de Casablanca). Mais, à l'échelle du quartier, la station peut représenter un pôle d'attraction dans la mesure où elle constitue un point d'accès au reste de la ville.

2.1.2. Les grands taxis : des trajets entre les quartiers d'habitat (périphérie) et les quartiers d'emploi et d'activités (centre et quartiers industriels)

Le transport par grand taxi est très utilisé dans les déplacements domicile-travail qui sont en fait des déplacements entre le centre-ville (qui concentre les zones d'emploi tertiaire) et le nord-est de l'agglomération (quartiers industriels) d'une part, et la périphérie résidentielle (sud-est de l'agglomération) d'autre part. Par exemple à Moulay Rachid, quartier périphérique d'habitat populaire, les grands taxis sont le moyen le plus efficace pour se déplacer à l'intérieur de la métropole casablancaise. De même, dans la couronne périurbaine (Lissafsa, Sidi Maârouf), en relation avec le manque de liaison par autobus dans ces quartiers récents, les grands taxis sont à la fois une opportunité de travail pour les habitants de ces quartiers et également le moyen le plus rapide et le plus économique pour se rendre au centre-ville. Les déplacements opérés par grand taxi sont des déplacements de travail, les travailleurs devant faire la queue dans les stations pour aller travailler le matin ou rentrer chez eux en fin de journée.

Les grands taxis répondent donc essentiellement à une mobilité quotidienne de travail ayant pour origine la périphérie casablancaise et pour destination le centre-ville ou les quartiers industriels.

2.2. Le transport par « petit taxi »

Les « petits taxis » assurent un transport à la demande, à l'intérieur du périmètre urbain. Leur nombre, de 7 517 en juin 2003, est en progression régulière et rapide depuis les années 80. Sachant qu'ils étaient à peine 1 503 en 1985 (à cette époque, l'offre était très insuffisante), le parc des « petits taxis » casablancais s'est développé au rythme moyen annuel de 21,45 % depuis cette date.

Sachant qu'ils prennent à leur bord en moyenne 50 à 60 clients par jour en semaine, l'activité baissant sensiblement en week-end, ils assureraient tous ensemble quelque 100 à 110 millions de voyages par an.

A la différence des « grands taxis », les « petits taxis » (de couleur rouge) sillonnent la ville à la recherche de clients et n'attendent pas les passagers dans les stations. Dans le cas des « petits taxis », le travail se fait « à la course » et « non à la place ». Les chauffeurs empruntent donc des itinéraires à la demande des clients. On les trouve dans toute la ville, mais en grande majorité dans le centre. Leurs tarifs sont fixés par la wilaya et marqués par un compteur.

A l'instar des « grands taxis », il existe des stations pour les « petits taxis ». Cependant, celles-ci sont peu utilisées et s'apparentent à des aires de stationnement et de repos pour les chauffeurs.

Quand ils ne sillonnent pas les rues à la recherche de clients, les « petits taxis » recherchent les endroits qui possèdent une certaine attractivité, une certaine centralité : les grandes stations comme celles des gares (Casa-Port, Ouled Ziane, Aïn Sebaâ) sont très fréquentées par les chauffeurs de taxi. Elles correspondent en effet au passage d'un mode de transport interurbain à un mode de transport intra-urbain. Les « petits taxis » sont également très présents à proximité des hôtels ou dans le quartier d'Aïn Diab, espace de loisirs très prisé des Casablancais.

L'offre actuelle de « petits taxis » est jugée tout à fait convenable par la clientèle casablancaise qui, à toute heure, voit sa demande satisfaite après un temps d'attente également convenable. Les chauffeurs de taxis quant à eux considèrent leur nombre exagéré et se plaignent de la concurrence des « taxis blancs ».

Les « petits taxis » sont concentrés dans le centre-ville et les quartiers péricentraux de Casablanca (espaces caractérisés par une activité économique importante) en opposition aux quartiers périphériques dans lesquels les « petits taxis » sont moins nombreux.

Les « petits taxis » contribuent donc à améliorer la desserte interne aux quartiers centraux et péricentraux de Casablanca et celle des grands pôles d'attraction à l'échelle de l'agglomération (les gares en particulier). Pour l'utilisateur, ils représentent un coût non négligeable du fait de leurs tarifs, bien supérieurs à ceux des « grands taxis ». Leur clientèle est une clientèle composée d'employés de bureaux, de cadres, d'étudiants ou encore de voyageurs. Ces usagers recherchent un confort accru et peuvent se permettre de dépenser davantage pour se déplacer. Ils jouent également un rôle de rabattement vers d'autres modes de transport (le train, les stations de « grands taxis », etc.) et répondent aussi à une mobilité de loisir (exemple du quartier de Aïn Diab).

Les deux types de taxis répondent donc à une demande de mobilité différente : des déplacements assez longs entre la périphérie et le centre de l'agglomération pour les grands taxis, et des déplacements plus limités au sein du centre-ville ou entre le centre et les grands pôles d'attraction que sont les gares, les marchés, les quartiers d'affaires.

Les deux autres modes analysés dans cette étude, calèches et charrettes, sont eux beaucoup plus localisés et répondent à une demande différente.

2.3. Les calèches et les charrettes : des modes de transport très localisés

Les calèches et les charrettes sont des modes de transport hippomobiles, dont la différence réside dans le degré de confort et dans la législation. En effet, les calèches sont des véhicules destinés au transport de personnes, soumises à un agrément et possédant une assurance. Les charrettes, quant à elles, sont un mode de transport illégal, sans agrément et sans assurance, ce qui n'est pas sans poser problème. Les calèches et les charrettes fonctionnent comme les « grands taxis » selon des stations et des trajets bien définis. Pour les calèches, comme pour les charrettes, le trajet coûte 0,50 Dh en 2003.

Charrettes et calèches, qui avaient complètement disparu du paysage casablançais après leur interdiction en 1982, y ont refait leur apparition moins de 10 ans plus tard, en périphérie. Elles ont pu se développer dans des zones précises d'habitat précaire (bidonvilles, mais aussi quartiers d'habitat clandestin en dur), non intégrées au périmètre urbain, où elles seules peuvent circuler. Si elles seules peuvent emprunter les pistes d'accès à ces quartiers et leurs artères (elles ne concurrencent donc aucun autre transport urbain), ce mode de circulation n'en est pas moins organisé et structuré, avec ses arrêts et haltes, ses lignes desservies, etc.

Les stations de calèches sont situées dans les quartiers suivants : Marché de gros, Selmiya, Chteba, Moujma'a I, Cinéma el Othmania. En fait, ces stations se situent toutes dans les quartiers Ben M'Sik et Moulay Rachid, en périphérie sud-est de la métropole casablançaise. Les calèches sont autorisées à circuler sur une artère principale (avenue du Cdt Driss el Harti) qui relie Ben M'Sik à Moulay Rachid via Sidi Othmane. Elles peuvent transporter 5 personnes officiellement (mais on a pu observer jusqu'à 9 personnes transportées).

La desserte par calèche permet de relier entre elles de grandes radiales de l'agglomération casablançaise où les usagers pourront trouver d'autres modes de transport. Elles relient également les noyaux d'urbanisation périphérique (espace périurbain) aux banlieues de Casablanca d'où les usagers peuvent ensuite rejoindre les autres quartiers par des modes de transport motorisés.

Les charrettes sont également présentes dans différents quartiers périphériques : Hay Mohammadi, Dar Skouila, Moulay Rachid, Sbata, Sidi Moumen. Dans la cité

industrielle de Sidi Bernoussi, le transport par charrettes est le seul moyen possible pour rejoindre son lieu de travail ou sa résidence. Ce mode de transport est apparu avant les années 90, à une époque où les grands taxis n'étaient pas encore autorisés au sein de la wilaya. On compte environ 40 charrettes dans toute la cité industrielle. Les charrettes peuvent transporter jusqu'à 7 passagers. C'est le seul moyen de transport du quartier, mais c'est aussi un mode de transport clandestin. En effet, les véhicules ne bénéficient d'aucun agrément ni d'aucune assurance. Les chauffeurs réclament de telles dispositions, mais les autorités refusent. Les usagers eux-mêmes ont de telles revendications.

Avant leur interdiction, les conditions d'exploitation des charrettes étaient organisées : des bureaux de pointage des voitures dépendant des préfectures attribuaient des plaques d'identification aux véhicules, vérifiaient l'état matériel des voitures et soumettaient les animaux à des examens vétérinaires trimestriels obligatoires. Aujourd'hui, ces véhicules étant seulement « tolérés », ils ne sont soumis à aucun contrôle, de quelle que nature que ce soit.

2.4. Le transport clandestin

Le transport clandestin est extrêmement dynamique à Casablanca. Les moyens qu'il utilise sont très divers : voitures de tourisme et même véhicules de service de l'administration et des usines ; petits véhicules utilitaires motorisés de 2 tonnes de poids total en charge (appelés communément « Les Honda » du nom de la première marque introduite dans le pays), qui les après-midi se transforment en transporteur de voyageurs, offrant 8 à 10 places assises ; autocars qui empruntent les circuits des autobus ; deux-roues. Ces modes de transport n'ont ni agrément, ni permis de confiance, ni assurance spécifique.

Tous ces véhicules pratiquent une sorte d'auto-stop payant. Les chauffeurs de ces véhicules, ainsi que leurs clients, sont souvent originaires des mêmes quartiers populaires et bidonvilles. Voisins, connaissances, une relation de confiance les unit, scellée par l'offre d'un service meilleur marché que le transport organisé (2 à 3 dirhams en fonction de la distance à parcourir). Finalement, ces transporteurs clandestins quadrillent toute la ville à partir de ses périphéries.

2.5. Les modes de transport alternatifs : des modes souples et flexibles malgré leurs inconvénients

Les caractéristiques de ces modes de transport sont souplesse et flexibilité. Ils possèdent en effet une importante capacité d'adaptation à la fois à la demande des usagers, mais aussi à la circulation. Leur souplesse d'exploitation leur permet de répondre rapidement aux fluctuations temporelles et aux évolutions tendanciennes de la demande solvable, en particulier dans les urbanisations périphériques. De même, il n'y a pas vraiment d'itinéraires fixes, mais une variation selon la

demande ou les conditions de circulation. Les arrêts se font également à la demande, ce qui n'est pas sans poser problème. Un grand nombre de passagers réclament l'arrêt à des endroits où cela peut aggraver les problèmes de circulation et de sécurité. Pour les taxis, la vitesse est supérieure à celle des autobus, alors que les tarifs en restent assez proches.

Ces caractéristiques sont positives, mais les problèmes sont également nombreux : pas d'horaires déterminés, des itinéraires et des tarifs aléatoires, un encombrement certain de la voirie, des pratiques de conduite discutables, une surcharge et une vétusté des véhicules...

Evidemment, s'ils répondent à une vraie demande, leur présence dans la ville n'est pas sans poser des problèmes inextricables : problème de surencombrement d'une voirie insuffisante, problème de concurrence, les taxis blancs « dérangeant » à la fois les autobus dont ils ont investi le réseau (sur certaines lignes d'autobus, circuleraient 300 à 500 taxis blancs) et les « petits taxis » qui, pour survivre, se trouvent obligés de brader le service qu'ils offrent. Se posent également des problèmes de sécurité (sécurité urbaine et sécurité routière) et de pollution, les taxis blancs, véhicules diesel de plus de 15 ans d'âge, étant excessivement polluants.

Ces différents modes alternatifs ne répondent pas à la même demande de transport et n'offrent pas tous les mêmes conditions de confort et de rapidité. En outre, ils n'ont pas le même coût ce qui influence beaucoup le choix de l'usager.

Ces modes sont donc relativement différents par rapport à l'offre de transport qu'ils proposent. Qu'en est-il de leur organisation, de leurs acteurs et des problèmes rencontrés ? Il semble que la logique des acteurs et les problèmes soient communs, avec des rapports très difficiles entre les pouvoirs publics locaux et les chauffeurs de taxis, de calèches ou de charrettes.

3. Les différents acteurs en présence et les rapports avec les pouvoirs publics locaux

3.1. Taxis, calèches et charrettes : des activités et des acteurs multiples

Ces modes de transport mettent en présence une multiplicité d'acteurs liés entre eux par des relations plus ou moins complexes. En effet, pour exercer l'activité de taxi, il faut réunir trois conditions :

- posséder un agrément de taxi ou de calèche pour pouvoir exercer l'activité ;
- disposer du véhicule lui-même qui est l'outil de travail ;
- être titulaire d'un permis de confiance pour être chauffeur de taxi.

Il arrive parfois que ce soit la même personne qui soit titulaire de l'agrément, propriétaire du véhicule et chauffeur. Mais, dans beaucoup de cas, on a un système de location :

- le chauffeur est propriétaire du véhicule mais loue l'agrément à une autre personne ;
- le chauffeur loue le véhicule au propriétaire qui possède l'agrément et le véhicule ;
- le chauffeur loue au propriétaire du véhicule qui loue lui-même l'agrément à une tierce personne.

Sur les 52 chauffeurs enquêtés, 20 étaient propriétaires du véhicule et 32 ne l'étaient pas. Un chauffeur propriétaire peut louer son véhicule à un autre chauffeur la moitié du temps. Ce cas s'est présenté 5 fois (pour 2 grands taxis et 3 petits taxis).

Dans le cas des charrettes, le chauffeur était propriétaire de la remorque et du cheval. Dans le cas des calèches, le seul chauffeur enquêté affirmait être également propriétaire de l'agrément.

Les chauffeurs sont les véritables exploitants du véhicule et jouent un rôle important dans l'activité.

3.2. Le rôle capital des chauffeurs dans l'activité

Les chauffeurs sont des hommes (il existe quand même sur les 7 517 « petits taxis », deux femmes chauffeurs de taxis). Ils sont souvent sans formation et ont exercé une autre activité auparavant.

La plupart des chauffeurs ont une expérience professionnelle dans la mécanique ou dans la conduite d'autres types de véhicules. Certains étaient même chauffeur de bus dans une société concessionnaire, mais ont préféré changer d'activité pour devenir chauffeur de taxi. D'autres ont exercé une activité dans un domaine différent et ont capitalisé. A la suite d'un licenciement ou d'une démission, ils ont investi dans un taxi. Il peut s'agir soit d'activités précaires (commerce ambulante) ou d'emplois dans des sociétés qui ont licencié. On retrouve surtout des commerçants, des ouvriers textiles ainsi que des comptables. Enfin, les chauffeurs de taxi sont parfois des retraités qui pratiquent cette activité pour améliorer leurs revenus.

Tous soulignent le caractère difficile du métier et le fait que ce n'est pas forcément une activité rentable.

Les chauffeurs ont en effet un statut précaire avec des revenus non assurés et n'ont aucune couverture sociale, ni assurance. Être chauffeur, c'est un « petit métier » qui permet de survivre. Ces chauffeurs n'ont pas de profession déterminée qu'ils exerceraient leur vie durant. Certains ont eu une autre activité avant et changeront peut-être d'activité en fonction des opportunités. En outre, ils n'ont pas de revenus réguliers, mais ne perçoivent qu'un revenu journalier variable selon leurs conditions de travail.

En outre, les horaires de travail sont très aléatoires. Certains n'ont pas d'horaires fixes, mais s'adaptent en fonction de la conjoncture. Les chauffeurs ont des journées très longues et marquées par des attentes importantes dans les terminaux. On peut donc s'interroger sur l'état de fatigue des chauffeurs et sur les conditions de sécurité des taxis. En outre, la majorité des chauffeurs ne possède pas de couverture sociale et la plupart ne sont pas assurés. L'activité comporte d'autres difficultés comme la sécurité (agressions par les clients), l'état de la voirie (qui contribue à l'usure des véhicules), ainsi que le manque d'organisation du secteur.

En ce qui concerne l'organisation de la profession, les grands taxis semblent les plus organisés avec des syndicats de chauffeurs. Cependant, il n'y a pas de représentation unique de la profession. Ces syndicats sont trop dispersés et n'ont aucun pouvoir politique. Ils jouent un rôle dans la désignation du courtier et également lors de la réunion de commissions organisées par la wilaya (commissions juridique, technique et sociale pour régler le problème des grands taxis).

Du côté des petits taxis, il semble qu'il y ait un syndicat, mais les chauffeurs soulignent le manque d'organisation et beaucoup ne sont pas au courant de l'existence du syndicat. De même, le courtier qu'on retrouve dans toutes les stations de grands taxis n'est pas toujours présent dans les stations de petits taxis.

Les chauffeurs jouent donc un rôle primordial dans l'activité des taxis. Cette activité s'insère dans l'économie urbaine. Pour beaucoup, être chauffeur de taxi est une alternative à une situation économique difficile : chômage, licenciement, retraite... Cette alternative leur permet d'exercer un emploi. Mais est-ce pour autant une activité rentable ? Nous allons donc examiner le volet économique de l'activité des taxis.

3.3. Une activité économique

L'activité taxi représente une opportunité économique pour un grand nombre d'acteurs : les propriétaires des agréments et des véhicules qui reçoivent un loyer journalier ou mensuel, les chauffeurs qui ont comme revenu les recettes de leurs courses, mais aussi les pouvoirs publics qui perçoivent un certain nombre de taxes.

3.3.1. Des revenus variables

L'activité des taxis est caractérisée par l'absence d'une comptabilité normalisée. Les chiffres recueillis ne sont donc que des ordres de grandeur permettant de définir les facteurs limitant de l'activité. Les chauffeurs eux-mêmes évoquent l'absence de rentrées régulières et les nombreux facteurs qui font varier leurs revenus. Ils n'effectuent pas toujours le même nombre de trajets. De nombreux

critères peuvent faire varier les revenus : les embouteillages, les jours ouvrables. Tous les chauffeurs signalent une baisse conséquente de l'activité le week-end et lors des fêtes. Cela renforce l'idée que les taxis répondent à une demande de mobilité précise : celle d'actifs qui se déplacent entre leur domicile et leur travail. Les chauffeurs changent parfois de ligne selon la demande ou la fréquentation. Les petits taxis, quant à eux, recherchent les lieux les plus fréquentés.

Il convient maintenant d'examiner les gains et les pertes liés à cette activité.

3.3.2. Recettes et dépenses des chauffeurs

Il est assez aisé de déterminer la nature des recettes et des dépenses des propriétaires et chauffeurs de grands taxis.

Les recettes proviennent d'une seule source : la collecte du prix du transport pour chaque passager à chaque trajet.

Les dépenses sont plus complexes et variées :

- les dépenses sont liées à l'entretien du véhicule (carburant, huile, pneus, frais d'entretien, réparations, etc.), ainsi que celles concernant la visite technique à laquelle sont soumis les véhicule tous les 6 mois ;
- les taxes dont ils doivent s'acquitter envers les pouvoirs publics (taxe de stationnement pour la Communauté Urbaine, vignette), ainsi que les amendes ;
- les dépenses fixes : location de l'agrément, du véhicule pour les chauffeurs, remboursement du crédit pour les propriétaires de véhicule, assurance annuelle, rémunération du courtier.

Les informations recueillies donnent un ordre de grandeur concernant les gains journaliers nets pour certains chauffeurs. On observe en fait un fort endettement et une précarité des chauffeurs. En effet, l'agrément ou le remboursement d'un crédit sont deux facteurs qui pèsent lourdement sur la rentabilité de l'activité.

Sur le plan économique, il s'agit d'une activité artisanale sans réelle organisation de ses acteurs. On retrouve des caractéristiques telles que l'atomisation de la propriété, la création récente des unités de production, le processus de création-disparition fréquent à cause des situations difficiles, la rémunération à la journée, certaines infractions à la législation et une indépendance financière vis-à-vis des institutions officielles. Il convient justement d'examiner les rapports des chauffeurs avec les pouvoirs publics locaux.

3.4. Les rapports avec les pouvoirs publics locaux

3.4.1. Une réglementation pas toujours respectée

Le transport par taxi est réglementé par le dahir 1-63-260 de 1963 qui, plus généralement, réglemente les transports. Une série de notes circulaires et d'arrêtés gubernatoriaux sont venus au fil du temps compléter cette réglementation. Cette réglementation porte sur deux éléments fondamentaux de l'activité.

Dans un premier temps, un ensemble de règlements concerne le véhicule proprement dit. Il doit être agréé pour servir de taxi. L'agrément de taxi est délivré par le ministère de l'Intérieur. Cependant, depuis 1999, c'est la wilaya qui statue sur les demandes d'agrément. Les modalités d'attribution de l'agrément font l'objet de nombreuses revendications de la part des chauffeurs.

D'après la réglementation, les véhicules doivent être âgés de moins de 10 ans et posséder une couleur précise. Pour les grands taxis du grand Casablanca, cette couleur est l'ivoire de Chine. Pour les petits taxis, il s'agit du rouge. En outre, le véhicule doit satisfaire à des visites techniques régulières. Cela implique donc un entretien de la part des propriétaires et des réparations fréquentes. Selon un chauffeur, les réparations reviennent à 600-700 Dh par mois. Un autre chauffeur affirme qu'il doit refaire le moteur de son véhicule tous les ans.

Dans un second temps, la réglementation concerne les chauffeurs eux-mêmes. Pour exercer cette profession, il faut disposer d'un « permis de confiance ». On délivre 3 permis de confiance par agrément de taxi. Les chauffeurs ne doivent pas exercer d'autre activité et fournissent un certificat de cessation d'activité dans leur dossier de demande d'un permis de confiance.

Les infractions sont nombreuses. Tout d'abord et d'après les enquêtes, on peut dire qu'elles concernent l'âge du véhicule. En effet, pour les grands taxis, les véhicules sont tous des modèles Mercedes 240 D, âgés en général de plus de 20 ans, puisque les modèles recensés vont de 1977 à 1984. Pour ce qui est des petits taxis, les véhicules de type Fiat Uno, Peugeot 205, également âgés de plus de 10 ans sont nombreux, mais on trouve également des véhicules récents type Fiat Palio ou Peugeot 206.

Certaines pratiques fréquentes vont également à l'encontre de la réglementation ou de la loi. Ces pratiques concernent notamment la surcharge des véhicules, les arrêts aux stations qui ne sont pas respectés ou les arrêts intempestifs sur la voirie ou aux arrêts de bus. Pour les petits taxis, certains tentent de tricher sur les tarifs malgré la présence d'un compteur.

Pour améliorer leur recette, les autorités communales ne les autorisant pas à réévaluer leurs tarifs, les petits taxis ont commencé à pratiquer le covoiturage. Ils

prennent plusieurs personnes pour la même course ou pour des trajets en commun, ce qui leur permet de doubler ou tripler leur gain sur la course.

Enfin, certains petits taxis pratiquent une concurrence vis-à-vis des autobus en attendant de se remplir et en pratiquant un tarif identique à celui des bus pour un trajet identique. C'est là une pratique illégale.

Un des problèmes majeurs de ces modes de transport concerne les rapports avec la police et le respect du code de la route. Nombreux sont les chauffeurs qui se plaignent du comportement de la police à leur égard et des nombreuses amendes qu'ils ont à payer. A l'inverse, les chauffeurs adoptent également des pratiques de conduite discutables et commettent de nombreuses infractions au code de la route. L'attitude des pouvoirs publics est en fait de tolérer les grands taxis au sein de la Wilaya de Casablanca en attendant que le système de transport par bus soit efficace. D'ici là, les grands taxis sont aux yeux des autorités un mal nécessaire. Ils fournissent en effet un service non négligeable et indispensable au bon fonctionnement du système de transport global de l'agglomération. Les chauffeurs de petit taxi se plaignent également de l'attitude des policiers à leur égard. De même, les chauffeurs de calèche se plaignent des autorités qui veulent supprimer leur activité qui, là aussi, représente au sein de la métropole économique marocaine, un signe de « mal-développement ».

Les autres modes de transport (taxis clandestins, charrettes) sont, quant à eux, dans l'illégalité et la clandestinité. En effet, les véhicules utilisés comme taxis par des particuliers ou les charrettes n'ont ni agrément ni assurance, ce qui pose problème lors des accidents. Les chauffeurs de charrettes se plaignent d'être dans l'illégalité et voudraient voir leur activité reconnue par les autorités.

Les rapports entre ces modes de transport alternatifs au transport en commun et les pouvoirs publics locaux sont donc très difficiles. Il est une question qui focalise particulièrement le ressentiment des chauffeurs à l'égard des autorités : celle de l'agrément.

3.4.2. La délivrance de l'agrément, un problème au cœur des préoccupations des chauffeurs

Les agréments de taxi sont souvent accordés par les pouvoirs publics en remerciement de « services » rendus à la nation : c'est ainsi que de nombreux anciens combattants, des veuves de militaires bénéficient d'un agrément. En outre, certaines pratiques concernant l'attribution de l'agrément restent opaques, au moins aux yeux des chauffeurs.

Ces agréments constituent une rente non négligeable pour celui qui en est titulaire. Cependant, les gens qui possèdent un agrément n'exercent pas en tant que taxi, ce que les chauffeurs ressentent comme une injustice.

Pour résumer, les différents modes de transport étudiés (grands taxis, petits taxis, calèches, charrettes) ont un certain nombre de caractères communs :

- un caractère artisanal. En effet, ces modes de transport correspondent à des activités économiques urbaines aux caractéristiques propres : atomisation de la propriété, précarité de l'activité, manque de couverture sociale, difficultés financières...
- des rapports antagonistes avec les autorités. Même les modes autorisés (grands taxis, petits taxis, calèches) sont dans une situation conflictuelle avec les pouvoirs publics, ce qui est d'autant plus vrai pour les modes clandestins (taxis clandestins, charrettes...). Il existe une méfiance réciproque des principaux acteurs en présence, qui semble peser sur le bon fonctionnement de l'activité.

Mais ces différents modes sont également différents les uns des autres. Il est temps maintenant d'établir un bilan comparatif de ces modes et d'étudier leurs rapports entre eux : s'agit-il de modes complémentaires ou concurrents ? Comment se positionnent-ils par rapport au mode de transport par autobus, l'autre grand mode de déplacement de la métropole casablancaise ?

3.4.3. La place des taxis, des calèches et des charrettes au sein du système global de transport de Casablanca

L'insertion dans le système global de transport

On a pu noter que les charrettes de la cité industrielle d'Aïn Sebaâ servaient à la desserte d'un quartier mais souvent, avant d'arriver à la station de charrettes l'utilisateur a pris un autre mode de transport (grand taxi, petit taxi, autobus...). Les modes de transport sont donc articulés les uns aux autres. C'est ainsi que les petits taxis servent souvent à opérer un rabattement vers une gare ferroviaire (Aïn Sebaâ, Casa-Port, l'Oasis) ou routière (Ouled Ziane). On prend le taxi de chez soi à la gare et/ou de la gare à son lieu de travail.

De même, les stations de grands taxis sont des pôles d'éclatement au sein de l'agglomération. On observe une redistribution des flux de transport à partir des pôles constitués par les stations. Les principales stations des grands taxis comptent en effet plusieurs destinations et sont situées dans des endroits attractifs à partir desquels les usagers vont reprendre d'autres modes de transport (petit taxi, calèche, charrette, autobus ou train). Il existe donc une intermodalité des déplacements dans l'agglomération de Casablanca. Dans ce contexte d'intermodalité, les différents types de transport sont-ils concurrents ou complémentaires ? C'est ce qu'il convient d'examiner maintenant.

Des transports concurrents ou complémentaires ?

A première vue, les différents modes de transport semblent assez bien se compléter puisqu'on peut prendre une charrette pour se rendre d'un village périurbain à la station de grands taxis la plus proche. Cela amène ensuite au centre-ville où on peut prendre un petit taxi pour se rendre à sa destination finale. Nous avons en effet mis en évidence le fait que les services et les dessertes effectués étaient différents.

Cependant, une concurrence existe entre ces modes de transport et au sein de ces modes de transport.

La première forme de concurrence est une concurrence interne à chaque mode de transport. En effet, chacun veut avoir le plus de clients possibles dans la journée pour maximiser les recettes. Cependant, l'organisation en stations est relativement bien respectée, ainsi que les tours d'attente. La présence du courtier, qui veille au respect du tour d'attente, règle les litiges éventuels. Lorsqu'il n'y a pas de courtier, ce sont les chauffeurs eux-mêmes qui s'organisent pour faire respecter les tours d'attente. Ainsi, de nombreux chauffeurs soulignent le bon fonctionnement de ce système et le respect du tour d'attente. Ils insistent en fait sur le nombre trop élevé de taxis. Cela entraîne une concurrence qui consiste pour eux à allonger les temps d'attente et à réduire d'autant leur activité.

La seconde forme de concurrence est la concurrence qui existe entre les différents modes concernés.

En premier lieu, celle-ci concerne les clandestins qui n'ont pas d'autorisation et qui opèrent dans l'illégalité. Ceux-ci se rendent aux abords des stations et captent la clientèle des taxis « officiels ». Les clandestins opèrent sur tous les types de distance, offrant une souplesse encore plus grande. Cependant, cette concurrence n'est pas toujours présente, les taxis clandestins opérant dans un nombre limité de lieux spécifiques. En effet, les réseaux sociaux, de connaissance ainsi que les rapports de confiance jouent un grand rôle dans l'activité des clandestins qui se fondent sur une clientèle d'habités.

Il existe également une concurrence perçue entre les grands taxis et les petits taxis. Ce sont les petits taxis qui ressentent la présence des grands taxis comme une concurrence déloyale. Mais certains chauffeurs soulignent la complémentarité de ces modes de transport.

Enfin, le dernier type de concurrence est celle qui peut exister entre ces modes de transport et le réseau de transport en commun par autobus. D'un côté, les grands taxis voient dans les autobus une source de concurrence mais les taxis concurrencent également les bus dont les sociétés d'exploitation sont déjà en difficulté. En effet, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas rare que grands et

petits taxis s'arrêtent aux arrêts de bus pour essayer de capter les usagers de ce mode de transport. De plus, la pratique du covoiturage par les petits taxis est une concurrence directe aux autobus.

Pour terminer, les propos des chauffeurs de petits taxis de la gare de Casa-Port résument bien la situation de concurrence entre les différents modes, ainsi qu'au sein de l'activité. Les chauffeurs trouvent qu'il y a trop de taxis, ce qui nuit à leur activité. Ils reprochent surtout aux pouvoirs publics le manque de réglementation et d'organisation au sujet de la concurrence.

En ce qui concerne les calèches et les charrettes, on ne peut pas parler de concurrence avec les autres modes vu qu'elles effectuent des dessertes très localisées et parfois dans des espaces enclavés, abandonnés par les autres modes du fait de la vétusté de la voirie.

Si on peut affirmer un certain nombre de similitudes dans l'organisation de l'activité, en particulier le caractère artisanal, sur le plan des dessertes et du service rendu, les différences entre ces modes alternatifs sont notables. Les rapports avec les autorités sont plutôt conflictuels. Si la présence des petits taxis dans l'agglomération est « naturelle » et logique, celle des grands taxis, destinés aux liaisons interurbaines à l'origine, et des calèches et des charrettes, destinées au monde rural, ne l'est pas. Ces modes apparaissent en « sursis » par rapport à l'évolution future du système de transport de Casablanca, les autorités les considérant comme un moindre mal, le temps que la question des transports soit réglée. L'Etat tente d'encadrer de plus en plus ces activités en attendant la mise en place d'un système global de transport efficace à l'échelle de la Wilaya de Casablanca. Mais les politiques de transport ont tendance à penser la relation entre le secteur des bus et celui des grands taxis comme une relation de concurrence et d'antagonisme plutôt que comme une relation de complémentarité. Notre étude a mis en évidence la différence dans le type de service rendu qui tendrait plutôt vers une complémentarité, mais l'absence d'une politique globale de transport et le règlement des problèmes au cas par cas entraînent une concurrence ressentie par tous les acteurs de l'activité. Il y a là des problèmes à régler par les pouvoirs publics locaux concernant la délivrance des agréments et la gestion des parcs de taxis.

Cela amène à poser la question de la place de chacun de ces modes au sein du système global de transport de Casablanca. Quelles solutions peut-on envisager face au développement de ces modes et aux difficultés qu'ils génèrent ?

Conclusion

Depuis juillet 2001, la résolution des problèmes du transport et de la circulation de la ville de Casablanca est au centre des préoccupations de la direction de la Wilaya du grand Casablanca. Des solutions sont récemment apparues pour faire face à la crise du transport collectif par autobus et au développement du transport collectif artisanal (grands taxis, calèches et charrettes). Il s'agit notamment de la prise en charge par les entreprises du transport de leur personnel, de la mise en place d'une desserte intra-urbaine ferroviaire (Al Bidaoui) et de la gestion déléguée du transport urbain (la RATC a disparu en novembre 2004 pour laisser la place à une nouvelle société : M'dina Bus).

Au-delà de ces solutions, les autorités casablancaises souhaitent doter la ville d'un véritable plan de déplacement urbain (PDU), et ce à partir d'études de gestion de la circulation et du stationnement, puis d'un système de transport digne de ce nom. Le besoin de renforcement, mais aussi de redéfinition et d'harmonisation des transports collectifs est évidemment mis en avant.

Ce PDU doit intégrer tout à la fois la reconnaissance sur le terrain des sens des flux de population (la seule étude dans ce sens date de 1976), le besoin de redéfinition et de renforcement des transports collectifs de surface, par la conception d'un transport de qualité (avec les « privés » ou après leur expulsion de la ville comme l'avaient demandée certaines voix ? avec ou sans les « grands taxis » ?), les grandes infrastructures de transport que sont le métro et le chemin de fer de banlieue ou RER. L'étude a démarré en septembre 2003. Les travaux sont en cours et M'Dina Bus qui a officiellement démarré son activité le 1^{er} novembre 2004 doit faire ses preuves.

TROISIEME CHAPITRE :

LOGIQUES INCLUSIVES : RENOUVELLEMENT OU RELECTURE ?

- LES SERVICES URBAINS COMME ENJEUX DE LA PARTICIPATION ET DE LA DEMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE AU MAROC par **Jean-Jacques Guibbert**.

- MUNICIPALISER LES VILLES ? LE GOUVERNEMENT DES VILLES MAROCAINE A L'EPREUVE DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE par **Raffaele Cattedra, Myriam Catusse et M'hammed Idrissi Janati** avec la participation de **Olivier Toutain**.

- LA DECENTRALISATION AU MAROC : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES ACTEURS ET LES METIERS DE L'AMENAGEMENT URBAIN ? par **Pascale Philifert et Michèle Jolé**.

- PROFESSIONNELS DE L'URBANISME, LE PUZZLE MAROCAIN par **Taoufik Souami et Abderrahim Kassou**.

LES SERVICES URBAINS COMME ENJEUX DE LA PARTICIPATION ET DE LA DÉMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE AU MAROC¹

Jean-Jacques Guibert

Introduction : services urbains, insalubrité et pauvreté

La pensée hygiéniste marquera très tôt le discours colonial. « Une des premières questions qui préoccupera le gouvernement du Protectorat, fut celle de l'hygiène et de la salubrité des villes. Il importait en effet de combattre la malpropreté des villes, d'y apporter un peu d'hygiène, de lutter contre les maladies qui sévissaient alors à l'état endémique, telles que syphilis, typhus, paludisme, pour rendre les cités maghrébines habitables aux nouveaux venus européens et pour apporter aux populations marocaines les bienfaits de notre civilisation ».²

Dans les faits, ce discours généreux allait se traduire par le principe de la séparation des villes « européennes » et « indigènes ». La première concentrant l'essentiel des investissements et des infrastructures construits selon des normes projetées de la métropole, alors que, « sous prétexte de protection (...) on laissait vivre sur ses acquis » la deuxième, en abandonnant à leur sort les systèmes d'égouts, de distribution de l'eau et d'enlèvement des ordures mis en œuvre par des acteurs et selon des modalités qui leur étaient propre (Habous, curetters, vidangeurs, etc.), officialisant ainsi une ville à normes variables.

C'est la même référence hygiéniste qui imprégnera après l'indépendance le discours des institutions marocaines. « Nous pensons que l'assainissement doit être

¹ Ce texte reprend pour l'essentiel des éléments concernant le cas marocain de la synthèse *La question des services au cœur du processus de démocratisation, Regards croisés Maroc - Sénégal*, Jean-Jacques GUIBERT, Jean-Louis COLL, projet PRUD n° 82, février 2004, ainsi que des données tirées des études de cas marocaines réalisées dans ce même projet par Sinda HAOUES-JOUE et Khalid EL HARROUNI (Casablanca) et Larbi BOUAYAD (Fès). Centré sur la fonction de la participation dans la prestation des services urbains, le travail comparatiste initial entre les cas marocain et sénégalais mettait en évidence de profondes différences quant aux modalités et aux fonctions de la participation du fait d'un héritage contrasté de la relation État et société civile dans ces deux pays.

² DECROUX, 1931, « La vie municipale au Maroc » cité par Michèle JOLÉ « L'hygiène publique et l'espace urbain. Exemple de Rabat », in *La ville et l'espace urbain*, Bulletin économique et social du Maroc, n° 147-148, 1983, pp. 101-116.

considéré comme l'un des éléments les plus décisifs dans le développement de notre société » et en tout premier lieu l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation et le traitement des eaux d'égouts, la collecte et l'évacuation des ordures³.

Mais les choix technologiques et les dispositifs mis en place ne résisteront pas à la poussée urbaine que connaîtront à cette période les villes marocaines. A la fin des années 70, la situation était la suivante: en moyenne nationale, seulement 50 % de la population urbaine était branchée à l'égout et 70 % (en incluant l'usage des bornes-fontaines) avait accès au réseau d'eau potable. Une nouvelle division de la ville s'installait entre la ville branchée et la ville non desservie.

L'insalubrité reste aujourd'hui, en ville, le premier « reflet » de la pauvreté. L'insuffisance d'infrastructures de base et les difficultés d'accès aux services en sont une composante essentielle.

En 1990, 80 % des ménages casablancais par exemple, ont accès au réseau d'eau potable, contre 73 % dans les autres grandes villes. Ces taux de connexion cachent des différences intra urbaines très fortes. Si, dans cette ville, 95,5 % des 10 % des urbains les plus riches, sont connectés au réseau, ils ne sont plus que 28,7 % parmi les 10 % les plus pauvres.⁴

« Dans le grand Casablanca, on compte actuellement quelques 400 bidonvilles, de tailles très diverses, abritant une population estimée à 400 000 habitants. Ces bidonvilles ont des niveaux d'équipements en réseaux et services très variables »⁵.

D'après une étude officielle « plus d'un urbain sur cinq est logé dans des bidonvilles ou dans l'habitat non réglementaire et autant d'entre eux habite un logement précaire »⁶ ces types d'habitat sont connus sous le qualificatif général d'habitat insalubre.

Le diagnostic réalisé dans le cadre de cette étude « (...) a montré l'importance de la question des infrastructures de base dans la formation de l'insalubrité de l'habitat. Alors qu'une grande majorité des habitants bénéficie d'un logement correspondant plus ou moins à leurs moyens, l'accès aux équipements de base est en revanche soumis à des conditions beaucoup plus contraignantes. Faute de pouvoir apporter

³ Dr FIKRI, *Communication sur les bureaux municipaux de l'hygiène*, Colloque national des collectivités locales, 1974, cité par Michèle JOLÉ.

⁴ Enquête sur la consommation et les dépenses des ménages, direction de la Statistique, 1990-91, cité in Béatrice ALAIN-EL MANSOURI.

⁵ Sinda HAOUES-JOUVE, « La gestion déléguée des services de l'eau et de l'assainissement à Casablanca : entre ruptures et continuités », in projet PRUD n° 82, rapport final.

⁶ RGPH 94, cité in ministère de l'Aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, *Etude relative à la résorption de l'habitat insalubre, redéfinition des méthodes d'intervention*, synthèse et propositions, Mars 2002.

eux-mêmes une réponse progressive et appropriée à l'instar du logement, une part importante des ménages démunis n'y a pas accès »⁷.

Le problème de l'accès aux services urbains est au cœur du débat social et politique local.

De fait, différentes modalités de régulation se mettent en place, développant de manière variée, dans le temps et selon les contextes, une « division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les structures politiques ». L'ensemble ou la combinaison de ces différentes régulations s'organisent et s'articulent selon divers régimes de gouvernance (marché, réseaux, hiérarchies, communautés, etc.).

Les différentes modalités de participation peuvent être considérées, dans cette optique, comme une des clés de la régulation des villes.

1. Les discours convergents de la participation au Maroc

Jusqu'au début des années 90, nombre d'élus et techniciens municipaux considéraient encore que « toute approche en termes d'aptitude des habitants à se prendre en charge est encore largement tenue pour littérature (...) et on réaffirme volontiers à qui veut l'entendre que le seul mode de gestion possible avec les populations est le langage de la force et de l'autorité »⁸.

Le discours des acteurs a sensiblement évolué au cours de la décennie écoulée. La participation fait partie maintenant des références obligées de l'ensemble des acteurs urbains, et ce qui n'était que la position d'une minorité éclairée, au sein des institutions nationales et locales, est devenu un point de vue largement partagé. Un discours consensuel se construit progressivement sur la participation.

1.1. Une injonction à la participation au plus haut niveau

Dans le discours royal du 20 août 2002, prononcé à l'occasion du 38ème anniversaire du Souverain et du 48ème anniversaire de la révolution du Roi et du peuple, le nouveau monarque Mohamed VI fait un constat sans concession de la situation : « Il Nous a paru judicieux de Nous prévaloir de cette commémoration cette année, pour entreprendre ensemble, un effort de réflexion hardie et approfondie sur les moyens de lutte contre l'une des manifestations les plus choquantes du déficit social... Ce sont quelque 770 000 familles, soit plus de quatre millions de personnes qui habitent aujourd'hui les bidonvilles et résident

⁷ ministère de l'Aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, *op. cit.*

⁸ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, 1993, « Propreté et appropriation de l'espace. Déchets et pratiques habitantes dans les grandes villes marocaines », in *La Méditerranée assassinée, Peuples Méditerranéens*, n° 62 - 63, janvier-juin 1993.

dans des habitations non réglementaires ». Il tance certains responsables : « Il faut y ajouter la défaillance des instances chargées de le combattre qui n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités à cet égard ».

Le souverain assigne alors une priorité au logement social, et fait une ouverture en direction du secteur privé et de la société civile : « Ton Premier Serviteur continue d'accorder la priorité absolue au logement social dans les politiques nationales, tant en initiant des projets de l'Etat et des établissements publics qui en dépendent, qu'en inscrivant le financement du logement social décent en tête des programmes du Fonds Hassan II visant à encourager les initiatives du secteur privé et de la société civile dans ce domaine ».

Le discours royal au Parlement du 11 octobre 2002, confirme le diagnostic, la priorité politique accordée au logement, ainsi que l'appel au partenariat entre autorités publiques, collectivités locales et société civile.

La priorité au logement est réaffirmée : « nous ne saurions préserver au citoyen sa dignité qu'en lui assurant un logement décent et en accélérant la mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat insalubre et d'éradication des bidonvilles. Ceux-ci constituent, en effet, une menace pour la cohésion et l'équilibre du tissu social et une source de frustration, d'exclusion, de déviation et d'extrémisme ».

En complément du respect des règles de « bonne gouvernance » de la part des acteurs institutionnels, un appel à la mobilisation générale et au partenariat de l'ensemble des acteurs est lancé « la pauvreté et la marginalisation ne peuvent être éradiquées que par une solidarité sociale effective et agissante, fondée sur un partenariat entre les autorités publiques, les collectivités locales, le secteur privé et le tissu associatif ».

1.2. Une évolution du discours des institutions techniques : la participation comme contribution à l'action publique

Certaines institutions techniques comme l'ANHI⁹ (connues au cours des années 90, pour leur approche technicienne) ont été amenées à adapter leur discours.

C'est ainsi que le Programme national pour la résorption de l'habitat insalubre, précise qu'il requiert « la mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés dans un cadre de solidarité, de partenariat et de contractualisation entre l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des acteurs du secteur public et privé tout en

⁹ L'ANHI, créée en 1984, est un organisme public spécialisé dans les opérations de relogement des habitants des bidonvilles, de restructuration des quartiers clandestins et de réhabilitation des tissus dégradés des médinas. Il s'est transformé récemment en Holding Al Omrane lequel s'ouvre largement à l'intervention des fonds privés.

s'appuyant sur la participation et sur la contribution des populations et des associations de quartier »¹⁰.

Une étude récente du secrétariat d'État à l'Habitat relative à la résorption de l'habitat insalubre posait comme principe que « les populations doivent être associées à la prise de décision » et précisait que « malgré les slogans dont elle fait l'objet, la participation pleine et entière est loin d'être une réalité. Ce constat nécessite l'institution de nouvelles relations entre pouvoirs publics, collectivités locales et populations des quartiers d'habitat insalubre, ainsi que la mobilisation de ces dernières dans le cadre d'associations, d'amicales et d'ONG pour la prise en charge des actions à l'échelle de leur quartier. Le mouvement associatif peut constituer à ce titre une forte dynamique d'initiation, de proposition et d'actions spécifiques, autonomes et articulées, dans le prolongement de l'action publique »¹¹.

1.3. Les municipalités: une démocratie de proximité plus virtuelle que réelle.

La nouvelle Charte communale de 2003 va dans le même sens et sacrifie à la référence obligée à la démocratie de proximité et à la participation de la population. C'est ainsi que « la nouvelle loi n° 78-00 relative à la Charte Communale, entrée en vigueur après les élections communales de septembre 2003, se fixe plusieurs objectifs en termes de redéfinition des attributions des communes et des prérogatives du conseil municipal. La démocratie de proximité par l'amélioration des systèmes de représentation et de participation de la population à la gestion locale devra être considérée».¹²

En matière de services communaux, la nouvelle Charte communale stipule, dans son alinéa 1, que le conseil communal « décide de la création et de la gestion des services publics communaux » notamment dans le secteur de la « collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés (...). Il décide des modes de gestion des services publics communaux, par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ».

La porte est donc ouverte à d'autres modalités que celles actuellement en vigueur et à des partenariats avec une large gamme d'acteurs. Ceci débouchera sur le processus de « privatisation » par des acteurs économiques souvent étrangers, mais rien n'empêche théoriquement de faire appel à d'autres types d'acteurs comme ceux de la société civile et de l'économie solidaire.

¹⁰ Aourach, Bulletin d'information du secrétariat d'Etat à l'habitat, n° 16, avril 2002.

¹¹ Ministère de l'Aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, mars 2002, *op. cit.*

¹² Khalid El HARROUNI, étude de cas PRUD, *op. cit.*

Cependant, cette ouverture est sujette à une double pesanteur :

- une tutelle administrative d'abord : certaines décisions (en particulier celles liées à la gestion des services communaux) ne pouvant être exécutées qu'après l'approbation du ministère de l'Intérieur¹³ ;
- le poids du modèle urbain de référence ensuite, car, depuis l'indépendance et le processus de modernisation de l'Etat, il n'est pas dans la tradition des techniciens, ni des autorités marocaines de confier la prestation des services urbains à des formes communautaires ou associatives.

1.4. Une participation instrumentalisée par les sociétés privatisées

Depuis la fin des années 90, nous assistons à la privatisation de la gestion des services urbains dans les grandes villes. Celles-ci constituent d'ailleurs un terrain d'expérimentation en la matière à l'échelle du MENA (Middle East and North Africa).

Les nouvelles sociétés privatisées semblent avoir une compréhension assez instrumentalisante de la participation.

1.4.1. Le niveau zéro de la participation, celui de la sensibilisation des usagers

Dans le cas de la société privée d'enlèvement des ordures de la commune urbaine de Hay Hassani, à Casablanca (premier service d'enlèvement des ordures privatisé au Maroc sous forme d'une délégation accordée à une filiale marocaine de la Société des eaux de Marseille), celle-ci considère que « l'utilisateur occupe une place essentielle dans le système de la propreté. Sa contribution constitue une condition primordiale pour la réussite de tout programme d'optimisation de la gestion des déchets ménagers. Le niveau de participation des usagers peut être amélioré par la mise en œuvre d'actions de sensibilisation. Ces actions visent à responsabiliser l'utilisateur en l'incitant à respecter les consignes de la salubrité publique et améliorer les conditions d'évacuation des ordures ménagères »¹⁴.

¹³ C'est ainsi que « ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle (...) les délibérations du budget communal portant sur les objets suivants : budgets, comptes spéciaux et comptes administratifs, emprunts et garanties, (...) création et modes de gestion des services publics communaux, conventions d'association ou de partenariats ».

¹⁴ Khalid El HARROUNI, « Le service de gestion des déchets ménagers à Casablanca », in *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc - Sénégal*, projet PRUD, équipe 82, rapport final, février 2004.

1.4.2. La participation pour minimiser les coûts et gagner de nouvelles parts du marché

Bien que concernant l'accès à l'électricité, nous présenterons l'expérience suivante, développé par la Lydec, société privée qui assure depuis 1997 la distribution de l'eau, l'assainissement et de l'électricité à Casablanca, car elle est très significative des nouvelles modalités de prestation de services aux pauvres¹⁵.

« En 1998, une enquête réalisée par la Lydec révèle l'existence de 30 000 raccordements clandestins au réseau électrique dans 65 bidonvilles de Casablanca. Face à cette situation, l'entreprise réagit très rapidement, dès l'année suivante, par un vaste programme d'électrification des bidonvilles ».

Il est à noter que « le programme est conçu et développé par de nouveaux collaborateurs de l'entreprise, issus pour la plupart de la sphère des ONG, et ayant développé de ce fait une expertise en matière de services 'aux pauvres' ». On y retrouve toute la batterie de mesures développées par les ONG dans d'autres contextes : « minimisation des coûts, adaptation des standards, implication des communautés bénéficiaires, gestion partagée, etc. ».

« Moins de quatre ans après son démarrage, près de la moitié des bidonvillois du grand Casablanca bénéficient désormais d'un accès à l'électricité ».

« Le programme ne fonctionne que parce qu'il est rentable pour l'entreprise. En effet, il permet d'améliorer le rendement du réseau, en éliminant les fraudes d'une part, et en suscitant une nouvelle consommation, légale cette fois-ci ».

Nouveaux temps, nouveaux acteurs, nouvelles manières. La réaction face à l'illégalité n'est plus la répression par la puissance publique, mais l'adaptation du secteur privé en vue de l'extension du marché. Les bidonvillois doivent maintenant payer leur facture d'électricité, mais ils y gagnent en sécurité de l'approvisionnement, mais aussi de manière plus élargie, en reconnaissance urbaine. En effet, si l'électrification des bidonvilles est considérée comme provisoire par les autorités, (ce qu'atteste le caractère « provisoire et révoquant » des contrats d'abonnement), on peut aussi considérer que c'est là un premier pas vers la reconnaissance du droit à la ville de ces habitants.

Dans les deux cas, l'objectif de cette « participation », induite « par le haut », est d'améliorer le fonctionnement, et donc les bénéfices de l'entreprise. Mais des nuances existent cependant.

¹⁵ Sinda HAOUES-JOUVE, *op. cit.*

Dans le premier cas, qui concerne un quartier de classes moyennes, la participation, conçue comme une campagne de sensibilisation au bon usage des services et « incitant à respecter les consignes » n'a aucun impact sur le statut urbain des citoyens-consommateurs.

Dans le deuxième cas, la participation est déclenchée en réaction à une initiative de bidonvillois, exclus du service et qui de ce fait le piratent. La mise en place de nouvelles modalités de prestations qui impliquent une participation des usagers, n'est pas neutre quant à leur statut de citoyens. Elle fonctionne comme un début de reconnaissance, ce qui explique peut-être les réticences de certains acteurs institutionnels.

1.5. Le nouveau discours des institutions sociales émergentes : l'exemple de l'ADS

La démarche de l'ADS qui se veut novatrice, met en avant trois éléments : participation, approche de genre et dimension environnementale. « Le processus participatif qui suppose l'implication active de l'ensemble des acteurs dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du projet, devrait permettre de n'identifier et retenir que les projets répondant à de véritables besoins sociaux clairement exprimés par les populations intéressées et leurs associations ou autres structures représentatives »¹⁶.

1.6. La banalisation du discours participatif de la société civile.

Les ONG semblent s'accommoder de la nouvelle situation et participer au discours consensuel dominant.

Le *Guide des associations de quartier au Maroc*¹⁷, préparé par le *Forum urbain Maroc* avec l'appui du PGU, traduit bien cette position. On considère que le partenariat entre les différents acteurs locaux est à la base de la participation des citoyens : « Le partenariat entre associations, élus et administrations revêtent plusieurs formes. Mais toutes les formes de partenariat sont sous-tendues par le même objectif, celui de coordonner les ressources et les actions existantes pour une meilleure gestion du quartier et par conséquent de la ville ».

« L'un des avantages du partenariat entre différents acteurs institutionnels est qu'il crée un climat favorable à la participation puisqu'il est fondé sur la conjugaison des efforts de tous. Il est en particulier favorable à la participation des bénéficiaires des projets que l'association est la mieux à même de promouvoir ».

¹⁶ Royaume du Maroc, Agence de développement social, *Guide à l'usage des partenaires*, 2000.

¹⁷ Mohamed AMEUR, Mohamed SOUAFI (sous dir.), avril 2001, *Guide des associations de quartier au Maroc*, Forum urbain Maroc, Programme de gestion urbaine Maroc.

Le rapport pouvoirs publics-associations y est clairement défini : « Les pouvoirs publics ont besoin des associations de quartier. L'une des conditions principales de réussite des projets des pouvoirs publics et de leur durabilité aujourd'hui est la participation des habitants et de leurs associations représentatives. En effet, devant la diminution des capacités et des moyens de l'Etat, le recours à la participation des habitants devient l'une des alternatives incontournables ».

Mais la hiérarchie est respectée : « la société civile ne peut remplacer l'Etat. En effet, quel que soit le degré de faiblesse atteint par l'Etat, l'action de la société civile restera un complément de son action et non une substitution à elle ».

Quelques velléités d'autonomie cependant « faire pression pour que les municipalités mettent sur pied des instances chargées de traiter avec les associations » (...) « fonder des relations fructueuses entre les communes et les associations sur une base contractuelle » qui débouche sur une reconnaissance mutuelle et « s'affirmer en tant que partenaires durablement valables (...) en fondant l'autonomie des associations à la fois, vis-à-vis de l'administration, des partis politiques et des bailleurs de fonds ».

Demande de reconnaissance d'abord, timide tentative de construction de l'autonomie par la suite. La réponse aux questions ouvertes pendant la période de consolidation des ONG urbaines semble maintenant provisoirement close¹⁸.

Tout le monde est invité à participer, mais chacun à sa place, et sans remettre en cause les rapports de pouvoir pré-établis.

1.7. Les populations dans l'attente de la Monarchie sociale

Un bilan récent des interventions de l'Etat dans les bidonvilles au Maroc indique clairement que les habitants attendent une plus grande écoute et un changement d'attitude des institutions à leur égard¹⁹. Ceux-ci reprochent aux institutions dans les projets de recasement ou de restructuration des bidonvilles :

- « l'absence d'information, et la mise à l'écart de toute forme de décision, même ponctuelle et les concernant directement » ;
- « l'absence de clarté, les magouilles, le clientélisme, la corruption, le double langage et le recours à des formes apparemment démocratiques, mais ouvertement contrecarrées par les autres pratiques administratives » ;

¹⁸ Jean-Jacques GUIBBERT, 1996, « Le nouvel âge des villes maghrébines », in *Les ONG et la ville au Maghreb : de la prospective urbaine à l'action au quotidien*, ENDA Maghreb - AMSED, Rabat.

¹⁹ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc, une évolution sociale*, Publication ANHI.

- « l'inexistence de formes de consultation ou de concertation » dénoncées plus particulièrement par les jeunes, les plus instruits ou les plus politisés.

Cependant, si « une convergence se dessine en faveur d'une sorte de démocratie participative, les modalités pratiques de sa mise en œuvre », et tout particulièrement « la participation dans le faire et l'agir direct » sont beaucoup plus confuses dans l'esprit des habitants.

Il semble en fait qu'« une prise en compte éclairée conviendrait déjà à nombre d'entre eux (les habitants) », et que de grands espoirs sont investis dans le « Nouveau Maroc » annoncé par le pouvoir : « construction mythique à fort accent symbolique, mêlant une modernité démocratique (...) à une image dorée d'une monarchie bienveillante, généreuse, bienfaitrice, et garante d'une nouvelle justice sociale ».

L'arrivée au pouvoir du nouveau Roi a déplacé les lignes et semble déboucher sur un consensus partagé par la majorité des acteurs : ceux qui participent au pouvoir comme les animateurs de la société civile. « La demande forte qui s'exprime dans les espaces libérés par la mort d'Hassan II est celle du despotisme éclairé. On soupçonne dans les commentaires des faiseurs d'opinion (journalistes, hommes politiques), de gauche comme de droite, une grande peur du vide politique (...). Les différents discours semblent aller tous dans le renforcement des prérogatives royales. Le roi étant considéré par tous comme l'initiateur de tout projet de réforme »²⁰. Symboliquement, celui qui se fait appeler le roi des pauvres est aussi la clé de toute réforme des politiques sociales en milieu urbain.

1.8. Conclusion provisoire : une participation sous conditionnalité

Nous sommes face à une tradition d'Etat centralisateur, interventionniste, voire sécuritaire dans certaines périodes, pour lequel la gestion du social a été pendant longtemps un élément de régulation important des tensions sociales et du politique. Après une période de transition post-ajustement pendant laquelle l'Etat a été tenté par un désengagement du social, les tensions politiques actuelles, les risques d'explosions sociales et de dérive terroriste, ont amené les institutions, et plus particulièrement le Palais, à développer une stratégie de privatisation du social et de délégation sous contrôle aux ONG démocratiques, combinée à un strict cantonnement des ONG de la mouvance islamiste.

Les orientations politiques et stratégiques, ainsi que l'accès aux financements étant aux mains de structures et de personnes proches du Palais, la mise en œuvre technique et l'opérationnalisation sur le terrain peut être déléguée à des ONG et

²⁰ Mohamed TOZY, 1999, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Presses de Sciences Po.

associations ayant donné la preuve de leur efficacité technique et de leur « correction » politique.

Les services sont dans ce contexte un point sensible du système de régulation urbaine, car ils se situent à l'articulation du marché (la lutte d'influence acharnée des multinationales de l'eau pour obtenir le marché de Casablanca en est la preuve) et du socio-politique (le dispositif de distribution des services est un élément essentiel de la reproduction clientéliste des acteurs politiques et de la régulation des tensions sociales et de la pauvreté).

2. Démocratie locale et services urbains

La question des services urbains est liée à celle de la démocratisation à plusieurs titres :

2.1. Des services urbains au cœur des préoccupations des habitants, élément central de la qualité de vie

Bricolés ou piratés par les habitants des quartiers les plus pauvres, les services sont au cœur des préoccupations des habitants, car ils sont un élément essentiel de leur qualité de vie.

Dans son étude sur Casablanca, Sinda HAOUES-JOUVE signale que : « l'évacuation des eaux usées mobilise de nombreux dispositifs, allant de la fosse septique au puits perdu, et généralement mis en place par les habitants eux mêmes ».

Françoise NAVEZ-BOUCHANINE²¹ fait pour sa part un long inventaire de ces initiatives individuelles relevant de la débrouille, ni reconnues ni souvent revendiquées, mais qui représentent un effort de chaque instant pour autoproduire un cadre de vie décent.

Mais ces initiatives ne semblent pas participer d'un référentiel alternatif de la ville. D'un point de vue technique, non seulement « les pouvoirs publics ont tendance à maintenir une certaine intransigeance, notamment par référence aux normes d'urbanisme et à l'expertise technique », mais nous observons également, du côté des populations, une « intériorisation très forte de la part des habitants, des modèles d'urbanisation et d'équipements modernes diffusés à travers l'aménagement urbain légal », celles-ci considérant souvent leurs propres initiatives comme « indignes d'un véritable aménagement ».

²¹ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, « Initiatives populaires et développement urbain au Maroc », in A. ABOUHANI (dir.), 1995, *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute*, Dakar, CODESRIA.

D'un point de vue politique, la stratégie des populations n'est pas habituellement de construire un autre pouvoir, mais d'être écoutées, reconnues, prises en charge par le pouvoir en place. Celles-ci « tentent de manière récurrente de privilégier l'intermédiation avec les pouvoirs en place à toute autre forme d'organisation collective ».

2.2. Des services urbains comme élément de la reconnaissance et de l'inclusion urbaine

Certains types de quartier, dont l'importance et la proportion varient selon les villes mais qui continuent d'héberger un pourcentage significatif des populations, sont tenus en marge de la légalité urbaine, ce qui dénie à leurs habitants un certain nombre de droits liés à la citoyenneté (sécurité foncière, implantation d'équipements collectifs et sociaux, accès aux services, etc.).

Il s'agit principalement des bidonvilles et des quartiers « clandestins », les difficultés que connaissent les secteurs dégradés des médinas relevant, nous semble-t-il, d'une autre problématique.

Leur intégration légale à la ville, s'opère selon différentes modalités :

- tolérance précaire avant éradication des bidonvilles, les projets de restructuration étant au Maroc l'exception²².
- régularisation des quartiers clandestins selon une procédure politico-administrative qui a été largement étudiée²³.

L'installation des réseaux permettant l'accès à l'eau, à l'assainissement ou à l'électricité, a été un élément clé de la reconnaissance de ces formes d'habitat et de l'inclusion de leurs habitants.

Les populations ne s'y sont d'ailleurs pas trompées qui, dans de nombreux cas, de Karyan El Oued (Salé) à Sehrij Gnaoua (Fès), ont considéré que l'installation de bornes-fontaines dans le quartier ou à sa périphérie, ou la connexion, financée par les habitants, au réseau d'assainissement étaient un premier indice de reconnaissance implicite par les autorités.

²² Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, Les interventions en bidonville au Maroc, *op. cit.*
A. ABOUHANI, « L'Etat et le bidonville de l'interdiction à la restructuration », in *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc, op. cit.*

²³ Mohamed AMEUR, Abdelaziz FILALI BELHAJ, 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives*, PGU-ANHI.

2.3. Des services urbains au cœur du jeu politique local, négociations et revendications des habitants

Le problème des équipements et des services urbains est au cœur du débat politique local. Au cours des années 90, l'Union socialiste des forces populaires (USFP) a fait de l'équipement des quartiers un des piliers de sa stratégie de conquête des pouvoirs municipaux²⁴.

Nous illustrerons ce point de vue par quelques exemples.

2.3.1. Les bornes-fontaines de la médina de Fès au cœur de la campagne municipale de 1997

L'accès à l'eau fut un thème de débat animé pendant la campagne municipale de 1997 à Fès. « Lors des communales de 1997, la carte politique de la médina fut fortement influencée par un scandale relatif à la décision, prise par les autorités locales (avec l'accord tacite des élus) de tarifer un certain nombre de fontaines publiques, au prétexte de réduire le gaspillage d'eau. De fait, la décision rentrait dans la stratégie du programme dit de branchements sociaux, financé par un prêt de la Banque mondiale, et mené par la régie autonome de distribution d'eau et d'électricité. Devenue un enjeu électoral, cette question a largement déterminé le choix des électeurs, dont une bonne partie s'approvisionnait gratuitement aux bornes-fontaines ; ces derniers tenaient la commune responsable de s'être retrouvés, du jour au lendemain, privés de l'eau : un bien de Dieu »²⁵.

*2.3.2. Equipement et régularisation du tissu « clandestin » : le cas de Montfleury à Fès*²⁶

La restructuration du quartier clandestin de Montfleury à Fès est considérée comme une opération pionnière. Après une première tentative avortée en 1979, une amicale est créée en 1982 sur initiative des différents acteurs (autorités locales, services de l'urbanisme, lotisseurs et habitants) partageant un intérêt commun à voir régulariser des poches d'habitat clandestin qui s'étaient constituées dans une zone réservée à l'habitat de standing.

Pendant une dizaine d'années, de 1982 à 1993, les efforts de l'amicale de Montfleury débouchent sur la régularisation de plus de 2 000 constructions non réglementaires, ainsi que sur l'équipement, la voirie primaire et l'assainissement d'une zone de 200 hectares. « Aujourd'hui, le quartier est doté des équipements

²⁴ A. ABOUHANI, Le mouvement associatif dans les quartiers populaires marocains, in L'Etat et les quartiers populaires au Maroc, *op. cit.*

²⁵ CATUSSE Myriam, PRUD 2003.

²⁶ « Restructuration du quartier Montfleury à Fès », in M. AMEUR, A. FILALI-BELHAJ, *Développement urbain et dynamique associative, op. cit.*

nécessaires, notamment l'assainissement, le branchement à l'eau et à l'électricité ainsi que l'éclairage public et la voirie ».

Cette expérience sera l'objet d'un enjeu politique tout au long de ces années. Au niveau local « l'expérience a déclenché une dynamique associative dans de nombreux quartiers de la ville et une prise de conscience, de la part des pouvoirs publics, du rôle de la participation des habitants dans la régularisation des établissements irréguliers ».

Cependant sa généralisation a rencontré de sérieux obstacles du fait du contexte très particulier dans lequel elle se déroulait. L'amicale de Montfleury bénéficiait, au moment de l'opération de restructuration, de nombreux appuis tant au niveau de la commune (« certains responsables de l'amicale étaient en même temps conseillers municipaux ») que des autorités locales, qui souhaitaient freiner l'extension de l'habitat clandestin dans ce secteur d'habitat de haut standing.

2.3.3. A Salé ou à Fès, légalisation et infrastructures sont au carrefour du jeu politique local

La reconnaissance des quartiers, via l'implantation d'infrastructure et de réseaux, est au carrefour du jeu politique complexe auquel se livrent amicales d'habitants, anciens notables, spéculateurs immobiliers et nouveaux leaders politiques.

Les situations varient de l'instrumentalisation par l'administration de certaines amicales (l'administration s'efforçant de négocier la reconnaissance des quartiers contre le financement des équipements par les habitants) à leur instrumentalisation par les propriétaires fonciers et les promoteurs (lesquels tentent d'obtenir un équipement de leurs parcelles et la régularisation de leur opération à des fins spéculatives).

L'équipement et la légalisation des quartiers clandestins est aussi au centre des revendications des partis politiques d'opposition, qui en font, comme dans le cas de Fès, un des éléments de la conquête du pouvoir municipal.

La marge de manœuvre des habitants, pris en otage entre autorités, notabilités locales, et stratégie des partis, est souvent étroite. Mais tout ceci confirme la centralité du problème des équipements en eau potable, égout, électricité et voirie dans la construction des périphéries urbaines²⁷.

²⁷ ABOUHANI 1995, AMEUR 1997.

2.4. Des services urbains octroyés par l'administration communale, argument du maintien ou de la reconquête du pouvoir politique local

Les pouvoirs publics s'efforcent au Maroc de déposséder les partis d'opposition de l'étendard politique que pouvait constituer, pour ces derniers, la question des services urbains.

Le cas de Sehrij Gnaoua²⁸, un des plus anciens ensembles de quartiers clandestins de Fès, confirme cette hypothèse. Les soulèvements populaires de 1981, 1984 et 1990 ont marqué les étapes de la régularisation foncière de ces quartiers et de l'introduction des services urbains. C'est en 1981 que l'ANHI lance une opération de restructuration de ces quartiers, ouvrant la voie à leur régularisation. En 1991, les habitants, à travers l'association de Développement et de protection de l'environnement (ADPE), prennent l'initiative de lancer une première campagne d'équipements et d'infrastructures, notamment la pose d'un réseau d'égout dans les voies principales. Les pouvoirs publics craignant de se faire déborder, la RADEEF installe, en 1992, 34 kilomètres de conduites d'eau dans et autour du quartier. Aujourd'hui, 80 % des foyers sont raccordés au réseau d'eau potable.

Il est à noter que la régie municipale n'a fait, dans cette opération, aucun effort pour intégrer dans son dispositif le système initial - certes imparfait - construit par les habitants. Mais l'intervention de l'administration se serait probablement fait attendre encore longtemps, sans cette initiative des habitants qui a fonctionné comme un « rappel à l'ordre » des institutions. On retrouve ici cette fonction de déclencheur de l'intervention publique que constituent, dans de nombreux cas, les initiatives des habitants.

2.5. L'accès aux services urbains comme enjeux du débat public sans remise en cause des modalités de prestation des services

Nous illustrerons ce point de vue par le sort fait aux bornes-fontaines de Salé²⁹. La modalité du branchement individuel, qui correspond à une image de modernisation de la ville, semble largement partagée par l'ensemble des acteurs tant chez les techniciens et politiques que parmi les populations. Alors que les bornes-fontaines représentaient encore en 1992 environ 3 % de la consommation totale de la Wilaya de Rabat³⁰, soit au moins 10 % de la population, « elles sont

²⁸ Larbi BOUAYAD, septembre 2003, « Dimension sociale de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans un quartier des marges de la Médina de Fès : Sehrij Gnaoua », étude de cas PRUD.

²⁹ Béatrice ALLAIN-EL MANSOURI, août - septembre - octobre 2000, « L'eau et la ville au Maroc. Un service public local en mutation », Tunis, IRMC, *Correspondances*, n° 62.

³⁰ Ce qui en termes de ménages représentait beaucoup plus, dans la mesure où ces ménages, parmi les plus pauvres consommaient en moyenne 20 litres d'eau par habitant et par jour, alors que cette consommation pouvait atteindre 5 fois plus parmi les habitants de l'habitat économique réglementaire (100 litres) et dix fois plus parmi les habitants des quartiers résidentiels.

perçues de façon dévalorisée par l'opinion publique et bien souvent accusées de tous les maux (saleté, gaspillage)».

Du côté des autorités et des responsables techniques et politiques, « tout se déroule comme si le raccordement collectif des pauvres était devenu 'la bête noire' des responsables. A travers leur suppression, c'est une certaine image de la ville que l'on vise : en éradiquant les bornes-fontaines du paysage, on cherche à supprimer le signe du mal-développement de la ville ».

Les populations elles-mêmes semblent avoir intégrées cette représentation, et Béatrice ALLAIN-EL MANSOURI affirme que même si d'autres stratégies existent au sein de la population pour accéder à l'eau, « dans leurs pratiques comme dans leur perception de la ville, les habitants montrent combien le réseau d'eau potable et son corollaire, le branchement individuel, sont intégrés au point d'être banalisés et synonymes de la citadinité, alors que les équipements hydrauliques collectifs apparaissent implicitement comme la survivance d'un temps révolu, et de la pauvreté ».

3. Les ONG dans les politiques de développement social : des acteurs en liberté surveillée

Pour comprendre la fonction de la participation comme régulateur des jeux d'acteurs, qui se noue autour des services urbains, nous ne pouvons faire l'économie d'une brève revue historique.

Les années qui ont suivi l'indépendance du pays en 1956 voient l'instrumentalisation du champ social par l'Etat. « L'Etat a investi la quasi-totalité du champ social au service des objectifs du projet national de l'élite dirigeante. L'Etat a donc procédé à une véritable étatisation de la société à l'aide d'une extension des appareils bureaucratiques qui a placé les individus et les groupes dans une situation de dépendance accrue vis-à-vis du secteur public et de l'autorité étatique »³¹.

Pendant longtemps, l'Etat et les pouvoirs publics ont tenu la société civile et les ONG en lisière. Cependant, la rigueur imposée par les PAS au début des années 80 réduira les budgets sociaux comme peau de chagrin. C'est ainsi que s'ouvre par défaut, et du fait du désengagement de l'Etat, un nouveau champ de participation pour la société civile. Ses différentes composantes réagiront de manière différenciée à cette nouvelle donne.

Les éléments les plus progressistes tarderont à investir ce domaine, qui de leur point de vue devait relever de la responsabilité de l'Etat. Ils considéreront dans un

³¹ Soraya SMAOUN, 1994, *L'émergence de la société civile au Maroc*, mémoire de DEA, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

premier temps, les interventions dans le social comme mineures, voire anesthésiantes des dynamiques sociales. La lutte contre la pauvreté fut abandonnée aux associations que les progressistes qualifiaient - avec quelque condescendance - de caritatives, pour se concentrer sur la défense des Droits humains.

S'engouffrant dans la brèche, l'islam politique, développera alors un réseau d'initiatives et d'aide sociale aux plus nécessiteux.

Au début des années 90, cependant, un ensemble d'initiatives hétérogènes voit le jour du côté des associations dites de développement. Elles sont portées par des représentations locales d'ONG internationales comme le CRS³² ou ENDA³³ ; des organisations locales vouées à l'action sociale, l'amélioration des conditions de vie et au développement local ; certaines associations régionales de développement, comme l'ABR³⁴ qui s'efforcent de concrétiser leur discours sur le développement local dans des projets plus opérationnels ; ou par certaines associations de promotion des droits des femmes, qui investissent peu à peu, le terrain social laissé vacant par l'Etat.

3.1. Du printemps de la société civile à sa mise en ordre

En 1995, un séminaire des ONG maghrébines, qui se tenait à Rabat, pouvait affirmer : « Nous assistons au Maghreb à l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène urbaine : les ONG. Leur rôle, en tant qu'opérateurs des politiques de développement social et économique, est de mieux en mieux reconnu par les instances tant internationales que nationales »³⁵.

La multiplication des ONG les amène à se poser la question de leur coordination et à engager une réflexion commune sur leur rôle et leur positionnement vis-à-vis de l'Etat. Les ONG tenteront de se doter d'un espace collectif d'échange et de proposition. Le GONG d'abord, l'Espace Associatif par la suite, s'efforceront d'assurer une coordination essentiellement technique du secteur. Mais, la grande hétérogénéité des ONG et les problèmes de leadership ne permettront pas sa mise en perspective politique et stratégique.

Deux positions structuraient les débats de cette période³⁶ : tendance au « débordement de l'Etat », en agissant dans ses marges et en se substituant à son

³² CRS, Catholic Relief Services, ONG de développement international liée à l'église catholique américaine.

³³ ENDA, Environnement et développement du Tiers Monde, antenne locale d'une ONG internationale basée à Dakar.

³⁴ ABR, Association Bou Regreg, Association de développement de la ville de Salé et de sa région.

³⁵ ENDA Maghreb – AMSED, 1996, *Les ONG et la ville au Maghreb. De la prospective urbaine à l'action au quotidien*, Rabat.

³⁶ Mohamed NACIRI, « La ville, les ONG et l'Etat : des partenariats à géométrie variable », in *Les ONG et la ville au Maghreb, op. cit.*

action (en particulier au niveau local), ou tentatives d'articulation avec l'Etat et les collectivités publiques.

Face à un mouvement qui se cherche, l'Etat est aussi en période de transition. Son attitude varie au coup par coup et selon ses composantes, de la poursuite de la politique sécuritaire incarnée par le ministère de l'Intérieur, à une politique plus libérale, certains ministères prêtant une oreille plus attentive aux propositions des ONG et de la société civile.

L'arrivée au pouvoir de Mohamed VI en 1999, la montée en puissance de l'islamisme politique aux élections législatives de 2002 et municipales de 2003, puis l'apparition d'une dérive terroriste lors des attentats de mai 2003, accéléreront les processus en cours, et ouvriront la voie à une institutionnalisation sous contrôle de la tendance démocratique - moderniste des ONG marocaines.

Selon Myriam CATUSSE³⁷ : « Les membres de la 'société civile' se plient à un jeu qui, pour institutionnaliser leur action, les situent, au sens fort du terme, dans une arène non seulement publique, mais politique ». C'est ainsi que certaines associations « s'inscrivent plus ou moins clairement dans la mise sur agenda de certaines politiques publiques » et que « semble se dessiner là une métamorphose des modalités de gouvernement ».

3.1.1. Le contrôle par la loi

La montée en puissance des associations islamistes sur le terrain social est probablement une des raisons qui a amené le gouvernement marocain à moderniser et à adapter la loi sur les associations.

Un nouveau projet de loi sur les associations et les partis politiques est adopté en octobre 2002 par le Parlement marocain.

Plus libérale que la loi précédente à certains égards, (en particulier sur la question du récépissé qui devient pratiquement automatique), elle est beaucoup plus contraignante en ce qui concerne l'accès aux financements³⁸ et le contrôle de l'activité politique³⁹ des associations. Deux points essentiels du contrôle des associations islamistes.

³⁷ Myriam CATUSSE, « Municipaliser les villes ? », Recherche PRUD, 2003.

³⁸ C'est ainsi que la nouvelle loi prévoit dans son article 32 que « les associations qui reçoivent des aides étrangères sont tenues d'en faire la déclaration au Secrétariat général du Gouvernement en spécifiant le montant obtenu et son origine et ce dans un délai de 30 jours francs à compter de la date d'obtention de l'aide ».

³⁹ L'article 20 de la loi interdit la dimension politique de l'action associative et « punit d'un emprisonnement d'un à 5 ans et d'une amende de 10 000 à 50 000 dirhams quiconque a reçu des fonds d'un pays étranger en vue de la constitution ou du fonctionnement d'un parti politique ou d'une association à caractère politique » sans définir ce que la loi entend par cette dernière qualification.

Ce point de vue est avancé par certains. « Pour moi, déclare un militant islamiste, c'est une loi qui vise les associations islamistes (...). Nous cherchons à communiquer nos idées au reste du peuple, et ce n'est que par le biais associatif que nous pouvons parvenir à cet objectif. Or cette nouvelle loi est une loi pour mieux contrôler les associations islamistes »⁴⁰. Cette conception est aussi partagée par une partie de la presse. Un journal marocain n'hésitera pas à déclarer que « l'essentiel de la nouvelle loi met le mouvement associatif en situation de liberté provisoire et sous la menace permanente de prise de sanctions et de dissolution »⁴¹.

3.1.2. La création d'espaces de concertation et de consultation sous contrôle

Les organisations démocratiques de la société civile s'étaient efforcées, nous l'avons vu, de constituer des espaces autonomes de propositions collectives, négociables ensuite avec les institutions ou le Palais. La création pendant les années 90 de commissions ou de conseils consultatifs (conseil consultatif des Droits de l'homme, conseil consultatif de suivi du dialogue social, commission consultative sur la réforme de la Mudawana) sur autant de dossiers portés par les mobilisations de la société civile, deviennent les passages obligés de la médiation entre le Palais et les structures protestataires, et en définissent et contrôlent strictement les conditions et les modalités.

3.2. Le contrôle en amont de l'action sociale et de son financement par les nouvelles instances en charge du développement social

« Le partenariat avec la société civile fait l'objet, notamment depuis le discours du trône de 2000, d'une théorisation par un Palais soucieux d'inscrire son règne dans une langue et des institutions qui lui soient propres. (...) En créant la 'Fondation Mohamed V pour la solidarité' en juillet 1999, puis le Fonds Hassan II pour le développement économique et social, le Palais (Hassan II, puis Mohamed VI) a constitué des structures hybrides de prise en charge de la question sociale »⁴².

La Fondation Mohamed V, le Fonds Hassan II et l'Agence de développement social se situent, d'une certaine manière, dans le prolongement d'une tradition inaugurée dans les années 80 par les associations régionales de développement. Ces dernières, dans les grandes villes du royaume, étaient chargées, sous le parrainage éclairé d'un conseiller ou d'une personnalité proche du Palais, de mobiliser les élites locales, pour des actions de représentation ou de développement économique et social au niveau local. Les nouvelles institutions montent d'un cran et s'organisent dorénavant au niveau national, avec une base financière,

⁴⁰ Myriam CATUSSE, 2003, *op. cit.*

⁴¹ Azeddine AKESBI, « La loi sur les associations : la copie est à refaire ! », *Le Journal Hebdomadaire*, Maroc, 18-24 janvier 2003.

⁴² Myriam CATUSSE *et al.*, 2003, *op. cit.*

professionnelle et technique élargie, et détiennent la clé de l'accessibilité à de nombreux financements.

Ces nouvelles structures se caractérisent par :

- un dispositif de direction politique et stratégique proche du Palais ;
- un mécanisme de financement fondé sur un partenariat privé-public international ;
- un système technique basé sur le drainage des capacités de gestion du privé et des ressources humaines pour le développement du secteur associatif.

3.3. Les associations, les ONG et les services urbains : une reconnaissance comme opérateurs spécialisés du social

En 1993, une étude menée dans le cadre du programme LIFE⁴³ faisait état d'un certain nombre d'initiatives de municipalités, d'associations locales et d'ONG pour la mise en œuvre de projets expérimentaux en matière de services urbains.

Il s'agissait pour l'essentiel de petits projets de création de réseaux secondaires d'assainissement dans les quartiers non desservis, d'installation de bornes-fontaines, de campagnes de propreté, de curage des égouts à ciel ouvert, de travaux de cimentage des rues, d'assainissement provisoire, de ramassage d'ordures, de protection contre les inondations ou les débordements d'égouts, etc.

Ces premières réalisations, ponctuelles et dispersées, déboucheront à la fin des années 90 sur quelques projets plus systématiques, mais à des échelles encore limitées.

C'est le cas du Programme de promotion des initiatives de coopération décentralisée dans le domaine de l'environnement urbain (PRODEC), soutenu par la Commission européenne et mis en œuvre par ENDA Maghreb entre 1998 et 2000.

Une dizaine de projets ont émergé dans autant de villes sur la base d'un partenariat tripartite municipalités/associations locales/ONG.

Ces projets, développés à l'échelle du quartier (pour leur majorité) ou de la commune, s'efforcent d'intégrer des aspects environnementaux et techniques (collecte alternative des déchets, unités de compostage, assainissement liquide, aménagement de bornes-fontaines, etc.), des aspects socio-économiques (accès au crédit, éducation non formelle, etc.) et des aspects socio-politiques (appui à la structuration d'initiatives communautaires et d'associations de quartier).

⁴³ Françoise NAVEZ-BOUCHANINE, 1993, rapport de mission, programme LIFE, Rabat.

Une méthode d'intervention - se réclamant de la recherche-action et de la planification concertée - fut ainsi progressivement testée. Ces premiers résultats retiendront l'intérêt des autorités nationales⁴⁴ et crédibiliseront cette ONG internationale qui interviendra par la suite comme opérateur de projets de développement social urbain du gouvernement.

Une étude récente du secrétariat d'Etat à l'habitat⁴⁵ considère que : « l'imbrication des aspects techniques et sociaux dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre implique la mise en place de structures d'accompagnement social en vue de faciliter l'adhésion de la population aux objectifs et à la mise en œuvre des projets » et précise que « cet objectif ne peut être atteint par une structure administrative, ni une entité accaparée par des tâches quotidiennes de gestion, mais nécessite le recours à des opérateurs spécialisés ».

Au vu des expériences antérieures, le secrétariat d'Etat à l'habitat a fait appel aux ONG de développement pour leur confier la maîtrise d'œuvre sociale de certaines opérations de lutte contre l'habitat insalubre. Celles-ci « intervenant pour le compte des municipalités dans le cadre de conventions de partenariat, ces dernières gardant l'entière responsabilité de la définition des objectifs du programme et de son orientation »⁴⁶.

3.4. Les nouvelles configurations Etat-société civile : une aventure ambiguë

Dans ce nouveau contexte, les configurations de la relation entre société civile et institutions locales varient au gré du niveau de structuration de la première et de la capacité de questionnement des traditions d'une administration d'autorité des secondes. Nous illustrerons la variété des relations entre ces différents acteurs par deux exemples.

⁴⁴ ENDA Maghreb, 2001, « Décider et gérer la ville autrement », Rabat. Dans la préface de cet ouvrage, Mohamed AMEUR, Secrétaire général du ministère chargé de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat, souligne que « les leçons tirées de ces expériences ont fait l'objet d'une systématisation méthodologique permettant de mettre entre les mains des lecteurs (et des collectivités locales) des pistes opérationnelles pour la mise en œuvre à l'échelle locale des principes du développement durable ».

⁴⁵ MATEUH, Mars 2002, *op. cit.*

⁴⁶ C'est ainsi qu'en 2002, alors que ce projet était en négociation depuis le milieu des années 90, une convention a enfin été passée entre le ministère de l'Urbanisme et de l'habitat et l'ONG ENDA Maghreb pour la restructuration du bidonville de Karyan El Oued, à Salé.

3.4.1. Une agence locale pour le renforcement des interlocuteurs associatifs dans la réhabilitation du bâti et l'accès aux services : le cas de l'ADER Fès⁴⁷

L'injonction à la participation portée par les organisations internationales depuis le début des années 90, et relayée par le Palais dans une période plus récente, met les municipalités et autres acteurs institutionnels du développement territorial face à une nouvelle situation. Le problème est moins la concurrence que pourraient représenter les organisations de la société civile en matière de développement des services et de gestion territoriale, que leur fragilité et les difficultés qu'elles ont parfois à se constituer en interlocuteurs efficaces et durables.

Nous illustrerons ce point de vue par l'exemple de l'évolution des relations entre acteurs institutionnels et associations locales dans le cadre du projet de réhabilitation de la médina de Fès.

Hébergeant 280 000 habitants, sur les 950 000 que compte aujourd'hui la ville de Fès, la Médina abrite 80 associations. Celles-ci ont été pendant longtemps laissées en marge du projet de réhabilitation lancé au début des années 80. Mais la modestie des réalisations et la limitation de ses moyens ont amené l'Agence de rénovation (l'ADER Fès) - incitée fortement en cela par la Banque mondiale - à renforcer la dimension sociale du projet et à solliciter davantage la participation des habitants à travers le renforcement du rôle d'intermédiation des associations.

Un problème se présente alors : la fragilité de ces associations qu'il faut renforcer. C'est à cette fin qu'« une cellule sociale a pris corps au sein de cette agence. Son objectif est d'appuyer les amicales, jeunes et non structurées dans leur majorité, et de les associer au projet de réhabilitation en canalisant leurs mobilisations, ordinaires et éparpillées, vers une cohérence plus dynamique ».

Nous sommes en fait dans une période de transition que traduit bien « l'attitude ambiguë des pouvoirs publics vis-à-vis des amicales. Si celles-ci sont perçues comme moyen pour compenser un désengagement du pouvoir étatique, leur place dans le système de gouvernement local n'est pas tout à fait admise ».

3.4.2. Une ONG entre utopie du changement social et réalisme techniciste : ENDA Maghreb

En milieu urbain, les ONG marocaines se sont longtemps limitées à l'action sociale (en particulier en faveur de certains groupes vulnérables comme les enfants et les

⁴⁷ Citations tirées de Myriam CATUSSE *et al, op. cit.*

femmes), ainsi qu'à des activités de réinsertion économique⁴⁸ et de génération de revenus (microcrédit, appui à la création de micro- et petites entreprises).

A partir des années 90, certaines ONG s'efforceront cependant de lancer des programmes d'appui à l'amélioration de l'environnement urbain (en particulier dans le domaine de l'enlèvement des ordures et de l'assainissement), de l'accès à certains services (en particulier l'accès à l'eau par l'installation de bornes-fontaines) et de l'habitat (proposition de restructuration de bidonvilles et de légalisation de quartiers « clandestins »). C'est ainsi que depuis 1994, ENDA-Maghreb a apporté un appui technique et méthodologique⁴⁹ aux collectivités et associations locales en matière de gestion de l'environnement urbain. Ce dispositif accompagnera la réalisation d'une trentaine d'études techniques et contribuera au montage d'une dizaine de projets de gestion des déchets urbains⁵⁰.

Si ces expérimentations ont lancé des processus participatifs dans la phase initiale de diagnostic, réalisés à l'échelle de quartiers ou de petits centres urbains, les institutions techniques et les municipalités reprendront vite la main et reviendront à des méthodes plus conventionnelles quand il s'agira de passer à la phase de réalisation. C'est ce que confirme l'évolution d'un des premiers projets de ENDA-Maghreb, celui de son intervention dans le bidonville de Karyan El Oued à Sale⁵¹.

La manière dont cette ONG est passée d'un projet de développement local intégré⁵² à l'accompagnement social comme maître d'ouvrage délégué d'un projet de restructuration technique conçu par la Holding Al Omrane, est significatif des difficultés à conserver la dimension participative dès que le projet dépasse une certaine échelle et que l'enjeu en matière de politique urbaine devient trop sensible. D'un objectif initial qui prétendait décider et gérer la ville autrement⁵³, selon une de ses publications, l'ONG doit, pour continuer à être associée au processus, revoir

⁴⁸ Ahmet AIT HADDOUT, 1995, « Le mouvement associatif et la problématique Jeunes Ville Emploi », MADI-AMAPPE, in *Les ONG et la ville au Maghreb, de la prospective à l'action au quotidien*, ENDA Maghreb - AMSED, Rabat.

⁴⁹ Mis en œuvre par le cellule ATMS de ENDA Maghreb, voir : « Exemples de dispositifs opérationnels d'appui ATMS », annexe 1, in *Du plan concerté de développement local à la coopération décentralisée*, ENDA Maghreb, Rabat, 2000.

⁵⁰ Ces projets concernent aussi bien l'assainissement solide (systèmes de collecte alternative à Khemisset ou à Salé; compostage à Salé, Tiflet ou Oulmés) ; l'assainissement liquide (mise sous canalisation à Sale ou Temara; lagunage à Figuig ou à Essaouira) ; la restructuration de bidonvilles (Karyan El Oued, Salé) ou la réhabilitation.

⁵¹ Carine TROUSSEL, février 2005, *Le rôle de la société civile dans la gestion sociale du projet de recasement du bidonville de Karyan El Oued*, rapport de stage, DESS Habitat UTM - ENDA Maghreb.

⁵² Ce projet initial s'efforçait de mener de pair des activités de type économiques en direction des femmes (coopérative de tissage Nakasha), d'amélioration de l'environnement et d'accès aux services (assainissement, installation de bornes-fontaines), d'éducation environnementale en direction des jeunes) et d'auto organisation du quartier (appui à la création de l'association du quartier).

⁵³ PRODEC, *Décider et gérer la ville autrement*, ENDA Maghreb, Rabat, 2001.

à la baisse ses ambitions de départ et accepter les nouvelles règles du jeu partenarial.

Si les populations considèrent encore ENDA comme garant du processus⁵⁴, pour la délégation de l'habitat de Salé, l'accompagnement social réalisé par ENDA a comme fonction d'« encourager les gens à payer » et de « veiller au bon déroulement du transfert ». Pour la commune urbaine de Salé « le rôle de l'accompagnement social, c'est de convaincre les habitants ».

Pour un responsable - fort sceptique - du Holding Al Omrane, celui-ci « ne voit pas bien l'intérêt de l'accompagnement social. C'est une approche inconnue et qui n'a pas fait ses preuves ». Ce partenaire ne paraît pas vraiment convaincu des mérites de la consultation des habitants: « jusqu'à présent, c'était l'Etat qui faisait tout. L'autorité disait toi tu vas là, toi tu vas là, et c'était mieux comme ça. Il ne faut pas oublier que ce sont des gens en situation irrégulière. Pourquoi leur demander leur avis ? ».

Entre les habitants qui attendent beaucoup de l'ONG - qui a été pratiquement leur seul interlocuteur pendant de longues années - et des institutions qui espèrent seulement que les habitants se plieront bien au projet tel qu'ils l'ont techniquement et financièrement conçu, l'ONG ne risque-t-elle pas de se retrouver entre le marteau et l'enclume en cas de conflit ? Et dans ce cas, quelle sera sa marge de négociation ?

De ces deux cas on peut conclure que dans l'aventure ambiguë des nouvelles relations entre la société civile et les institutions, c'est plus l'efficacité technique de la participation qui est recherchée que son impact sur la construction des citoyennetés et de la démocratie locale.

Eléments de conclusion

Quelle ville résultera de la participation des habitants dans le secteur des services ? Une ville fragmentée, ségréguée et inégalitaire (un des indicateurs en étant les inégalités dans l'accès et les normes de services) ? Ou bien une ville dans laquelle la participation de la société civile débouchera sur l'invention de nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale, la co-gestion des services collectifs, la construction des citoyennetés et le renouveau de la démocratie locale ?

Pour certains, l'instrumentalisation de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques et la primauté de la régulation par le marché sont inéluctables.

⁵⁴ Carine TROUSSEL a ainsi recueilli quelques avis des habitants du quartier : le responsable d'une association « s'en remet à ENDA », telle commerçante « attend d'ENDA qu'elle trouve des solutions » ; un autre habitant pense que « c'est grâce à ENDA qu'on profite des lots » ; un dernier affirme que « sans ENDA, il n'y a pas de confiance ».

Ceux-ci pensent que les nouvelles modalités mises en œuvre pour faciliter l'accès aux services urbains contribuent, par leur diversité, à la fragmentation de la ville, à la pérennisation des inégalités et au cantonnement dans le local de la démocratie participative.

C'est le point de vue développé par Aziz CHAKER : « L'Etat, acculé par les contraintes économiques et les pressions intérieures et extérieures en contradiction d'une ouverture politique et sociale, a cherché à promouvoir une issue contrôlée à ses contradictions, entre autres à travers les entités non gouvernementales, véritable 'filets de sécurité' contre la persistance de la pauvreté et des débordements sociaux et politiques qui risqueraient d'en résulter. Le discours feutré des organismes internationaux répète à satiété que 'le mouvement associatif s'est trouvé porté par un contexte qui légitime son existence et met en valeur sa contribution au développement. Des domaines qui ont parfois constitué des chasses gardées de l'administration, lui furent ainsi ouverts (...). Des centaines de petites associations locales d'usagers de services publics sont créées plus souvent sur l'initiative de l'administration. Les ONG de développement économique, social et culturel favorisent implicitement les politiques néo-libérales de l'Etat et leur réalisme cynique, qui permet à celui-ci de se livrer à des coupes claires dans les budgets sociaux, en espérant que le déficit pourra être comblé par l'activisme des associations et l'entraide au sein des communautés »⁵⁵.

Pour d'autres, le pire n'est jamais certain. Ils pensent au contraire que nous assistons malgré tout à une tendance à l'inclusion urbaine, car à terme c'est la logique du jeu politique qui se met en place autour de l'accessibilité aux services. C'est autour de ce type d'enjeu que « des portions significatives de population relativement exclues entrent dans une dynamique de transformation de leurs conditions de vie et de leur pouvoir social »⁵⁶.

C'est le point de vue avancé par exemple par une ONG comme ENDA-Maghreb qui, depuis plusieurs années, s'efforce de promouvoir une lecture prospective et globale des changements en cours.

Il y a une dizaine d'années, à l'occasion d'un séminaire régional consacré aux « ONG et la ville », cette organisation n'hésitait pas à avancer que s'il savait éviter les nombreux pièges qui le menaçait, « le mouvement associatif en voie d'émergence et de structuration au Maghreb aura dans les prochaines années, un rôle important à jouer dans la défense des droits des catégories menacées

⁵⁵ Aziz CHAKER, « Le développement social au Maroc, entre l'administration publique et l'administration privée. Questions sur la place et la réalité du tiers secteur », colloque MOST UNESCO *ONG et gouvernance dans le monde Arabe*, 29-31 mars 2000, Le Caire, www.unesco.org/most/chaker.doc

⁵⁶ Louis FAVREAU, mai 1997, « La dynamique associative au Sud : une mise en perspective », *Revue Société*, vol. 34.

d'exclusion économique, sociale et culturelle et dans la construction de la participation des populations au développement et à la gestion des affaires de la cité, condition *sine qua non* de la démocratisation des pouvoirs locaux (en particulier à l'échelon municipal) comme de la genèse d'un nouveau modèle de ville »⁵⁷.

Plus récemment et en présence du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme de l'environnement et de l'habitat, le Vice-président de cette organisation situait l'action des ONG dans le contexte de la mondialisation. Introduisant les travaux d'une réunion consacrée au développement local, il n'hésitait pas à dire aux participants : « Vos activités s'insèrent dans le cadre de ce travail collectif qui est long, parfois obscur, qui semble souvent sans perspectives visibles, c'est-à-dire un travail local. Comment passer de la réussite d'expériences au niveau des territoires à la contestation et à la lutte au niveau international ? » C'est dans cette projection du local vers le global que Mohamed NACIRI situait le nouveau défi qui se posait au mouvement associatif et à l'ensemble de la société civile : « Je crois, disait-il, que c'est l'enjeu, en fait, de toutes les volontés qui travaillent au niveau de la société civile que de montrer que dans le monde il y a des forces montantes qui sont en mesure de dire 'non' aux forces organisées, à commencer par les organisations internationales... Il faut que nous ayons constamment à l'esprit cette perspective pour pouvoir continuer à mobiliser les forces au niveau des territoires, au niveau local, auprès des populations et avec leur participation, pour aller plus loin et permettre à notre monde de ne pas être la victime d'une globalisation ravageuse »⁵⁸.

Plusieurs logiques, nous l'avons vu, s'entrechoquent dans les nouveaux dispositifs visant à favoriser l'accès aux services des plus défavorisés : logique technico-administrative, logique marchande, logique sociale, logique politique (clientéliste ou de construction des droits sociaux et des citoyennetés). Elles se combinent et se métissent au gré des contextes politiques et économiques.

Une seule chose est certaine. Les nouveaux acteurs de la ville ont beau techniciser chaque jour davantage leur manière d'aborder le problème, la question des services urbains est bien au cœur du débat sur les politiques de la ville et de la politique dans la ville.

⁵⁷ Jean-Jacques GUIBBERT, 1996, « Le nouvel âge des villes maghrébines », in *Les ONG et la ville au Maghreb : de la prospective urbaine à l'action au quotidien*, ENDA Maghreb - AMSED, Rabat.

⁵⁸ Allocution d'ouverture de Mohamed NACIRI, Vice-président de ENDA Tiers Monde, atelier PRODEC *Du plan concerté de développement local à la coopération décentralisée*, ENDA Maghreb, Rabat, 2000.

MUNICIPALISER LES VILLES ? LE GOUVERNEMENT DES VILLES MAROCAINES A L'EPREUVE DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE

Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'hammed Idrissi Janati
avec la participation de **Olivier Toutain**

Introduction

« Le programme PRUD part de l'hypothèse selon laquelle "l'internationalisation des économies et les effets de la mondialisation bouleversent en profondeur les mécanismes de l'urbanisation et les systèmes urbains et territoriaux". Ces processus s'accompagneraient paradoxalement d'une montée en puissance des acteurs locaux qui tentent d'imposer des alternatives en matière de gestion urbaine. D'autres auteurs estiment au contraire que la notion de ville serait de moins en moins porteuse de sens et son utilité pourrait être mise en doute pour approcher les thèmes de la citoyenneté et de l'espace public »¹. C'est à partir de là que, dans une perspective comparatiste, nous nous sommes interrogés sur « les municipalités dans le champ politique local » et, plus largement, sur l'application de modèles de décentralisation dans des villes d'Afrique et du Proche-Orient². Cette contribution se propose de fait de présenter une synthèse de la partie « marocaine » de cette enquête, en montrant l'intérêt heuristique de ce terrain d'étude précisément.

¹ E. Lebris (dir.), « Introduction », *Les Municipalités dans le champ politique local. Effets des modèles exportés de décentralisation dans la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient*, Rapport pour le GEMDEV-ISTED / Programme PRUD, février 2004, p. 1.

² L'enquête, pluridisciplinaire, a été menée, sous la direction de Emile Lebris, à l'Institut de recherche et du développement (Paris), à l'Institut de recherche sur le monde arabe et musulman (Aix-en-provence), au Centre d'études et de recherches sur le Proche-orient contemporain (Beyrouth) et le Centre de recherches en économie appliquée pour le développement (Alger). Elle a donné lieu à deux rencontres, l'une en décembre 2002, à Beyrouth, l'autre en décembre 2003 à Aix-en-provence. Elle réunissait, pour la partie libanaise, Agnès Favier, Bruno Dewailly, Mona Harb, Karam Karam et Tristan Khayat, pour la Palestine, Aude Signoles, pour l'Algérie Rachid Sidi Boumedine, Yacine Ferfera et Youcef Ben Abdallah, pour le Maroc, Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'hammed Idrissi-Janati et Olivier Toutain, pour le Sénégal, Alioum Thiam et Olivier Legros et pour le Burkina-Faso, Emile Lebris et Alexandra Biehler. Pour une synthèse des résultats, voir http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_D/Emile_Le-Bris.pdf

Municipaliser les villes ? Les orientations d'une enquête comparative sur les municipalités dans le champ politique local

Commençons par rappeler brièvement quelle fut notre problématique générale, afin de mieux expliciter la singularité ou l'exemplarité du cas marocain.

Saisissant l'échelle et l'institution municipales de façon problématique – et non comme territoire a priori pertinent – nous entendions en faire une aune pour examiner les modalités de réformes dites « décentralisatrices » et leurs articulations avec des politiques de la ville et des transformations urbaines. Si d'aucuns pouvaient affirmer que la ville « globalisée » était « débordée par en haut et brisée par en bas »³, nous entendions certes questionner l'idée même « d'autonomie de la ville »⁴, mais également mettre en valeur et comparer des processus urbains localisés, interférant avec l'apparente uniformisation et téléologie des diagnostics, voire des thérapies pour un « bon gouvernement urbain »⁵.

L'idée d'un changement « par en haut » ou « par en bas » nous semblait manichéenne et réductrice de la réalité que nous observions, y compris dans les sociétés sur lesquelles nous pouvions travailler, caractérisées par des logiques de régimes plus ou moins autoritaires. Il s'agissait de comparer les façons dont les « figures imposées » de la « bonne gouvernance » et de la « lutte contre la pauvreté », promues dans le cadre d'une mise à l'index plus générale du développement stato-centré, faisaient en permanence l'objet de résistances, de contournements, mais également d'appropriations réciproques et de ressources disputées. Nous entendions également examiner leurs éventuelles et complexes dimensions performatives. Cela signifiait s'interroger sur le croisement et l'expression, *in situ*, non seulement des pratiques sociales et politiques mais également des paradigmes d'action publique, présentés comme les meilleurs, les plus légitimes ou les plus efficaces. Ainsi, ce sont les mécanismes réformistes locaux que nous avons voulu interroger en comparant des situations proches orientales, maghrébines ou sub-sahariennes : qui, localement, s'empare de la verbalisation de la « bonne gouvernance » ? Pourquoi, de quelle façon, en quels noms et en vertu de quelle légitimité ? Quels liens s'établissent entre la définition d'un cadre normatif, la promotion d'outils et l'invention – ou la mise en exergue – de pratiques ou de formes d'action ?

L'un de nos questionnements centraux fut de considérer dans quelle mesure et à quelles conditions les usages pluriels de ces catégories et dispositifs de la « réforme libérale » introduisent des métamorphoses ou des transformations des rapports de pouvoir et des modes de gouvernement, en l'occurrence « en ville » : dans les

³ Entretien avec Alain Touraine, *Urbanisme*, 319, juillet-août 2001, pp. 15-21.

⁴ Voir les travaux de A. Bagnasco et P. Le Gales (1997) et P. Le Gales (2003) par exemple.

⁵ UN-Habitat, « Campagne globale pour la bonne gouvernance », www.unchsh.org/campaigns/documents/campaign_brochure_frenc.doc

orientations programmatiques, dans les procédures et prises de décision, dans la production normative et institutionnelle ; mais aussi dans la définition de territoires et dans la circulation, l'émergence ou la légitimation d'acteurs marginaux ou centraux.

Afin d'examiner les logiques à l'œuvre, les rapports de pouvoir et les configurations d'acteurs qui se dessinent à la faveur de ces réformes, la question de la « municipalisation » – plus que de la « municipalité » en tant que telle – s'est avérée heuristiquement féconde. Parce qu'elle était loin de s'imposer avec évidence dans l'ensemble des sites sur lesquels nous travaillions, elle nous permettait d'abord d'inscrire les catégories de comparaison dans leur historicité. En effet, dans les pays de notre enquête, il s'avère que, depuis la période coloniale où il trouve son origine, le processus de municipalisation des villes est apparu essentiellement non pas comme la réponse à une aspiration émanant « d'en bas » mais comme l'une des modalités « des modes proprement coloniaux de gouvernance administrative »⁶. Ce mouvement, et l'ensemble des dispositifs et institutions sur lesquels il s'est appuyé, traduit ainsi de façon récurrente un souci de contrôle du territoire, des hommes ou des communautés administrés. Sa genèse s'accompagne d'ailleurs plus d'une fragilisation des institutions locales « traditionnelles », que d'une logique de « démocratisation »⁷.

La question de la municipalisation nous engageait également à questionner d'emblée et de façon centrale les échelles d'inscription territoriale et administrative des politiques menées sur la ville et l'urbain. Elle nous a amenés d'une part à observer la façon dont le modèle municipal (et non communal) peut s'imposer avec une vocation à reterritorialiser le local. D'autre part, elle a conduit à interroger les changements d'échelles administratives et politiques de la maîtrise, du gouvernement et de la gestion urbaine. Dans cette perspective, la comparaison vise à rendre compte tout à la fois des logiques communes et transnationales de diffusion ou d'emploi de modèles « globalisés », mais également des particularismes ou des singularités nationales et urbaines. Quelle place est accordée à l'institution municipale dans les recompositions des « pouvoirs locaux »⁸ ?

L'ensemble des pays sur lesquels nous travaillions, le Liban, la Palestine, l'Algérie, le Maroc, le Sénégal et le Burkina-Faso, ont de fait entamé au cours des années 90 une série de réformes institutionnelles et politiques de leurs collectivités locales – notamment en milieu urbain. Menées avec l'aide plus ou moins soutenue de bailleurs de fonds internationaux « néo-libéraux », celles-ci semblent présenter à

⁶ A propos du cas sénégalais, voir Diouf (1999 : 13).

⁷ Dans le cas du Maroc de 1976, l'impératif de la sécurisation et de (re)conquête du territoire se combine alors avec des revendications municipalistes émanant de la part de partis tels que l'USFP.

⁸ Voir « Empowering local government institutions in the MENA region », Mediterranean development forum IV, Amman, oct. 2002. <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/workshops/3-localgov.html>

première vue des tendances lourdes et sont promues en tout état de cause sous l'étendard commun de la « décentralisation ». Ce dernier concept, qu'on le saisisse sous le registre des « rhétoriques d'action » adoptées⁹ ou sous les déclinaisons de sa mise en œuvre, s'avère problématique à cause de son élasticité conceptuelle : en l'occurrence, il s'impose plus comme une catégorie en usage, mobilisée par divers acteurs pour désigner différents types de processus, que comme une catégorie d'analyse et de comparaison efficace.

Quel que soit leur nom ou label, Charte communale au Maroc, loi sur les municipalités au Liban, lois de décentralisation et de réforme administrative ailleurs, quel que soit également le stade de leur mise en œuvre (adopté ou en élaboration), ces projets politiques s'accompagnent d'une inflation de discours et de textes juridiques. Ils font également l'objet de mobilisations collectives, d'institutionnalisation de pratiques et de conflits politiques, sociaux et économiques. Ils sont également l'occasion propice de redécoupages territoriaux importants et par conséquent, le cadre d'une mise en représentation d'identités collectives, s'exprimant dans des processus de territorialisation contradictoires ou concurrents, notamment quand ces derniers s'accompagnent de l'organisation de consultations électorales. Dans tous les cas sur lesquels nous nous sommes penchés, l'organisation d'élections communales a été de fait présentée comme participant d'un moment « fondateur » – voire « exemplaire » – de l'instauration d'un ordre nouveau (au sens politique, social, territorial, urbain etc.) (Catusse et Favier, 2002).

Ces trains de réforme s'inscrivent cependant dans des histoires et des contextes politiques et sociaux sensiblement différents. Ils se traduisent par conséquent par des énoncés et des enjeux qu'il importait de mettre en valeur. Les héritages des formules de gestion du territoire et des politiques urbaines sont dans chacun des cas fort différents pour nombre d'aspects. Ces « re-découvertes du local » s'articulent à des dynamiques nationales ou étatiques spécifiques. Dans les cas marocains, sénégalais ou burkinabais¹⁰, les réformes des collectivités locales et l'organisation de scrutins sont associées à une problématique dite de « transition » (démocratique ?) dans le cadre d'institutions et d'un système politique relativement stables. Ces régimes sont dominés par la figure du Roi ou l'héritage d'un parti unique, le maillage administratif laissant peu de place à des acteurs locaux « autonomes ». Et, ces réformes s'inscrivent dans un contexte de libéralisation économique où les acteurs privés et locaux sont sollicités pour participer au

⁹ Sur ce point Cattedra et Sistu (2001) : « rhétorique d'action » au sens premier de « comment on dit ce que l'on va faire ».

¹⁰ Voir A. Biehler, « Jeux d'acteurs pour la modernisation de la ville. Un regard sur les relations entre les différents acteurs du milieu urbain au travers du projet ZACA à Ouagadougou » et O. Legros et A. Thiam, « L'influence de l'aide internationale sur le "gouvernement" municipal au Sénégal. La Ville de Guédiawaye et la commune d'arrondissement de Yeumbeul Nord dans la banlieue dakaraise », rapports pour les journées d'études *Les municipalités dans le champ politique local*, Aix-en-provence, 11-13 décembre 2003. Voir aussi O. Legros (2004).

développement du pays. En revanche, dans les cas de l'Algérie, de la Palestine post-Oslo ou du Liban d'après Taëf, la problématique de la guerre ou de la sortie de guerre est centrale. La décennie 90 est en effet marquée ici par une dynamique de reconstruction politique, économique et urbaine, consécutivement à de longs cycles de violence ; elle est moins marquée par le « retour du local » (Catusse, à paraître) que par des efforts ambigus de centralisation de pouvoirs locaux et multiples, fortement enracinés, qui préexistaient ou se posaient en acteurs alternatifs de l'État : on pense par exemple aux pouvoirs miliciens au Liban, aux associations, aux municipalités et aux comités populaires en Palestine¹¹. Loin donc du schéma d'un « dégraissage de l'État », ces derniers cas associent les lois de décentralisation à la (re)construction d'un État.

Ceci nous a amené à faire porter la comparaison plus sur les questions posées sur ces sociétés urbaines et leurs transformations que sur les formules politiques qui se dessinent, dont l'apparente homogénéité ou la normativité pourrait faire écran à la variété des cas et des expériences historiques et sociales à l'œuvre. Il ne s'agit donc pas d'examiner la performance de ces institutions, mais de montrer que les espaces urbains sur lesquelles nous travaillons sont des espaces particuliers de production de territoires en termes de pouvoirs et de compétences. Trois axes de comparaison se sont progressivement dessinés : d'une part, les formes et enjeux locaux de la « décentralisation », autrement dit les ambiguïtés du paradigme de la décentralisation entre catégorie d'analyse et catégorie en usage ; d'autre part, les usages locaux de l'ingénierie (globale ?) de la bonne gouvernance ; et enfin, les logiques et outils de régulation urbaine qui se dessinent à la faveur – et dans les contraintes – de ces réformes.

Les logiques de la nouvelle Charte communale au Maroc

De ce point de vue, l'adoption d'une nouvelle Charte communale au Maroc, votée au Parlement le 3 octobre 2002, a constitué un remarquable site d'observation. Elle replace *a priori* les collectivités locales – et notamment municipales – au centre d'un vaste dispositif d'administration territoriale. En affirmant le principe « d'unicité de la ville », elle les inscrit en tout état de cause explicitement au sein des politiques urbaines et des modes de gouvernement local, dans un contexte où paradoxalement les municipalités semblaient au niveau politique, technique et pratique reléguées aux marges de la gestion et de ce qu'on pourrait appeler la « fabrication urbaine ».

Peut-on pour autant faire l'hypothèse d'une « municipalisation » de la ville marocaine et en quels termes ? A partir d'une enquête conduite entre 2001 et 2003, mise en perspective par l'application de cette nouvelle Charte communale à

¹¹ Voir A. Favier, A. Signoles *et al.*, « Rapport Liban / Palestine », rapport pour les journées d'études *Les municipalités dans le champ politique local*, Aix-en-provence, 11-13 décembre 2003. Voir aussi Favier (2001) et Signoles (2004).

l'occasion des élections de septembre 2003¹², nous nous sommes interrogés sur les logiques « marocaines » de la décentralisation.

Travaillant d'abord en amont sur des projets urbains dans trois villes, Casablanca, Fès et Rabat-Salé, nous nous sommes interrogés sur les configurations locales des politiques urbaines et sur leurs impacts territoriaux. Certainement exemplaires d'une analyse pouvant être, en principe, généralisée, ces sites d'enquête ont été ici saisis au prisme de leurs propres particularités socio-spatiales et politiques. Dans une telle perspective, le choix de travailler à partir de ces trois agglomérations, nous permettait, dans un contexte de mémoire institutionnelle et politique très centralisatrice, de « neutraliser » en partie la variable étatique, de mettre en valeur des singularités urbaines locales, et d'ajouter à l'analyse de rationalités verticales ou exogènes, celles de logiques endogènes et plus horizontales : notamment la circulation de modèles ou d'instruments de villes en villes. Devant le constat d'évidente marginalisation des élus locaux dans la prise de décision et dans les dispositifs de régulation urbaine qui se combinent, avec des nuances notables selon les lieux et les rapports de force, nous avons examiné dans un second temps, l'histoire de la décentralisation au Maroc : ses institutions, ses logiques, ses acteurs, ses équivoques heuristiques et politiques. Appréhendant la municipalité à la fois comme instrument de gestion de la ville, de lieu de prise de décision politique sur l'action à mener sur celle-ci, voire comme système de territorialisation disputé, nous avons finalement regardé comment, en tant qu'institution politique, elle était non seulement le terrain de compétition pour le pouvoir, mais également l'objet de rapports de force, en concurrence avec d'autres institutions. Les élections de septembre 2003 nous ont ainsi permis de mettre à l'épreuve les effets d'annonce et les modèles avancés par les réformateurs nationaux et internationaux.

Comment sont gouvernées les grandes villes marocaines ? Qui y « fait la loi » et pour quelles raisons et légitimités ? Quels référents ou modèles sont mobilisés ou énoncés ? Comment s'articulent les différentes échelles et échelons des politiques urbaines et sur quels territoires ? Sur la base de la collecte et du classement de données législatives, juridiques, historiques, en nous appuyant sur des témoignages d'acteurs et l'observation directe, ainsi que sur des documents techniques (tels que des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme), nous avons examiné la mise en œuvre de quelques projets urbains, l'idée d'une « autonomie » de la ville et la (re)constitution de leaderships locaux, alors que la hiérarchie entre les institutions se transforme, ou du moins est sur la sellette.

¹² L'adoption de cette Charte fut dans un sens inattendue, tant il était improbable au début de l'enquête, en 2000, qu'elle fût votée et encore moins en ces termes.

1. Modèles, échelles et dispositifs d'action

L'analyse du rapport entre la croissance urbaine des grandes villes et les politiques mises en œuvre ou énoncées pour y faire face, amène à repérer la place et le rôle des acteurs qui y sont engagés notamment au niveau de la prise de décision. C'est dans ce cadre et plus largement dans celui d'un débat sur la maîtrise du développement de la ville que s'est posée au Maroc la question de « l'unicité » de celle-ci.

Un rappel des tendances urbaines actuelles, qui tient compte des contextes des trois villes sur lesquelles a principalement porté notre enquête pose d'emblée la question du changement d'échelle des problèmes et du gouvernement de l'urbain. A la lumière des « paradigmes d'actions »¹³ qui se sont dégagés de l'histoire des politiques urbaines depuis l'indépendance, l'analyse de quelques projets élaborés ou lancés ces dernières années – dans une période qui précède la nouvelle Charte communale –, met en avant, au-delà de leur apparente technicisation, des enjeux et logiques politiques complexes. Ce qui nous intéressait de mettre en exergue était plus particulièrement la trajectoire des acteurs municipaux dans la hiérarchie du système d'acteurs impliqués dans la prise de décision à l'échelle urbaine. En ce sens, nous avons dégagé des articulations entre des « idéologies territoriales »¹⁴ et des dispositifs opératoires d'action publique sur la ville (dispositifs techniques, normatifs, procéduraux, etc.).

0.1. Changement d'échelle des problèmes et de la maîtrise de l'urbain

De 8 % il y a un siècle, le taux d'urbanisation au Maroc dépasse actuellement 56 %. Certes, le fait urbain y est ancien, mais le passage récent et bouleversant d'un « Maroc rural » à un « Maroc urbain » s'est produit à un rythme accéléré, suscitant une redistribution territoriale de la carte démographique et des enjeux politiques et économiques. Les mécanismes de cette croissance rapide ont configuré une ville plurielle. Ce processus a été interprété, entre autres, à travers la notion de « fragmentation » urbaine, où les grandes agglomérations sont appréhendées à l'aune de « fragments » de plus en plus hétérogènes qui les composeraient, recouvrant souvent une division sociale de l'espace (Navez-Bouchanine, 2002). Sur la longue durée, le dynamisme du marché foncier et immobilier, conjugué à la mobilité résidentielle, a bouleversé le modèle de ville précédant la conquête coloniale, où les distances spatiales ne se traduisaient pas nécessairement par des distances sociales.

¹³ L'emploi du terme « paradigme » est pour nous à saisir quasiment à la lettre, dans le sens de modèle exemplaire, qui se décline et se conjugue à travers la mise en œuvre de politiques publiques urbaines, transcrivant une idéologie territoriale.

¹⁴ Par « idéologie territoriale », nous avons cherché à comprendre le système de valeurs, de rationalités et de représentations du pouvoir, consubstantielles et productrices de l'action territoriale.

La croissance des grandes villes, en tant que pôles de pouvoir économique, est toutefois contrecarrée par un processus de paupérisation donnant lieu à une déformation de la pyramide sociale, sous l'effet du déclin des couches moyennes et de l'élargissement des couches inférieures (Cohen, 2004). Les conséquences sociales des mesures de libéralisation adoptées au début des années 80 par le plan d'ajustement structurel se sont manifestées dans le champ urbain. Résultante d'une pression démographique et d'un étalement difficiles à maîtriser, plus que d'une dynamique socio-économique interne, l'évolution spatiale des grandes villes marocaines paraît, pour nombre d'aspects, encore en « phase de formation », ou de transition, sujette qu'elle est à des transformations territoriales sur des rythmes accélérés.

Une telle évolution spatiale s'est faite essentiellement dans le sens d'une « périphérisation », produite par des trames d'habitat « sous-intégré » (Naciri, 1980) où dominent illégalité juridique, insalubrité et manque d'équipements. Comme on le sait, à la structure unitaire pré-coloniale (médiņa), s'est progressivement superposée une structure bipolaire, juxtaposant à cette première la ville moderne (la « ville neuve » sous le protectorat français). L'exode rural et l'accélération de l'urbanisation ont progressivement fait éclater cette bipartition. Les médiņas n'arrivant plus à contenir l'accroissement démographique, dès les années 20 et 30, sont apparus les premiers bidonvilles (Berque, 1978). Abrutant encore une large part de la population, ce type d'urbanisation périphérique a prévalu jusqu'à la fin des années 60. Depuis, une nouvelle forme d'urbanisation connaît un développement spectaculaire : l'habitat en dur dit « clandestin », paradoxalement très visible à la lumière du jour. C'est la nouvelle donne de la ville post-protectorat. Actuellement, les périphéries constituent les fronts d'urbanisation les plus dynamiques, donnant lieu à des territoires hybrides où se juxtaposent un « urbanisme de fait » et des aménagements planifiés (tant publics que privés), comportant des espaces résidentiels de haut et moyen standing et des équipements urbains. Ces nouveaux espaces font l'objet d'une concurrence de formes architecturales, ainsi que de logiques d'aménagement et de planification où sont proposés des modèles standardisés (grandes surfaces commerciales de loisir, de sport et de tourisme, résidences et villas de grand standing, rocades autoroutières, etc.). C'est aussi le cas de toutes les grandes villes du royaume. Par ailleurs, depuis les années 80, émerge un nouvel intérêt de la part de plusieurs acteurs concernant les centres-villes (Urbama, 1982 ; 1988), soutenu par des discours de nature patrimoniale. Et sur ce plan, se repère à nouveau une concurrence entre des modèles de revitalisation axés sur des logiques de conservation (impulsées souvent par un acteur international comme l'Unesco) et des logiques de rénovation, comportant la mise en œuvre de grands projets urbains, et impliquant la présence d'acteurs et de « modèles urbanistiques mondiaux » (Troin, 1988 : 275). La logique de la planification, et plus dernièrement celle des grands projets urbains, semble cependant se situer à l'arrière-plan par rapport à celle du marché foncier, qui devient, de façon emblématique, une véritable « obsession » (Ameur, 1993). En

effet, les orientations des schémas directeurs et d'aménagement urbain (SDAU) des grandes villes lancés au cours de la période 1985-2000, ont été contredites principalement par des logiques et des raisons foncières. Il en résulte de fait un très faible taux de réalisation des équipements sociaux de base prévus par les plans d'aménagement (17 % à Casablanca¹⁵, 12 % à Fès en 2003).

1.1.1. Trois villes étalons des variations d'échelle de l'urbain

Casablanca, « Cœur du système national du transport et de communications, Pôle industriel décisif, Centre des services du commandement, Pôle du renouvellement culturel et scientifique, est aussi une ville malade ». C'est ainsi que cette métropole est décrite par l'inspecteur régional de l'urbanisme de Casablanca, lors du débat national sur l'aménagement du territoire (mai 2000). L'essor de cette ville jeune est dû à la colonisation. Ne comptant que 20 000 âmes en 1900, Casablanca en abrite, selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat, 3,6 millions (soit 12,1 % de la population totale du Maroc ¹⁶). Elle est désormais « le pivot d'une région urbaine » littorale qui s'étire sur 240 km (de Kénitra à Jorf-Lasfar), regroupant bien plus de 20 % de l'ensemble de la population marocaine (Troin, 1987 ; 2002). La Wilaya du grand Casablanca monopolise avec ses activités productives l'apparat industriel national. Elle accueille dans son centre économique et financier – son « CDB » (Central business district) – les activités du tertiaire supérieur (Kaioua, 1996). Contraste typique des villes du Sud, son paysage oppose quartiers de villas luxueuses et résidences de haut standing, à d'énormes cités populaires périphériques. Le bilan proposé juste au début des années 2000 par les organismes qui s'occupent de l'habitat (l'ANHI, les ERAC, Attacharouk) est extrêmement critique : la pression de l'urbanisme anarchique est telle que tous ces acteurs se trouvent dépassés.

Casablanca peut être appréhendée comme une « ville-laboratoire », où ont été expérimentées différentes formes de gestion et de contrôle de l'espace. C'est le cas, au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, d'outils ou modèles novateurs dans le champ de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement. En ce qui concerne la période plus récente, on évoquera l'exemple du découpage administratif et électoral, ainsi que l'élaboration d'un SDAU introduisant une « nouvelle génération » de documents qui préconisent l'institution d'un agent « technique », l'agence urbaine, ainsi que la mise en œuvre de plans d'aménagement urbains, opposables au tiers. La logique de ces dispositifs sera progressivement appliquée – voire transférée – aux grandes villes du Maroc.

¹⁵ Sur un total de 1 500 projets prévus à peine 250 avaient été réalisés en 2002 (Kaioua et Troin 2002 : 62).

¹⁶ La zone du « grand Casablanca » comptait officiellement un peu plus de 2,9 millions d'habitants en 1994. Le résultat du dernier recensement de 2004 a surpris et relativement contredit l'hypothèse d'une véritable explosion démographique pour « la capitale économique du Maroc ». Ce genre de prévision a été également contredit pour la croissance de l'ensemble de la population marocaine.

Disciplinée, dans un premier temps (1981-98), à un cadre normatif configurant le primat de l'option sécuritaire – avec la main mise du ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et de la gestion du territoire (Rachik, 1995, 2003) et soumise parallèlement au jeu des capitaux privés des grands entrepreneurs marocains et étrangers (Cattedra et Catusse, 2000) –, Casablanca semble connaître ces dernières années une nouvelle phase de transition. Celle-ci s'annonce et se complexifie, avant même la « rupture » introduite par la nouvelle Charte communale. En témoigne l'entrée en scène d'une autre institution « technique » de la gestion urbaine, l'inspection régionale de l'Urbanisme, de l'architecture, de l'habitat et de l'aménagement du territoire, mais surtout l'énonciation d'une conception novatrice d'aménager l'urbain, incarnée par exemple par la récente création du Holding d'aménagement « Al Omrane »¹⁷. C'est là le passage (au moins dans les discours) de la planification traditionnelle vers une planification dite « stratégique », qui s'explicite au moyen d'un urbanisme de projet. Mais la nature ou le degré de la transition reste à évaluer, à la lumière notamment des mesures prises à la suite des attentats de mai 2003, et surtout au regard des retombées de l'introduction de la Charte communale.

Capitale politique du Maroc, conjonctuellement « capitale de la culture arabe » pour l'année 2003, Rabat est, elle aussi, une vitrine du Royaume ; autant que toutes les grandes villes marocaines son paysage urbain est marqué par le contraste socio-spatial entre grandes richesses et pauvretés. Ville essentiellement administrative, par le poids important de ses fonctionnaires, « Rabat, dans les dernières décennies, a changé d'échelle. Elle est passée de la situation de la ville provinciale, au centré aéré, aux maisons basses noyées dans des jardins touffus et entourés de quelques cités d'habitat pauvre voire modeste, au statut de "grande ville-capitale d'Etat", remplaçant ses villas par des buildings et distendant son espace bâti » (Troin 2002 : 53). Rabat est aussi la ville rivale de sa jumelle, Salé, délaissée dans son rôle de cité-dortoir, et de « réceptacle de populations à la recherche de ressources aux portes de l'agglomération capitale » (*Ibid*). Aujourd'hui l'union de ces deux villes séparée par le fleuve Bou Regreg, dont le poids démographique dépasse 1 600 000 habitants, est appréhendée comme « un impératif d'avenir qui permettrait de les inscrire dans une nouvelle dynamique » (*Labyrinthes*, n° 6, 2003).

La « spécificité » de Rabat tient à la particularité de son régime communal, mentionné par la loi elle-même, et à la complexité du jeu politique qui la gouverne. En tant que capitale politique, elle dispose d'un régime particulier (art. 133 à 138 de la loi de 2002). Ses élus sont dans l'obligation de partager leurs responsabilités

¹⁷ Créé en 2004, le Holding d'aménagement « Al Omrane » regroupera, dans un premier temps, les organismes sous tutelle du ministère de l'Habitat, à savoir l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI), la Société nationale d'équipement et de construction (SNEC) et la société « Attacharouk », puis les sept établissements régionaux d'équipement et de construction (ERAC). « Al Omrane » s'assigne pour objectif de recentrer les missions de l'État vers l'aménagement du foncier et le partenariat public-privé.

avec la wilaya, autorité déconcentrée. Aussi, l'unité de la ville ici est tributaire d'une triple tutelle : l'ordonnateur est le wali, gouverneur de la Préfecture. Le rôle du Souverain dans la prise de décision sur le territoire urbain y est primordial. La présence de personnalités politiques et des ténors de plusieurs partis dans cette ville – en particulier de l'USFP – briguant des responsabilités au niveau des collectivités locales influence significativement la nature des rapports de force qui se jouent entre les différents acteurs de la ville et prend cette couleur particulière du jeu politique dans les villes capitales, où la compétition « locale » a également un sens à l'échelon national du politique. Récemment, la question de la régularisation foncière, de la planification urbaine et de la privatisation de la gestion de certains services clés a représenté un élément de légitimation particulier pour les élus islamistes et socialistes, puissants dans l'échiquier politique *rbati*, comme des deux autres villes de l'enquête. De grands projets de restructuration et de développement urbain sont en cours dans la conurbation. Parmi ces derniers, on rappellera :

- l'aménagement de la vallée du Bou Regreg et de la corniche en bord de mer ;
- de grandes opérations d'éradication des bidonvilles (douar Koraa et Graa, douar Doum et Hajja Maadid, etc.) ;
- des opérations de réhabilitation d'éléments du patrimoine urbain et architectural (médiina de Rabat et Chellah) ;
- enfin, tout dernièrement, un projet d'inscription au Patrimoine mondial de l'Humanité, sur initiative royale, de la Casbah des Oudayas et la mise en place (par le Fonds Hassan II) d'un musée royal du Patrimoine et de la civilisation.

A l'inverse des deux précédentes, Fès, ancienne capitale sultanienne, apparaît aujourd'hui nettement à la marge des centres de décision et de production du Maroc. Les bouleversements des assises séculaires de la ville se sont précipités, suite à la pénétration coloniale, par la décision de transfert du centre de gravité économique et politique du pays qu'elle représentait, vers les villes littorales. Depuis, paupérisation et patrimonialisation constituent les deux éléments majeurs des dynamiques de Fès. Son poids économique n'a cessé de reculer (de la troisième à la dixième place économique nationale), alors qu'elle maintient le troisième rang en termes de poids démographique, avec environ un million d'habitants. L'éclatement de son tissu urbain sous forme de quartiers d'habitat insalubre (10 % de la superficie urbanisée et 20 % des ménages de la ville) s'est conjugué à une déformation de sa pyramide sociale, sous l'effet du déclin des couches moyennes et du départ de sa bourgeoisie, composante importante de l'élite dirigeante du pays (Benhaddou, 1990).

Au même titre que Casablanca ou Rabat, Fès, où coexistent le présent et le passé lointain a, elle aussi été un laboratoire national d'expériences urbanistiques, bien évidemment avec des enjeux différents des deux premières. Deux schémas

directeurs d'urbanisme y ont été initiés. Le premier, réalisé en 1980 avec l'aide du PNUD et la participation d'experts de l'Unesco, avait pour objectif de réactiver le processus de patrimonialisation de la médina selon une approche axée sur la centralité de celle-ci (Signoles, 1988). Le deuxième, conçu en 1991 (par le cabinet Pinseau), s'est inspiré par contre, du moins à l'origine, d'une conception et d'un parti pris d'urbanisme « néohaussmannien ». Aujourd'hui, les besoins de la ville en nouvelles zones urbanisables et en logements sociaux (par la nécessité des recasements des bidonvilles et la dédensification de la médina) sont accrus. Par leur statut particulier, les terres de la réforme agraire¹⁸, désormais dans le périmètre urbain, posent, par ailleurs, des problèmes d'expropriation d'utilité publique. L'évolution démesurée de cette métropole régionale impose aujourd'hui la question de savoir établir l'équilibre entre la ville historique, ville basique mais dégradée, le centre d'affaires, en cours de recomposition, et les zones périphériques sous-intégrées (Idrissi-Janati, 2002).

Au-delà des particularismes du développement de ces trois pôles urbains principaux, se dégagent des problématiques de politique urbaine commune. Somme toute, après la politique de marocanisation et de régionalisation industrielle, l'inscription du Maroc dans la logique de l'économie internationale a comme effet majeur une accentuation du processus de métropolisation des grandes villes, et, consécutivement, une redéfinition des polarités et des hiérarchies urbaines. Ce processus est concomitant d'une reconfiguration des échelles territoriales locales qui s'articule au sein des grandes villes au niveau des « nouveaux » quartiers périphériques (Berriane et Signoles, 2000). Ce qui nous amène à interroger la pertinence des échelles du gouvernement et de la planification urbaine.

1.1.2. Idéologies territoriales, politiques urbaines et paradigmes d'action antérieurs à la Charte communale de 2002

Les décalages entre les discours, les politiques, les dispositifs élaborés et les actions mises en œuvre dans le domaine de l'urbain, ainsi que les jeux des acteurs qui y seraient « légitimement » (Lévy, 1994) impliqués, peuvent illustrer des tendances majeures dans la manière d'appréhender la ville – voire l'affirmation de véritables paradigmes d'action territoriale. Ces derniers sont mobilisés comme fondements idéologiques et techniques du gouvernement des villes. Les « modèles » que l'on peut dégager sur la longue durée avant la mise en place de la Charte communale de 2002 ne se succèdent pas en se substituant, mais semblent plutôt s'ajouter les uns aux autres. A l'instar de la « bonne gouvernance » contemporaine, ces paradigmes servent de répertoires d'actions plus ou moins efficaces, mobilisés au fur et à mesure notamment par le pouvoir central et se

¹⁸ Les terres agricoles récupérées après l'indépendance sont aujourd'hui sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Désormais ouvertes à l'urbanisation, après l'extension du périmètre urbain de la ville, ces terres posent un problème d'expropriation ; problème crucial notamment avec la diversité de leur statut juridique (terres collectives, habous, etc.)

nourrissent des contextes urbains dans lesquels ils sont élaborés ou mis en œuvre (Cattedra, Catusse et Idrissi-Janati, 2005).

Le premier de ces modèles, le « modèle colonial » était fondé sur la dichotomie ville nouvelle/médina et son corollaire, le bidonville. Matrice à plusieurs égards de l'ordre urbain contemporain et de ses modes de régulation, il rend central la problématique de la division urbaine, et pose des jalons de la réflexion actuelle sur « l'unicité de la ville », paradoxalement, en se fondant sur une idée bipolaire de la structuration et du développement urbain.

Le second paradigme, qui s'impose avec le projet étatique post-colonial où la monarchie consolide en partie son pouvoir à travers la mise en place de réseaux de clientèle locaux, semble d'abord « abandonner » les villes. La Charte communale de 1960 est essentiellement tournée vers les relations entre la monarchie et le monde rural. Les villes marocaines deviennent de fait, comme nous l'avons souligné, largement, volontairement ou non et sans jeu de mot, « non réglementaires ». L'État ne semble intervenir qu'au coup par coup. « De l'indépendance à la fin des années 70, souligne un fin observateur de ces politiques, l'aménagement a fonctionné comme un processus fragmentaire répondant à des préoccupations conjoncturelles, bien que leurs effets aient été durables » (Naciri, 1987 : 53.). Mais, paradoxalement, l'expérience du CERF en 1967 a aussi donné, au cours de cette période, une réelle et durable impulsion aux discours, savoirs et actions décentralisés sur la ville¹⁹. Et l'adoption de la Charte communale de 1976 a pu faire envisager la conquête d'une autonomie progressive des conseils communaux dans la gestion urbaine. Le modèle étatique qui caractérise – et donne une cohérence à cette phase, appréhende la ville comme le produit d'une confrontation entre, d'une part, l'intervention et les logiques de l'État (i.e. : la planification en tant que « régulation » sociale et politique) et, d'autre part les « mouvements sociaux » (Benzakour, 1978). Cela signifie que dans cette période le principe de « politique urbaine » retenu par les intellectuels et par l'État lui-même, relève du seul ressort de l'administration centrale. La ville n'est aucunement pensée en tant que sujet autonome, pas plus que l'on attend des municipalités (notamment) d'y jouer un rôle. Plus explicitement, ceux qu'on

¹⁹ L'équipe multidisciplinaire du CERF (Centre d'expérimentation de recherche et de formation de la direction de l'Urbanisme et de l'Habitat) fut composée de professionnels français et marocains. Sur la base de la tradition urbanistique exprimée par le Maroc du Protectorat et par l'expérience d'Ecochard, ce courant volontariste consacra un intérêt particulier à l'urbain à travers un renouvellement des instruments d'urbanisme, du cadre juridique et, surtout, méthodologique. L'idée est de « remplacer un urbanisme de contrainte par un urbanisme d'incitation et de concertation » (Masson 1974 : 107). Le renouvellement se traduira linguistiquement par une réforme du vocabulaire technique adopté. Emergeront ainsi des mots tels que « planification », « stratégie urbaine » ou encore « politique urbaine » (Jolé, 1982 a et 1982 b ; Masson, 1972). Cependant, ces nouvelles orientations – peut-on parler à leur propos de nouvelle philosophie urbaine ? – avorteront, et l'expérience pilote du CERF sera close en 1973.

nomme aujourd'hui « les acteurs de la ville » sont complètement absents de l'analyse tant des chercheurs marocains de l'époque que des politiques.

Le troisième paradigme d'action que l'on peut identifier se combine aux précédents. Il rend primordial l'impératif sécuritaire dans les politiques de la ville. Et il s'accompagne de la mise en place de nouvelles institutions urbaines, préfectures et agences urbaines en particulier dans les années 80, le tout centralisé au ministère de l'Intérieur. C'est dans ce cadre que se développe un urbanisme de contrainte et « offensif » : « Une nouvelle politique destinée à reconsidérer la répartition des pouvoirs, les structures, les procédures et les techniques, dans le but d'assurer une meilleure maîtrise de la ville par un aménagement stratégique de l'espace urbain » (Naciri, 1987 : 53-61). Ce moment de mise en ordre de la ville, de (re)découpage administratif, d'adoption d'outils d'urbanisme et de méthodes de gestion, s'accélère après les mouvements sociaux et émeutes urbaines qui agitent le pays et notamment Casablanca en 1981. A l'instar des SDAU qui sont alors élaborés, il s'inspire d'une conception néohaussmanienne qui décline une façon de « penser la ville » en termes fonctionnalistes de zonages, grandes percées, rocades, etc. Les communes urbaines sont marginalisées du processus de décision et le rôle du ministère de l'Intérieur – et de sa Direction générale des collectivités locales – est central.

En 1998, un quatrième paradigme se dégage. Le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, dirigé par un personnage central de l'USFP, futur premier secrétaire du parti, M. El-Yazghi, remet partiellement en question cette tutelle de l'Intérieur, par une autonomisation de la prise en charge de l'urbanisme et de l'habitat²⁰. Le débat national sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, lancé par le Premier ministre en 2000, suggère des pistes pour un nouveau modèle de ville et de cité : si l'on s'en tient aux slogans, aux programmes et aux objectifs annoncés par le gouvernement de l'époque, se perçoit toute la teneur d'une démarche – ne serait-ce que de principe – axée sur la participation collective : « Faire de l'Aménagement du territoire une discipline publique » (MATEUH, *Programme du débat national sur l'aménagement du territoire*, 2000). Sur le plan pratique, le débat doit conduire à élaborer une Charte et un schéma national d'aménagement du territoire. Les thèmes du débat retenus (phénomène urbain et métropolisation lors de l'atelier de Casablanca ; habitat clandestin et habitat insalubre lors de celui de Rabat ; patrimoine, développement et aménagement du territoire à Fès, etc.) illustrent assez clairement les problématiques majeures – en les territorialisant – et définissent en quelque sorte la hiérarchie des priorités. Retenons le passage de la planification tout court à la planification stratégique, et delà à l'action par projets qui ressort comme élément

²⁰ En novembre 2002, le découpage gouvernemental ampute ce ministère de deux volets importants puisque est créé un ministère délégué auprès du Premier ministre chargé du Logement et de l'urbanisme, tandis que M. El-Yazghi reste ministre l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement [Cf. Tableau en annexe de cet article].

clé. Sûrement qu'une telle évolution est redevable en large partie aux modes et paradigmes d'action mise en œuvre par la Banque mondiale à l'échelle urbaine (Osmont, 1999), ou encore à des effets de mimétisme vis-à-vis de la dernière vague de production législative française en matière d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement du territoire.

Enfin, dans les années 2000 et notamment avec la lettre royale de janvier 2002 « relative à la gestion déconcentrée de l'investissement », l'ébauche d'une nouvelle idéologie territoriale introduit une dimension économique aux politiques de la ville, sans pour autant effacer les autres. De nouveaux échelons de gouvernance – celui de la région par exemple – se dessinent, et c'est essentiellement le pouvoir et les compétences de la technocratie, avec toutes les ambivalences que ce terme recèle (Catusse, 2002 a), qui sont mis en avant dans les logiques de légitimation. Ainsi, en est-il du développement des compétences formelles des walis de région (Cattedra, Catusse et Idrissi Janati, 2005 ; Akhmisse, 2003).

Ces cinq paradigmes principaux nous paraissent pouvoir être mis en avant. La série n'est ni limitative ni même nécessairement équilibrée en termes d'importance politique et d'héritage de ces idéologies territoriales et paradigmes d'action sur la ville. D'autres découpages, notamment autour de l'inflexion des années 1967-1976, avec l'adoption de la Charte communale de 1976 comme ligne de mire, pourraient très certainement être examinés avec profit. En tout état de cause, en même temps qu'ils accompagnent un processus de « municipalisation », ils participent, pour des raisons différentes, d'une marginalisation des instances municipales.

1.2. La dimension politique des outils d'urbanisme et des grands projets urbains au-delà de leur apparente technicisation

La façon dont les politiques urbaines et les grands projets locaux ont échappé en larges parties à l'exercice explicite des municipalités, au-delà des processus même de décentralisation, renvoie à des explications qui mettent en exergue soit la « personnalisation » du processus de décision au-delà de l'échelon proprement urbain, soit à un rôle important des acteurs privés dans la sphère publique, soit encore à l'affirmation de l'incompétence des acteurs (politiques) municipaux, par rapport au rôle d'institutions « techniques », soumises directement à la tutelle et aux logiques étatiques ou gouvernementales.

1.2.1. Les marchés des SDAU et le contrôle de l'Etat sur la ville

Un mois à peine après les émeutes urbaines à Casablanca en 1981, une décision immédiate du souverain donne le coup d'envoi à l'élaboration du SDAU de Casablanca. Il s'agit d'un moment fondateur, comme on l'a vu, car cette apparente décision de nature technique (un outil d'urbanisme) contient en elle-même clairement une priorité d'ordre sécuritaire. La décision de confier l'élaboration du

SDAU à l'architecte Michel Pinseau, « architecte du Roi », installé au Maroc depuis plusieurs années, constitue en ce sens un bel exemple « de réduction des incertitudes » et « d'élimination des contre-tendances »²¹. Le souverain lui-même intervient à l'époque dans la prise de décision en matière d'urbanisme, d'aménagement et de planification urbaine.

Doit-on d'ailleurs dire que durant les années 1970-1980 « la politique urbaine française (...) est la politique élaborée au Maroc, le schéma directeur y compris » (Jolé, 1982 a : 310). Si, probablement, cette affirmation est à nuancer, il ne faut pas oublier, cependant, que l'équipe que Michel Pinseau réunit autour de lui, comprendra essentiellement des architectes et des urbanistes français. Rappelons que le gouvernement marocain avait lancé à l'époque un appel d'offres international pour l'élaboration d'un document d'urbanisme pour cette agglomération en même temps qu'il menait des négociations directes avec l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France) qui avait « officieusement » déjà acquis la commande (Cattedra, 2001)²². Et si les mécanismes procéduraux et les enjeux concernant l'attribution du SDAU au Cabinet Pinseau, en 1981, n'apparaissent pas tout à fait transparents et cohérents, c'est que l'urgence d'intervenir sur la ville de Casablanca et l'intervention du Roi Hassan II en personne admettent et légitiment le dépassement de toute disposition administrative ordinaire. Bien que M. Pinseau annonce dès juillet 1981 qu'il avait été chargé de l'élaboration du SDAU, « on peut lire sous la plume du Secrétaire général de la Wilaya de Casablanca, un an après, en 1982, "qu'un appel d'offre international a été tout récemment lancé pour l'élaboration d'un schéma directeur" pour la ville de Casablanca » (Rachik, 1995 : 127, d'après *Le Matin du Sahara* du 25 mai 1982). Cette question du marché du SDAU témoigne déjà, de manière exemplaire, de l'« intrusion » du ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'urbanisme, dont les compétences relevaient pourtant encore officiellement, à cette époque, du ministère de l'Habitat [cf. tableau en annexe de cet article].

« Sa Majesté Hassan II Roi du Maroc nous a fait le très grand honneur de nous charger de l'établissement du Schéma Directeur du grand Casablanca. Nous nous sommes efforcés, tout au long de cette étude, de nous montrer fidèles aux très hautes instructions que nous avons reçues : définir les grandes options du développement de Casablanca, pour en faire une ville belle, marocaine, moderne, offrant à tous ses habitants un cadre de vie et de travail agréable et digne. La tâche de diriger notre travail a été confiée à Monsieur Driss Basri, ministre de l'Intérieur. C'est grâce à son action permanente dans les domaines de la sensibilisation des corps constitués de la collecte des données, de la réglementation et de la coordination des actions et au concours actif des services centraux et extérieurs de son département que nous avons pu mener à bien cette haute mission » (M. Pinseau, introduction au SDAU du grand Casablanca, 1984 : 5).

²¹ Ainsi que le signalait M. Jolé (1982 b : 309) en se référant plus particulièrement à la décennie 1970.

²² Ainsi que le raconte aujourd'hui un membre de l'équipe constituée pour l'élaboration du SDAU de Casablanca et, par la suite, des SDAU d'autres villes marocaines (entretien personnel, Paris, 1997).

Ce n'est donc pas pur hasard si ce document – dont la version définitive fut publiée en avril 1984 – n'a été ratifié que le 28 mai 1985, c'est-à-dire une année et demie après la date du dahir qui disposait de son établissement. Pour peu qu'on y réfléchisse, cette ratification survient juste le mois qui suit le transfert au ministère de l'Intérieur de la tutelle de la direction de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, laquelle est ainsi soustraite au ministère de l'Habitat (le 11 avril 1985). Une telle question procédurale traduit de manière exemplaire les contradictions, logiques ou tensions, inhérentes à « l'aménagement politique » au Maroc. Elle permet de comprendre la manière par laquelle le ministre de l'Intérieur réussit progressivement à asseoir et à « territorialiser » son propre pouvoir. Un pouvoir qui déclinera soudainement et temporairement, d'ailleurs, presque vingt ans plus tard, lorsqu'un nouveau ministre de l'Habitat, M. El-Yazgi, politiquement puissant, s'emploiera à ramener les prérogatives de l'urbanisme au sein d'un super-ministère « de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat » (Cattedra, 1998). L'association de ces domaines éclatera néanmoins à nouveau en 2002 : les compétences relevant du premier resteront sous la tutelle du ministère dirigé par M. El-Yazgi, tandis que les deux autres seront soumises à la tutelle du Premier ministre. Les perspectives dégagées par le collectif de P. Signoles, G. El Kadi et R. Sidi Boumedine (1999) s'avèrent donc ici particulièrement de mise : dans le champ de l'urbain, l'Etat reste toujours « producteur de règles, de code de conduite à travers la législation et la réglementation », il « élabore et mène des politiques » sectorielles qui interfèrent avec ce champ, et « assure certaines conditions » de mise en œuvre ou « d'application de ses propres politiques » (*Ibid* : 6).

Les mécanismes plus profonds qui assoient la mise en place de l'outillage technique (ici le marché des SDAU) constituent de fait d'éclairants révélateurs des éventuelles marges d'autonomie des « villes » d'une part, d'autre part du degré de leur « municipalisation ». En d'autres mots, avec la mise en place de la nouvelle Charte communale, il s'agira de comprendre quel degré d'autonomie décisionnelle les nouveaux « conseils de ville » auront pour mobiliser des ressources et contractualiser l'élaboration des instruments d'urbanisme qui concernent leurs propres villes, et de là asseoir une légitimation politique de leur propre rôle.

1.2.2. Les grands projets : acteurs, enjeux et fabriques de la ville

Les grands projets urbains peuvent être également saisis en tant que lieu d'observation des modes et des enjeux du gouvernement urbain. Si la question centrale est de se demander quelle est la place et la marge d'action des instances municipales dans le dispositif décisionnel, d'élaboration et de mise en œuvre des grands projets, l'analyse de quelques projets dans les trois villes de notre enquête souligne plusieurs points de réflexion.

La dimension symbolique entourant la promotion de certains d'entre eux est révélatrice. Et ce d'autant plus que, une fois dépassées les contraintes d'ordre sécuritaire du début des années 80, sera donné libre cours à une vision spectaculaire de l'urbanisme, « mise en scène » par exemple à Casablanca, avec l'édification de la pièce maîtresse que constitue le monument sacré de la grande mosquée Hassan II. Ce projet monumental et à haute valeur technologique et idéologique constitue un élément clé du réaménagement urbain de Casablanca. Il procède de surcroît de la requalification symbolique de la « capitale économique », par la volonté de l'ancien souverain du Maroc, éponyme de l'édifice. Le prestigieux complexe religieux, bâti entre 1986 et 1993 sur une superficie de 9 hectares, conquis en partie sur la mer est présenté, en vertu de son minaret de 200 mètres, comme « le plus haut édifice religieux de l'Univers ». Apparemment externe à la logique urbanistique du SDAU de 1984, il apparaît pourtant aujourd'hui comme le pivot de la restructuration du centre-ville. En cela, il s'avère le couronnement imprévu et *a posteriori* du projet urbain sécuritaire engagé au tournant des années 80. Voulant remplir le vide spirituel de cette ville d'affaires, héritant d'un urbanisme colonial profane, la Mosquée est investie de plus de valeurs dynastiques et de références manifestes à l'islam. Mais ce complexe peut être examiné également par le glissement d'échelles qu'il supporte : depuis sa logique architecturale d'origine à une progressive logique urbanistique et du fait qu'il génère trois grands projets d'aménagement urbain qui investissent l'échelle de la métropole : d'une part, le projet de « l'avenue Royale », opération haussmannienne, consistant en la construction d'un axe de plus de 1,5 km qui reliera la mosquée au centre-ville, et comportant d'une part la démolition d'un secteur (50 ha) où résident environ 100 000 habitants ; de l'autre, leur relogement à la périphérie ouest de Casablanca, par la construction d'une ville satellite destinée à les accueillir (projet de la « Cité Nassim »). Enfin, le réaménagement d'une partie du littoral aux abords de la mosquée, encadré dans le projet de la « Nouvelle Corniche » et qui prévoit de grandes tours haut-standing, équipés d'hôtels, centres de commerces et de loisirs (Cattedra, 2001).

Or, les autorités municipales ont manifestement peu été prises en compte, voire écartées de l'élaboration et la mise en œuvre de ce projet éminemment symbolique et central dans le réaménagement urbain de Casablanca. Le rôle marginal des élus, par rapport à la réalisation de la grande mosquée et, depuis, par rapport à la mise en œuvre et la réalisation des autres grands projets d'urbanismes, est emblématique du fait que le champ de l'urbanisme – et donc du « projet de ville » – ne les voit pas engagés en tant qu'acteurs légitimes. C'est la « parole » royale qui guide le projet, élaboré par le Cabinet Pinseau, et l'agence urbaine en a assumé la maîtrise d'œuvre. La Sonadac (Société nationale d'aménagement communal), organisme spécialisé, a ensuite été chargée du suivi des autres projets, tandis qu'une direction de l'agence urbaine est consacrée à la gestion et à la maintenance du complexe monumental, sur budget de la communauté urbaine. Après la mort du Roi Hassan II, ces projets et les modalités de leur réalisation sont lentement devenus

objets de discussion publique. La presse a joué un rôle important en révélant des aspects financiers sensibles, évoquant les difficultés techniques de la maintenance du complexe monumental situé en bord de mer, ou invoquant, pour les autres projets notamment, la nécessité de concours publics, pour le projet de l'avenue Royale par exemple, et le recours à des cabinets privés.

Au-delà de ce cas extrême du fait de son exceptionnalité même, il nous paraît utile d'insister sur des spécificités locales qui apparaissent à la comparaison, non pas nationale, mais entre les contextes urbains marocains. Travailler sur trois agglomérations nous a permis de regarder, au-delà des logiques inhérentes au projet étatique ou à des influences de modèles internationaux, des enjeux purement locaux à la mise en œuvre de certains projets.

A certains égards, l'histoire et la gestion du projet de percées dans la médina de Fès sont par exemple atypiques. Depuis la pénétration coloniale, la question d'accessibilité et de circulation en médina de Fès – espace labyrinthique soumis aux irrégularités topographiques des voiries, commandées par la nature du site (versants des affluents de l'Oued Boukhareb) – pose problème. Dès les années 20, un projet de couverture de l'oued pour l'aménagement d'une percée routière traversant la médina a fait l'objet d'un débat sans suite au sein de la municipalité d'alors. Quarante ans après, le même projet est mis à l'ordre du jour et cette fois-ci adopté. Il n'est exécuté qu'à moitié. L'arrêt brutal de cette opération a coïncidé avec le lancement d'une campagne internationale pour la sauvegarde de la médina de Fès, la préparation de son premier schéma directeur qui recommandait la préservation de la médina de toute circulation automobile, et la signature par le Maroc, en 1976, de la convention relative à la protection du patrimoine mondial adoptée par l'Unesco. Au début des années 90, en vue de préparer un projet de réhabilitation de la médina, des études de préfaisabilité ont été lancées, cette fois-ci par le gouvernement, avec, pour la première fois, le concours de la Banque mondiale. Ces études reprennent les propositions inscrites dans le plan d'aménagement de la médina élaboré initialement par le Cabinet Pinseau. Elles retiennent le principe de prolongement des percées existantes et l'aménagement de nouvelles : « la difficulté d'accès au cœur de la médina est une des raisons de sa dégradation progressive et un obstacle au développement de l'investissement privé » (World Bank / Royaume du Maroc / Groupe Huit, 1996 : 7). C'est ainsi que réapparaît la polémique autour de la question de l'accessibilité dans ce tissu traditionnel. Lorsqu'en 1995, une haute personnalité politique vient défendre à Fès, devant les participants au colloque « Patrimoine et Urbanisme », ce projet d'« haussmanisation », la réaction de la plupart des présents fut virulente. Les habitants concernés directement par le tracé des percées en projet s'engagèrent dans des actions de mobilisation collective (Idrissi Janati, 2000 a), alors que l'Unesco menaça même de déclasser la médina en cas de réalisation d'un tel projet. Dans ce contexte, après le départ de M. Pinseau, les services locaux d'urbanisme chargés de modifier le plan initial d'aménagement de la médina et de finaliser le

projet de réhabilitation furent contraints, prenant en compte en partie une opposition populaire, d'opérer des amendements en réduisant les « perçees » à des « accès ». Et cela, tout en s'inscrivant dans la logique de la Banque mondiale, qui pour la première fois avait décidé d'octroyer un prêt destiné à financer un projet de réhabilitation de tissus urbains anciens.

Or, en 1998, la moitié du prêt fut attribuée par la Banque mondiale à la commune de Fès-Médina, laquelle n'avait pas été engagée jusqu'à alors dans le montage du projet. Cette décision suscite d'ailleurs un débat local à propos du rôle de l'agence de dé-densification et de réhabilitation de la médina de Fès (ADER), agence spécialisée dépendant du ministère de l'Intérieur, en concurrence sur les actions de sauvegarde avec la commune urbaine, mais encore avec d'autres acteurs locaux, telle l'agence urbaine et de sauvegarde de Fès. Ceci engagea une controverse au sein même du conseil municipal quant à la remise en question de la pertinence et des tracés de certains accès prévus. Dans ce cas précis, c'est exceptionnellement la commune qui se voit attribué, contre toute attente, le rôle capital de gestionnaire d'un financement international, dans un contexte, il faut le préciser, où son *alter ego* conjoncturel – ici l'ADER – était fragilisé, mis un moment en cause pour sa gestion financière. Alors que jusqu'alors sa fonction principale était de dresser un état des lieux, c'est une nouvelle fonction d'assistance technique du projet qui est alors confiée à cette agence (à la différence, par exemple, de la fonction qu'assumera la Sonadac, par rapport aux grands projets découlant de la grande mosquée).

Si dans ce cas précis, l'intervention directe de bailleurs de fonds internationaux est primordiale et la municipalité devient le gestionnaire d'un projet, ailleurs c'est directement le Roi qui décide des mesures d'aménagement urbain. C'est à Casablanca peut-être que le rôle du souverain est la plus manifeste et visible depuis le minaret de la mosquée Hassan II. Mais, c'est à Rabat sûrement que son intervention directe dans les décisions d'urbanisme est la plus courante. Que ce soit pour l'aménagement d'artères de la ville, jusqu'au choix des arbres à replanter, pour des décisions plus importantes mentionnées plus haut, l'aménagement de la vallée du Bou Regreg et de la corniche, les opérations d'éradication des bidonvilles ou encore de patrimonialisation, l'initiative est royale et la réalisation s'effectue dans des commissions, composées généralement de conseillers du Roi, d'un ou de deux architectes, et des représentants des bailleurs, souvent la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) ou le Fonds Hassan II. Il en est de même pour les grandes décisions en matière de gestion déléguée des services publics. Les élus ne sont finalement mobilisés qu'en fin de course, au moment de signer une convention avec les bailleurs ou les exécuteurs du projet, sans avoir réellement le pouvoir d'en discuter les termes (ou même d'en contrôler la mise en œuvre)²³.

²³ Lors que notre enquête, les élus de Rabat se plaignaient par exemple de l'attitude de la CDG qui refusait de leur rendre les moindres comptes, en « attendant qu'une nouvelle équipe d'élus arrive ».

2. La nouvelle Charte communale : la municipalisation en questions

C'est dans ce contexte, donc de fluctuation des échelles de gouvernement et de territorialisation des villes et de marginalisation chronique de l'instance municipale dans la prise de décision, que se pose d'une part la question de l'autonomie de la ville et d'autre part celle de son unicité. La réforme de la Charte communale en 2002 semble en effet participer d'un renversement de perspective, ou du moins une inflexion importante. Ce processus de décentralisation, inspiré en partie d'injonctions ou de modèles élaborés à l'échelle internationale comme le montre la comparaison entre les différents sites de notre enquête, inaugure-t-il une étape en termes de municipalisation ? Sans verser dans la prospective, nous avons examiné la question en étudiant la genèse de cette loi et en enquêtant, dans les trois villes de notre enquête, sur les élections communales de septembre 2003.

2.1. De la réforme de 1976 à la nouvelle Charte communale : les ambiguïtés de la « décentralisation » au Maroc

Revenons en quelques mots sur les logiques normatives et politiques de l'adoption de ce nouveau texte. La réforme d'octobre 2002 de la Charte communale de 1976, et son amendement le 24 mars 2003²⁴, remettait en effet les collectivités locales au centre de la réforme de l'État, en affirmant le principe d'unicité de la ville et en redistribuant, certes à la marge, les ressources et compétences des diverses institutions politiques locales, notamment urbaines. L'hypothèse d'une logique de « municipalisation » ne peut s'inscrire que dans une histoire localisée du politique (Briquet et Sawicki, 1989) au Maroc, mais également dans l'histoire de la centralisation de l'État marocain. Or, un double mouvement accompagne la métamorphose de la problématique du « local » et des « idéologies territoriales », alors que se transforment les échelles de la ville, comme le montre le tableau 1 en annexe.

S'observe d'abord, depuis 1976, une accélération des réformes institutionnelles concernant le gouvernement local tendant à la fragmentation et à la multiplication des acteurs, institutions et territoires urbains, en particulier dans le souci de sécurisation des villes. Ainsi, ces dernières décennies se sont multipliées et parfois superposées dans une cartographie complexe – et souvent indisponible au public – communes, communautés urbaines, préfectures, assemblées préfectorales ou provinciales, assemblées régionales, wilaya, agences urbaines, etc.

Ensuite, la municipalisation à l'œuvre s'inscrit dans un processus de redéfinition des compétences de chacune de ces instances dans le tissu complexe de l'aménagement urbain : privatisation de la « gestion » des villes et centralisation de

²⁴ Cet amendement, très peu commenté, concerne de fait des aspects importants : la définition du nombre de circonscriptions, leur délimitation géographique, leur dénomination et le nombre de leurs conseillers.

la décision ou des modalités d'action au niveau du Palais et des services de l'Intérieur (notamment la Direction générale des collectivités locales) tendent à marginaliser l'institution communale, au profit des agences urbaines ou des walis de région par exemple dans les dernières années.

En ce sens, jusqu'à l'adoption de la Charte communale de 2002, la « décentralisation », dans le cas du Maroc, comporte trois versants, mis en relief par la problématique « d'unicité » de la ville que la nouvelle loi impose : une segmentation qui s'accompagne d'une centralisation de la décision, une déconcentration des services du ministère de l'Intérieur et une privatisation de l'action publique

2.1.1. Segmentation, polarisation, centralisation de facto ou de jure

L'un des principaux dispositifs mis en place par l'Etat afin de maintenir un contrôle centralisé du territoire (urbain) consiste en une action de refonte incessante des structures administratives par le biais des découpages administratifs. Le paradoxe de cette démarche est que, sous couvert d'une politique de « décentralisation », l'État engage à la fois deux opérations : il multiplie progressivement les centres et les institutions territoriales locales électives et il les double – y compris la communauté urbaine de Casablanca – par une structure hiérarchique préfectorale (wilayas) [tableau en annexe]. Si on analyse la logique qui sous-tend ces découpages et qui traduit effectivement l'idéologie territoriale de l'Etat au cours des deux décennies 80 et 90, force est de constater qu'elle ne fait qu'émietter l'autonomie territoriale des Communes, lesquelles se multiplient de manière impressionnante. Dès 1976, ce processus est déjà engagé, puisque « l'agglomération casablancaise bénéficie d'un régime particulier. Elle passe d'une municipalité urbaine à cinq communes urbaines : Aïn Diab, Aïn Chock, Mers Sultan, Ben M'Sik et Aïn Sebaâ, coiffées par une structure de coordination et de gestion des services communs : la communauté urbaine de Casablanca » (direction générale d'aménagement du territoire, 1999 : 8).

Jusqu'en septembre 2003, « le pouvoir de gestion du territoire casablancais est (...) partagé entre un réseau d'acteurs institutionnels : la région, la wilaya, neuf préfectures, la communauté urbaine, vingt-neuf communes urbaines et six communes rurales » (MATEUH, 1999 : 8). Or, ce que l'on peut retenir sur le plan de la gestion urbaine comme des effets de cette politique de quadrillage urbain est le fait que le « découpage de la capitale économique est [présenté comme] source de blocage », pour reprendre le titre d'un des rares articles critiques qui soient parus dans la presse marocaine sur la question au cours des années 90 (*La Vie économique*, 24/01/1997).

Mais cette segmentation des structures administratives de la ville à laquelle s'ajoute une intervention plus *ad hoc* et sur des espaces pluriels dans la ville ou à

ses confins d'organismes publics ou privés, d'individus ou de groupes, d'associations professionnelles ou de développement, de sociétés, se traduit moins par un éparpillement des centres de pouvoirs que par une centralisation de la décision. En d'autres termes, le système de responsabilité est inégalement reparti entre ces structures. Toutes – ou presque toutes – les grandes décisions d'urbanisme restent prises ailleurs (au Palais ou au sein de structures ministérielles ou techniques spécifiques). Plus couramment, la tutelle exercée par le ministère de l'Intérieur et la centralisation de la décision, se sont accompagnées de la montée en puissance, au niveau urbain de deux acteurs en dépendant directement : les agences urbaines durant la décennie 1990 (sous la tutelle de l'Intérieur jusqu'en 1998) et la wilaya.

2.1.2. Décentralisation, déconcentration ou dé-centration ?

C'est sur et dans ce domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire que se sont joués sûrement les principaux rapports de forces entre le ministre de l'Intérieur, notamment D. Basri jusqu'en octobre 1999, et les partis politiques du gouvernement « d'alternance » de 1998-2002, avec la création du MATEUH et sa prise en charge par le puissant secrétaire général adjoint de l'USFP d'alors (Cattedra, 1998). A cette occasion, les agences urbaines (à l'exception formelle de celle de Casablanca, et tacite de celle de Rabat où le wali de l'agence urbaine ne change pas et reste un proche du Palais) passent de la tutelle du MATEUH. Il en est de même pour les inspections de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme. Pour avoir été créées en 1993, ces inspections ne s'organisent et se développent que sous le MATEUH et à l'exception de celle de Casablanca, dotée d'une équipe conséquente et dans une moindre mesure de celle de Rabat, n'ont pas encore pleinement les moyens de leurs politiques.

Néanmoins, ces péripéties de l'histoire des politiques urbaines récentes ne doivent faire perdre de vue que la tendance générale en termes de transfert de compétences effectives, est, sans sous-estimer l'inflexion notable marquée par la création du MATEUH, celle de la déconcentration. Plus précisément, c'est de la déconcentration des services du ministère de l'Intérieur qu'il s'agit, les autres ministères ne connaissant en réalité que des ersatz de déconcentration. Dans l'étude qu'elle consacre au « renouveau de la déconcentration », N. Zarrouk, administrateur au ministère de l'Intérieur, souligne d'ailleurs la faiblesse de la déconcentration et des services extérieurs des différents ministères, du fait de la « centralisation excessive des pouvoirs, des ressources humaines et des moyens matériels » : à l'exception de la tutelle exercée par le ministère de l'Intérieur sur les communes, affirme-t-elle, la « déconcentration n'a jamais été envisagée autrement que sous la forme de délégation de signature » (Zarrouk, 2003 : 47).

La tutelle à l'égard de l'Intérieur s'est principalement exercée à la direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Si 1976 est l'année de la

promulgation d'une Charte communale, c'est également l'année de l'arrivée à la tête de ce ministère de D. Basri ; il a façonné au cours des vingt années qu'il y a passé, le maillage politico-administratif qui caractérise l'administration territoriale du Royaume. « Concepteur de la carte électorale » et dirigeant l'escadre des gouverneurs (*'amil*) et des walis, des caïds et des pachas, le ministre de l'Intérieur a étendu les pouvoirs de cette direction au fur et à mesure que le territoire du royaume était découpé. En effet, pour être incarnée en la personne de D. Basri, une toile, aux réseaux formels et informels complexes, se noue au niveau de la direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Cette dernière, affirmait D. Basri, joue « un rôle d'incitation, d'orientation et de contrôle » des organes décentralisés (Basri, 1990 : 228). Elle entretient avec les collectivités locales une tutelle de double nature.

Il s'agit d'abord d'une dépendance technique et économique puisque les communes sont soumises d'une part, à un double contrôle d'opportunité, examinées *a priori* par le ministère des Finances et par le ministère de l'Intérieur ; d'autre part, *a posteriori* à des contrôles de légalité ou de régularité, sous forme d'audits. Directement ou *via* les gouverneurs de préfecture ou de provinces, cette direction est l'ordonnateur des budgets de toutes les collectivités locales. Cette première tutelle s'est avérée particulièrement contraignante pour les conseils communaux. Une fois voté, le budget est examiné, validé ou censuré par les services de la direction, ce qui, dans la pratique a entraîné une paralysie *de facto* des dépenses de nombreuses communes, les délais étant importants et l'intervention de l'administration non seulement effective, mais non motivée. Tout appel d'offres émanant de la commune doit être visé par le ministère de l'Intérieur (ces dernières années plus souvent par le wali que par le directeur des collectivités locales). Plutôt que de tenter le coup de force, les assemblées communales préfèrent composer avec la décision de la tutelle et, en amont, plaider auprès de cette dernière la cause de leur budget. Si ceci est possible lorsque les membres du bureau du conseil communal ont les compétences, la volonté politique et la capacité logistique de le faire (notamment en jouant sur la proximité géographique aux centres de décisions, par exemple dans le cas de Rabat), la tâche est nettement plus ardue pour les communes plus modestes, sans cohérence politique et éloignées du centre, politiquement et géographiquement. La structure de la fiscalité locale, essentiellement le prélèvement des patentes, des taxes urbaines et la redistribution de la quote-part de la TVA, redéfinie en 1996²⁵, prive les communes de marge de manœuvre autonome, puisqu'elle repose essentiellement sur une redistribution des

²⁵ L'ancien système de répartition, en vigueur jusqu'en 1976, reposait sur la notion de déficit, les dotations TVA étant attribuées sous formes de subventions d'équilibre ou d'équipement. Un nouveau système de distribution de la part des collectivités locales dans le produit de la TVA, est fondé sur le principe de globalisation des dotations : le produit de la TVA est attribué sous forme de dotations globales selon un principe forfaitaire corrigé par des dotations de péréquations et de « promotion des ressources propres » (ce sont les communes rurales qui ont le plus bénéficié de ce système) ; des dotations spéciales sont parallèlement prévues.

ressources par le gouvernement, la loi encadrant les marges là où existent quelques latitudes (opérations de construction par exemple).

Organisée juridiquement, la périphérisation des collectivités locales est également politique. Compte tenu des contraintes de budget qui pèsent sur elle, la politique communale dépend largement de la capacité de négociation, de conviction ou de tractation de ses promoteurs, les élus, à l'égard de leur tutelle. De ce point de vue, la périphérisation politique s'illustre par l'importance sinon d'être au centre, du moins d'y avoir accès. Mais la dépendance politique passe également – et essentiellement – par l'organisation, à la direction des collectivités locales, des différentes élections locales et nationales. La sociologie électorale marocaine ne cesse de discuter implicitement ou plus indirectement de la thèse de la collusion des élites locales avec le Palais, comme s'il s'agissait d'une matrice autour de laquelle s'organise le champ politique²⁶. Le vote ou l'élection sont apparus autant comme des moments de mobilisation et de désignation « par en bas » des membres des conseils communaux que comme des lieux de contrôle « par en haut » des sociétés civiles et politiques. Le répertoire du contrôle s'est effectivement perfectionné, au gré des campagnes communales qu'a connues le Maroc après l'indépendance, conjuguant violences physiques et symboliques, savoir-faire politique, économique et cartographique. Il s'est appuyé sur la mise en place d'un système de distribution de biens matériels et immatériels situant les différents protagonistes. L'histoire des processus électoraux, visiblement agréée par la plupart des formations partisans qui agissent en fonction, apprendrait qu'on ne doit son élection que, d'une part, au bon vouloir du Palais (ou parfois, plus subtilement : on ne peut pas être élu si le Palais ne le veut pas) et d'autre part à des relations personnalisées. Si bien que les acteurs de l'élection semblent autant (sinon plus) liés par leur dépendance à l'égard de leurs partenaires, en bonne place desquels la direction des collectivités locales, que par des règles de droit.

2.1.3. Décentralisation, privatisations et société civile ?

Une troisième dynamique qui croise celle de la décentralisation et participe de la multiplication des acteurs de la ville, pourrait être qualifiée de « privatisation de la ville ». Si nous passons rapidement dans le cadre de cette contribution sur cet aspect des transformations des villes, ce n'est pas pour en signifier la marginalité. En effet, il nous semble qu'il s'agit là d'une tendance majeure qui travaille à la fois leur morphologie, leur organisation et leur gestion.

La question et les portées concrètes d'une « privatisation » des villes désigneraient en réalité plusieurs logiques à l'œuvre, parfois depuis fort longtemps : d'une part, une logique d'intervention indirecte d'acteurs non-publics dans la métamorphose des configurations urbaines. Il peut s'agir d'opérations foncières ou architecturales

²⁶ Pour une synthèse des travaux électoraux au Maroc, voir Bennani Chraïbi (2004).

ou encore des effets indirects d'activités proprement économiques. L'espace urbain apparaît alors comme un espace marchand à « gérer », « manager » ou « rentabiliser », comme le montrent les répertoires mobilisés bien ailleurs qu'au Maroc, empruntés au champ sémantique de la gestion, tels que le terme de « city manager ». D'autre part, est appliquée une logique d'intervention plus directe d'acteurs également non-publics ou non-institutionnels, à qui sont confiées des charges de « services publics », ou qui s'en emparent de façon collective.

C'est ainsi que dans la veine de la politique de privatisation mise en œuvre à partir de 1991, la Lyonnaise des Eaux, le groupe Bouygues et sa filiale Bymaro ou plus récemment Vivendi à Rabat, Tanger et Tétouan investissent dans les services publics urbains. La concession des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement de Casablanca (1997), puis Rabat (1998) s'était effectuée de gré à gré avec respectivement la Lyonnaise des eaux (Lydec) (Haouès-Jouve, 1999) et un groupement luso-espagnol (Redal). En revanche, les opérations suivantes font l'objet d'appel à la concurrence. La manne de la gestion des « services publics » (transports, voiries, abattoirs, etc.) est ouverte et donne lieu à des luttes économiques comme à de nombreuses tractations avec le politique (Catusse, 2000).

Insistons ici simplement sur trois points. Le premier a trait au transfert de compétence de pans entiers de « questions urbaines » à des groupes privés, nationaux ou internationaux. Ni directement partie prenante, ni concertés de manière officielle dans la conception de l'aménagement, ces groupes économiques peuvent être considérés comme les acteurs privés de la recomposition de l'espace urbain. Ils mettent en œuvre des stratégies d'intervention, fondées sur des logiques d'actions qui ne contredisent pas nécessairement la politique publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, mais qui ne s'y intégrant pas formellement, peuvent générer des conflits d'occupation d'espace²⁷.

Le second met l'accent sur ce que les négociations, tractations, discussions et accords sur ces contrats s'effectuent non seulement de façon non-publique (privée ?), mais sans que les élus locaux y soient associés. Si les communautés urbaines étaient autorités délégantes jusqu'à ce qu'elles disparaissent *de jure*, avec la Charte communale de 2002, elles n'ont fait que valider des contrats passés préalablement entre l'autorité de tutelle (le contrat est officiellement étudié par le ministre de l'Intérieur, le directeur général des collectivités locales et le directeur des régies et des concessions) et les responsables des grands groupes. Ceci étant, dans le cas de la « gestion déléguée » de Casablanca, mais surtout de la Redal à Rabat-Salé (Allain-El Mansouri, 2000, 2003), des élus se sont mobilisés contre ces modalités de session.

²⁷ Pour les disputes sur l'espace public urbain, voir Cattedra (2002).

Enfin, un troisième point à soulever et discuter concerne la prééminence accordée à la régulation économique et libérale de la ville, valorisant les questions de développement et d'efficacité comptable à celles de représentations ou de performances citoyennes.

En matière de « privatisation » de la ville, il faudrait également évoquer la part visiblement croissante des acteurs associatifs, moins dans la prise de décision urbaine que dans les formes d'action publique. En effet, à une vieille tradition évergétique²⁸ et de mécénat se combinent des mobilisations associatives, sur lesquelles nous avons pu travailler par ailleurs (Otayek, 2004). En tout état de cause, l'émergence de la problématique de la « société civile » au Maroc est intimement liée aux dynamiques urbaines en œuvre depuis les années 80. En effet, parmi les 40 000 associations dispersées sur le territoire national, une bonne partie se structure autour de questions relatives à la régulation urbaine. Il s'agit notamment d'associations dites de proximité : soit des amicales de quartier, soit des associations « sociales » oeuvrant en milieu urbain. S'inscrivant dans une dynamique sociale d'appropriation de l'espace urbain et de production de nouvelle urbanité, le dynamisme des amicales de quartier revêt certainement un rythme de croissance soutenu. Jeune, partiellement médiatisé et d'une extrême sensibilité, ce mouvement est peu connu. Les travaux de M. Ameur (1994, 2000) ont néanmoins incontestablement posé les jalons d'une recherche sur le sujet. Effet de la complexité des problèmes que posent notamment les marges urbaines, ce phénomène est caractérisé par une très grande hétérogénéité, entre villes, entre quartiers et parfois au sein d'un même grand quartier (Idem ; Otayek, 2003).

Dans cette logique, qui traduit un certain « passage de l'agir communautaire à l'agir social » (Lakjaa, 2000 : 11), la population, des quartiers périphériques en particulier, inscrit sa mobilisation dans une logique d'urbanité recherchée (Idrissi Janati, 2001 ; 2002). La quête d'une identité citadine semble être, en effet, le noyau dur des aspirations autour desquelles les nouveaux arrivés en ville s'organisent en amicales de quartier. Sous cet angle, l'amicale de quartier, comme structure d'action et de mobilisation territorialisée, pourrait être saisie comme moment d'exprimer le vouloir être en ville et lieu d'apprentissage de la façon de penser la ville et d'agir sur la ville.

Malgré sa jeunesse et ses contraintes, le mouvement des associations de proximité a pu enregistrer des réussites. Mais il souffre aussi de nombre de problèmes qui limitent sa portée. Outre la recomposition et la revalorisation du vécu socio-territorial des quartiers, il s'inscrit dans une remise en cause du mode actuel de gestion urbaine, alors que les pouvoirs publics marocains se saisissent de « l'approche participative » impulsée notamment par la Banque mondiale, à l'instar

²⁸ Néologisme relativement courant chez les historiens et les politologues qui travaillent sur les activités notabiliaires ; ce terme est utilisé pour décrire les activités de mécénat et de bienfaisance, et les dépenses personnelles pour la collectivité, déployées par les notables et les riches.

des dynamiques qui traversent la médina de Fès : les amicales de quartier ont par exemple été explicitement sollicitées pour prendre part au projet de sauvegarde. Cette nouvelle logique, quoique tardive et impulsée par le bailleur de fonds du projet, dénote un changement radical dans la démarche du principal pouvoir technique opérant dans ce tissu historique, l'ADER. Toutefois, la mobilisation et le sort des associations de proximité se trouvent contraintes par le contexte. Si elles sont perçues par les pouvoirs publics comme moyen de compenser le désengagement du pouvoir étatique, leur place dans le système du gouvernement local reste aléatoire, rendant leurs actions souvent éphémères. S'ajoute la misère des moyens matériels et humains dont elles disposent. La plupart d'entre elles revêtent un caractère temporaire. D'autant que l'État omniprésent et lieu de toutes les attentes n'a pas disparu dans certaines représentations populaires. Pour celles-ci, les espaces extérieurs aux logements relèvent de l'ordre du « public », donc de la responsabilité des représentants des pouvoirs publics, dont les communes.

Ainsi, tandis que se chevauchent et se combinent différentes idéologies territoriales présidant à la réforme du gouvernement des villes au Maroc, derrière de récents indices de décentralisation se joue la définition de compétences, de responsabilités et de territoires. Ces derniers fortement inscrits dans une histoire institutionnelle et politique ne se résument pas pour autant à des réductions homothétiques de l'Etat marocain et présentent des configurations d'acteurs qui évoluent de façon contradictoire.

Si l'on peut mettre en exergue la combinaison d'injonctions politiques, sécuritaires et économiques, s'observe avant tout un processus de concentration de la prise de décision entre les mains des représentants du ministère de l'Intérieur. De l'enjeu sécuritaire des années 80 à l'impératif de développement des années 1990 et 2000, la part reste extrêmement congrue pour le développement de municipalités. L'implication du palais reste centrale dans l'initiation et le contrôle de ces métamorphoses.

0.1. Les élections de 2003 : quels leaderships locaux ?

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la nouvelle Charte communale, à l'occasion des élections de septembre 2003, changeait sensiblement les logiques du leadership local et des modalités du gouvernement des villes. D'une part, le principe d'unicité de la ville affiché dans la nouvelle loi signifie une certaine cohérence politique, administrative et territoriale à des villes physiquement en extension, fragmentées et divisées administrativement, tandis que ce sont multipliés leurs acteurs et structures, comme on l'a vu plus haut. D'autre part, « l'invention » du maire, ainsi que sont désignés ou se désignent aujourd'hui les présidents des conseils communaux, peut renvoyer à l'incarnation de ce principe d'unicité ou inaugurer un nouveau lieu du pouvoir et de compétences, que l'on ne peut encore bien évaluer au regard des blocages relatifs à la mise en place du nouveau système. Quoi qu'il

en soit, cette énonciation d'un territoire urbain, inscrit dans une municipalité unique, rend compte de changements d'échelles des problématiques de la maîtrise et de la gestion urbaine. Se retrouvent là d'ailleurs les bribes d'une mythologie urbaine fonctionnaliste où l'ambition première est de faire coller des découpages territoriaux avec une unité politique de la ville, « neutralisant avec une réelle efficacité la complexité urbaine, purgeant l'urbain de ses tensions autres que fonctionnelles » (Lussault, 2000 : 25-26).

En ce sens, on pouvait s'attendre à une certaine inflexion dans les interprétations des résultats du scrutin de septembre 2003, par rapport aux cinq élections communales précédentes. Conformément aux « hautes directives royales » annoncées lors de l'ouverture de la session d'automne du Parlement en 2000 et aux conclusions du VII^{ème} colloque des collectivités locales, les grandes villes sont donc « unifiées » : la formule des agglomérations scindées, spécialement depuis 1992, en plusieurs communes est abandonnée, les communes fusionnées en une seule. Le régime des communautés urbaines, institué à Casablanca en 1976, à Rabat en 1984 et étendu à douze autres villes en 1992, disparaît de l'architecture institutionnelle et les quatorze agglomérations qu'il concernait sont désormais administrées en une municipalité unique. En outre, dans les six grandes villes de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Fès, Rabat, Salé, Fès, Marrakech et Tanger), la Charte prévoit que le conseil communal soit accompagné de conseils d'arrondissements, issus des urnes, mais ne disposant pas de personnalité juridique.

Et pourtant, à la veille des consultations électorales locales du 12 septembre 2003, l'hebdomadaire *Maroc hebdo international* implorait en une : « Pitié pour la commune »²⁹. La formule ne fait que refléter un climat général. Ces élections se sont effectivement déroulées dans un climat morose. Leur report lui-même (elles devaient avoir lieu en juin), décidé unilatéralement et sans explication officielle par le Premier ministre et les représentants de la majorité gouvernementale lors d'une réunion le 22 avril, n'a que peu été discuté³⁰. De façon générale, la campagne s'est déroulée dans une notoire indifférence. Les partis ne proposent pas vraiment de programmes originaux et seules quelques équipes municipales défendent véritablement le bilan de leur action locale (c'est le cas par exemple, dans les villes de notre enquête, à Riyadh Agdal). Il faut dire que les enjeux du scrutin paraissaient paradoxalement modestes, malgré la réforme institutionnelle.

D'une part, depuis plusieurs années, les communes ont fait l'objet de nombreuses polémiques, leurs élus étant parfois, notamment après le départ de D. Basri, la cible d'audits de la part du ministère de l'Intérieur, mettant en cause leur gestion (Catusse, 2002 a). Leurs compétences propres, extrêmement encadrées par les

²⁹ *Maroc hebdo international*, n° 570, 6 au 11/9/2003.

³⁰ Sur les différentes raisons avancées, période de moisson, retour des travailleurs à l'étranger, laps de temps pour constituer un pôle du « mouvement populaire », voir O. Brouksy, « Report : quelques raisons de plus », *Le Journal hebdomadaire*, 26 avril au 2/5/ 2003, p. 13

services de la direction générale des collectivités locales, ont été en outre réduites à une peau de chagrin, notamment, comme nous venons de le souligner, dans les grandes villes où non seulement les services publics sont progressivement délégués ou concédés à des groupes et acteurs privés nationaux ou étrangers, mais les autorités déconcentrées – gouverneurs et walis (en particulier ceux qu'on appela en 2001 les « technowalis ») – sont dotées, par la lettre royale de janvier 2002, de compétences supplémentaires (notamment en matière d'investissements locaux avec la création dans la foulée des centres régionaux d'investissements) (Cattedra, Catusse, Idrissi-Janati, 2005).

D'autre part, le Parti de la justice et du développement (PJD) depuis les législatives de septembre 2002 affichait clairement son intention de « s'emparer des villes », convoquant l'exemple de l'AKP turc et notamment de l'ascension de R. T. Erdogan à partir de Istanbul, ce qui constituait incontestablement un enjeu central de ces élections³¹, pour le moins là où nous avons enquêté³² : tant dans les relations entre le parti et le Palais, le premier faisant valoir sa capacité à mobiliser et son assise représentative, que dans les rapports de forces entre les différentes formations politiques et spécialement dans les villes entre le PJD et l'USFP. Observateurs et politiques semblaient s'attendre à un raz-de-marée du parti à l'occasion de ces communales. Pour les législatives, il n'avait présenté de listes que dans 56 des 91 circonscriptions du Royaume et réussit malgré tout à s'ériger en troisième formation politique du Royaume en nombre de députés. C'est fort de ce qu'ils présentent comme potentiel électoral – renforcé justement par les spéculations relatives à leur stratégie d'autolimitation (quels scores le parti aurait-il réalisé s'il s'était présenté partout ?) – que ses leaders se positionnent en négociateurs avec le palais au début de 2003³³. Et pourtant, dans les semaines suivant les attentats du mois de mai, à Casablanca, tandis qu'ils sont accusés d'être « moralement responsables » des attentats, et malgré leur condamnation publique des attaques, les dirigeants du parti décident de ne participer aux communales que de façon minimale : dans 18 % des circonscriptions³⁴ et dans la moitié seulement des arrondissements des villes de plus de 500 000 habitants, où ils pouvaient effectivement escompter des scores importants. Aucun des principaux responsables du bureau du parti ne se présente. En termes globaux, le PJD ne parraine

³¹ En avril, à titre d'exemple, M. Sehimi affirme dans *Maroc hebdo international* : « À l'Assaut des communes. Les islamistes se préparent pour les élections locales de juin 2003 », *Maroc hebdo international*, n° 554, 18 au 24/4/2003, p. 4-5.

³² Les travaux de A. El Maoula Iraki (2002, 2005) sur des villes petites et moyennes, par exemple, rendent compte de processus sensiblement différents.

³³ A ce sujet et sur les effets d'annonce ou rumeurs entourant l'attitude du PJD lors de ces scrutins, voir M. Catusse (2005 b) et M. El-Ayadi, « Les islamistes, les élections et la rumeur », papier au colloque *Les élections législatives marocaines de septembre 2002*, IEP/IREMAM/IEPI/CSPC, Aix-en-Provence, 4-5/07/2002.

³⁴ Plus précisément, le PJD s'est présenté dans 47 % des circonscriptions au scrutin de liste (dans les 159 communes de plus de 25 000 habitants) et dans 6 % seulement des circonscriptions à scrutin uninominal (de moins de 25 000 habitants).

finalement que 3,48 % des candidats. Si bien que ce qui apparaissait comme un enjeu central du scrutin disparaît.

2.2.1. Unifier le gouvernement des villes ?

Pourtant, dans les villes de plus de 25 000 habitants et dans les anciennes communautés urbaines, l'adoption de la nouvelle Charte communale le 3 octobre 2002 changeait sensiblement les règles du jeu. Au terme de la nouvelle loi, les présidents des nouveaux Conseils communaux de ces villes peuvent donc bénéficier d'un processus centripète qui plaiderait pour la thèse d'une décentralisation effective ou du moins pour un rééquilibrage des rapports de forces entre autorités déconcentrées et décentralisées. D'une part, les compétences dévolues par l'élection et par la Charte communale de 1976 aux anciennes communes urbaines des quatorze villes qui en bénéficient sont transférées au niveau du nouveau conseil communal. Si les arrondissements de 2003 perdent en pouvoir au détriment de la nouvelle « municipalité » (le conseil communal), cette dernière gagne en pouvoir, comme par effet de vase communicant, par rapport aux attributions précédentes des communautés urbaines. D'autre part, le texte allège, certes à la marge car il n'en modifie ni le principe ni le système, le poids de la tutelle du ministère de l'Intérieur sur le conseil communal : le contrôle préalable de légalité est réduit, ou plus exactement, fixé à un certain nombre de matières énoncées, les délais de visas sont également fixés et réduits. Enfin, le texte prévoit un renforcement du contrôle juridictionnel sur les actes de la tutelle : il s'agit notamment de l'établissement du contrôle par les cours régionales des comptes, créées par une nouvelle loi sur les finances publiques³⁵.

Les prérogatives du président du conseil communal sont donc étendues au regard de la loi. L'article 7 de la Charte de 1976 a disparu. Il permettait de le démettre par le vote des deux tiers des membres du conseil, comme ce fut le cas pour un nombre important de présidents entre 1999 et 2001. Qui plus est, la cessation de fonction du président entraîne celle du bureau. Privilège supplémentaire, non seulement « le président de conseil communal est l'autorité exécutive de la commune », mais « chaque président reçoit de Sa Majesté le Roi un dahir qui le munit de ses hautes recommandations », ce qui n'est pas sans importance, comme si à la légitimité de l'urne s'ajoutait celle de l'adoubement royal.

Néanmoins, si ses pouvoirs en matière de police administrative sont désormais limitativement énumérés, la lancinante revendication des partis de la Koutla³⁶ de rendre obligatoire la réquisition de la force publique lorsque le président la

³⁵ Trois promotions de juges de ces cours (formées à l'ENA) sont prêtes, sans être encore affectées.

³⁶ En 1992, les partis issus du « mouvement national », menés par l'Istiqlal et l'USFP, se structurèrent officiellement au sein de la Koutla dimukratiyya (le bloc démocratique). Si la coalition est sujette à de nombreux aléas et a rarement fait preuve de cohésion au moment des élections, elle reste l'héritière d'une longue histoire partisane inscrite dans l'opposition.

demandait auprès de l'autorité locale reste lettre morte. Or, nombreux sont les élus qui se sentent totalement démunis faute d'accès à la police judiciaire. « On s'en remet totalement à la bonne volonté des autorités préfectorales pour l'exécution des décisions » explique l'un d'eux³⁷.

Enfin, cette apparente redéfinition des rapports de force, très peu discutée publiquement, il faut le souligner, s'accompagne d'une interdiction de cumul des mandats. Elle envisage surtout un ensemble de dispositions relatives au « statut de l'élu local » (en particulier, celui-ci doit justifier d'un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires), comme pour répondre aux nombreuses critiques dont ils ont fait l'objet depuis une décennie, accusés qu'ils sont d'incompétences, de corruption, d'impéritie, ou mauvaise gestion des finances publiques (Catusse, 2002 a).

Deux modes de scrutin sont retenus pour son élection par les décrets d'application de la nouvelle loi : pour la première fois, le scrutin proportionnel de liste selon la règle du « plus fort reste » pour toutes les communes de plus de 25 000 habitants, et l'ancien mode uninominal à un seul tour dans les communes de moins de 25 000 habitants. L'introduction d'un mode de scrutin de liste dans les grandes villes, lors des dernières élections, a en partie déstabilisé les allégeances partisans : la constitution des listes, pour un nombre plus réduit de sièges, a été l'occasion de négociations et de tractations souvent tranchées dans les cas qui nous ont intéressés, en faveur de la direction nationale du parti et au détriment des militants locaux (ainsi le montre clairement notre enquête par exemple à Salé). Nous avons également pu montrer que ces élections ont contribué à prolonger un mode clientéliste et notabilier de relations politique au niveau local (Catusse, Cattedra, Idrissi-Janati, 2005 ; Catusse 2004), tandis que dans les petites et moyennes agglomérations, à l'inverse, A El Mouala Iraki (2002, 2005) décrit l'émergence de contre-élites dans les périphéries qui s'étendent au gré de l'exode rural.

Quoiqu'il en soit, l'observation de ce dernier scrutin souligne la faible légitimité politique (et territoriale) dont les nouveaux élus peuvent se prévaloir dans les rapports de force qu'ils auront à affronter, alors même que les nouvelles dispositions législatives pouvaient laisser augurer de l'inverse. Bien entendu, notre analyse s'arrête au lendemain même du scrutin et ne peut préjuger du jeu politique à venir. Le taux d'abstention aux élections ne cesse d'augmenter. Si la participation officielle était de 75 % aux communales de 1997, elle est de 50 % pour celles de 2003. Dans les grandes villes (organisées en arrondissements), le taux de participation n'a pas dépassé 47 %. Surtout, ce sont les modalités pratiques de l'élection des Présidents de Conseil communal dans ces agglomérations qui ont hypothéqué, *a priori* du moins, la légitimité de leurs édiles. Ces derniers scrutins se sont réellement animés au moment de l'élection des présidents du conseil. Dans de

³⁷ Entretien, octobre 2003.

nombreuses grandes villes, celle-ci a été l'occasion de « scandales » ou de coups de théâtre qui ont « entaché » d'emblée la légitimité du maire, et au passage entériné une défaite de l'USFP, aux assises pourtant urbaines, au profit du PJD. Les élus n'avaient qu'une semaine pour mener campagne au sein des nouveaux Conseils communaux pour désigner parmi eux le maire. Compte tenu de l'extrême éparpillement des votes – dû à la fois au mode de scrutin et au nombre de partis en lice (26) – ces quelques jours ont été l'occasion de tractations, de trahisons et d'alliances diverses entre les états-majors des partis pour prétendre diriger la plupart des grandes agglomérations. Or, à ce jeu, dans les grandes villes, ce sont des candidats sans réelle majorité qui ont finalement été élus, sur la base de coalitions fragiles difficilement mobilisables en cas de rapport de forces futurs entre l'institution municipale et d'autres acteurs de la ville (Catusse, 2004). Au final, peu des formations en tête du scrutin ont emporté la présidence des Conseils communaux des villes du Royaume. L'USFP, pourtant vainqueur des législatives de l'année précédente, échoue dans toutes les grandes villes. L'Istiqlal, premier parti au sortir des urnes communales, gagne simplement la présidence de Fès.

En d'autres termes, délesté à la marge de quelques poids de la tutelle du ministère de l'Intérieur, les nouveaux maires ne semblent pas disposer de légitimité politique suffisante, de ressources matérielles ou techniques ou de l'appui de solides et fidèles coalitions et alliances pour négocier plus d'autonomie vis-à-vis de l'administration centrale notamment. Nous n'avons pu creuser ici la problématique du poids des familles, des communautés ou des tribus qui s'avèrent centrales dans certains cas, notamment dans les circonscriptions rurales ou dans le cas des villes sahariennes, par exemple, comme le montrent les travaux de V. Veguilla (2004). Les sites libanais et palestiniens de notre enquête engageaient plus à le faire³⁸. Mais dans les villes sur lesquelles nous nous sommes concentrés, ce sont les logiques partisans et de proximité au centre – c'est-à-dire au Palais du moins au ministère de l'Intérieur – qui se sont avérées centrales.

Il reste bien évidemment à observer dans l'avenir de quelle manière ces apparentes nouvelles règles du jeu, législatives et politiques, vont participer d'un processus de municipalisation de la ville. Si les principaux indices dont nous disposons mettent l'accent sur la situation de dépendance et de compétition où se trouvent les conseils communaux, le poids symbolique et politique que leur confère le fait d'être désormais les représentants de « la ville » et non de « parties de la ville », conduit à imaginer l'expression de nouveaux rapports de force.

³⁸ A ce sujet, nous renvoyons à l'excellent article de A. Favier (2005).

2.2.2. Réinvestissement de l'arène politique locale ? Légitimité politique, légitimité territoriale, opportunisme politique

Au regard de ces élections, « l'anémie du politique » (Bras, 1991 : 139) s'impose donc d'abord comme une tendance lourde. Cependant, les résultats présentés à l'échelle nationale par le ministère de l'Intérieur sont à l'apparence « trompeurs » si l'on ne prête pas attention à ce qui s'est passé à l'échelle locale des villes. Notamment, le PJD, absent des circonscriptions électorales, s'il apparaît en 11^{ème} position, se révèle être la seconde force du royaume dans les villes de taille moyenne. Le parti a ciblé sa présence, favorisant de fait ces villes moyennes et quelques arrondissements seulement des grandes métropoles. À Casablanca, par exemple, il arrive en tête des huit listes (sur seize possibles) où il s'est présenté. Il en est de même à Meknès (dont il emporte la mairie) ou à Kénitra. À Rabat également, il améliore son score en ne se présentant qu'à un arrondissement sur deux, tout comme à Fès, où l'on connaît également sa forte implantation. Enfin, ses dirigeants choisissent de ne présenter aucun candidat à Tanger et Agadir, où les résultats des élections législatives de septembre 2002 laissaient penser qu'il s'agissait de villes « acquises » : les militants de base n'acceptent d'ailleurs pas toujours l'autorégulation proposée par le parti (la « participation limitée » pour reprendre les termes exacts de S.E. Othmani, alors secrétaire général adjoint du parti)³⁹.

Cette attitude du PJD donne lieu à plusieurs types d'interprétation (Catusse, 2004). Mais en deçà, sa stratégie efficace de réinvestir la représentation locale et territorialiser son action politique à partir de son assise municipale réinterroge la valeur politique de l'élection. Elle redonne symboliquement (et politiquement ?) une consistance politique à l'exercice du pouvoir municipal. Le PJD aurait réinventé « la proximité politique » ? Le thème est à l'ordre du jour. Qu'il s'agisse de l'action des associations de quartiers, des associations de développement ou du politique, elle se substituerait à la représentativité comme valeur légitime dominante. Il semble que les cadres du parti basent leur stratégie non seulement sur l'épée de Damoclès que constituerait leur représentativité réelle au Parlement (i. e. s'ils s'étaient présentés dans toutes les circonscriptions), qu'ils mettent en exergue, mais également sur leur assise locale et leur représentativité locale, ou du moins urbaine : leur efficace et tangible inscription territoriale dans la cité.

³⁹ Pour S.E. Othmani : « Après la campagne lancée contre le PJD, au lendemain du 16 mai [2003], nous avons décidé de limiter notre participation aux communales. Car nous ne voulions pas nous retrouver en tête et susciter les craintes de certains dirigeants politiques qui ont peur de voir un parti se basant sur le référentiel islamique au commandement. Il s'agit surtout de rassurer les pouvoirs publics. C'est aussi dans l'intérêt du pays que nous avons agi ainsi. Les investisseurs étrangers voyaient d'un mauvais œil la prise du pouvoir par un parti "tel que le notre" », in T. Chadi et A. Azizi, « Interview de S.E. Othmani. Nous avons évité le raz-de-marée », *Maroc hebdo international*, n° 572, 19 au 25/9/2003, p. 4.

Alors que le calendrier électoral a été inversé, puisque pour la première fois depuis 1963 les législatives ont précédé les communales, cet accent sur la conquête des collectivités locales est remarquable à trois titres : d'une part, elle met en exergue un travail politique de proximité, ici associée à la localité ; d'autre part, elle réhabilite des structures, les conseils municipaux, quelque peu mis à mal ces dernières décennies, taxés de tous les maux, et dépecés de leurs attributions au profit d'autres institutions telles que les wilayas ou les agences urbaines⁴⁰ ; enfin, elle s'inscrit dans un schéma institutionnaliste qui utilise les structures de représentation, délaissées par d'autres formations partisanes, pour s'imposer dans le champ politique.

Ainsi, les processus électoraux de 2002 et 2003 montrent de quelle manière, en développant une nouvelle théorie de l'ancrage territorial, notamment dans les villes, le PJD est en passe de transformer les lieux de gestion du territoire en arène politisée (pour reprendre l'expression de Olivier Nay (2003 : 217)). Ils re-posent ainsi en des termes nouveaux, la question de la représentation légitime du sol. Ce processus prend plusieurs formes. Il s'agit d'abord pour le parti de dénoncer ce qu'il nomme « l'escobarisation des communes et du Parlement »⁴¹ et d'asseoir à nouveau ces institutions à leur « juste valeur ». Il s'agit d'un discours critique, donc, sur le détournement de sens et d'usage des lieux politiques de la représentation. Ensuite de présenter ses élus, certes comme les porte-parole de leurs circonscriptions, mais en tant que « trustees », dignes de confiance, autonomes par leurs jugements liés à leurs capacités et expertise et non aux pressions d'en bas ou d'en haut. Enfin de miser sur le contrôle du territoire ou de la ville.

On l'a souligné, c'est dans les grandes et moyennes villes du Royaume que le parti a mobilisé le mieux son électorat. Aux lendemains des législatives, un membre du bureau politique pouvait affirmer : « Nous avons maintenant une carte politique de notre force. Toutes les grandes villes sont à nous. (...) Si le scrutin est de listes c'est assuré »⁴². Entre conjectures et anticipations, le parti territorialise donc son action en trois arguments : (1) L'élection législative n'a aucun sens sans élection communale. L'exemple de Erdogan, maire d'Istanbul et vainqueur des législatives de 2002 en Turquie est d'ailleurs servi maintes fois. (2) Le parti est capable de développer une expertise en la matière. Il prépare un diagnostic de l'état de chaque ville et propose des solutions *ad hoc* (à Rabat par exemple, le transport urbain et les

⁴⁰ Les médias traduisent et entretiennent l'idée. Une rapide recension de titres ou de « unes » au lendemain de l'élection l'illustre, discréditant les élus tant locaux que nationaux « Chaos Démocratique. La classe politique sombre dans le ridicule. Le Palais ne fait rien pour l'aider. Et si le *Makhzen* allait droit dans le mur ? », *Tel quel*, n° 95, 4/10/2003 ; « Mairies : le grand marchandage », *Le Journal*, 20-26/09/2003 ; « Echec et mat pour les partis politiques. La Honte ! », *La Vérité*, 27/9 au 03/10/2003 ; « Communales au Maroc. La mort lente du processus démocratique », *L'Essentiel*, 25/10/2003.

⁴¹ Entretien le 18/11/2002 avec un député, président de commune urbaine, à Fès.

⁴² Entretien 20/11/2002.

décharges). Il s'est battu au Parlement, plus que toutes les autres formations, à coup de questions écrites et orales, au sujet de la réforme de la Charte communale, dont il fait un dossier prioritaire. (3) Le PJD se doit de proposer des vitrines de gouvernement « exemplaires », localement. Ainsi est cité le cas de la commune de Rabat-Océan, dirigée depuis 1997 par un responsable du parti, qui avait obtenu la vice-présidence de la commune urbaine de Rabat et qui est le responsable au parti du dossier « collectivités locales ». Nous verrons ce qu'il en est du cas de Meknès, première grande ville « enlevée » par le parti. La représentation, la mobilisation et le contrôle du territoire deviennent pour le parti, à la fois une source de légitimation de son action et un élément stratégique pour s'arroger le droit d'intervenir dans le champ politique, fort de capitaux efficaces.

Ce dernier scrutin se tenait en conclusion dans un contexte où les processus de réforme institutionnelle à l'œuvre, concernant au premier chef les collectivités locales, se traduisent *de facto* par un processus de déconcentration accrue du ministère de l'Intérieur essentiellement, plutôt qu'une autonomisation des collectivités locales : une « monarchisation » du pouvoir local pour reprendre la formule de Olivier Nay (2003 : 213), en matière de territorialisation de l'action publique et une marginalisation locale des représentants du peuple qui ferait le pendant des processus qu'on observerait au niveau national. Si le nombre des acteurs du gouvernement local se multiplie, la prééminence du chef de l'exécutif au niveau local se confirme. Les walis de région, maintenant également gouverneurs de préfecture des grandes villes, semblent notamment politiquement et institutionnellement maîtres de l'agenda et de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local, à différentes échelles. Les élus en revanche restent sur la sellette, devant conquérir leurs nouvelles attributions et toujours cibles de nombreuses critiques.

Conclusion

Nous avons donc posé l'hypothèse d'une « municipalisation » de la ville pour traduire la problématique des rapports de force entre le pouvoir central et la « ville », ou plus exactement entre des acteurs qui investissent des villes, qui ont montré dans d'autres exemples qu'elles pouvaient jouer le rôle de contre-pouvoir ou du moins en être le théâtre. Le premier s'avère au Maroc particulièrement dominant et influent. Pour autant, depuis l'indépendance, les données concernant le gouvernement urbain ont radicalement changé et les idéologies territoriales – et les catégories qu'elles proposent – présidant à l'action publique se sont complexifiées.

Pour prolonger cette réflexion, nous devrions également nous pencher sur un autre postulat tacite qui accompagne parfois de telles études, qui oppose « l'Etat » à la « ville ». Tout au contraire, nous semble-t-il, les différents moments de notre étude ont montré à quel point les logiques étatiques et urbaines s'emmêlaient autour de nœuds institutionnels, territoriaux et politiques, qu'on ne peut réduire ni à des

rapports homothétiques entre le national-étatique et le local, ni à des rapports univoques entre le centre et la périphérie [la ville comme (lieu de) contre-pouvoir], ni encore à des rapports alternatifs [la ville *contre* l'Etat]⁴³.

Enfin, si les disputes sur les compétences et légitimités des différents protagonistes du gouvernement urbain s'accompagnent d'une sophistication et d'une complexification des instruments d'action politiques et urbanistiques⁴⁴, nous avons voulu montrer à quel point ces logiques ressortent de répertoires qui loin d'être les objets d'usages successifs, se sédimentent au contraire et laissent des empreintes dans les modes de gouvernement des villes.

Au regard de notre projet comparatiste exposé plus haut, ce cas d'étude marocain nous permet de proposer plusieurs pistes de réflexion⁴⁵ :

Comme dans les autres pays étudiés, Palestine mise à part, les réformes décentralisatrices actuelles se présentent comme des politiques publiques empruntant un itinéraire *top-down* : il s'agit avant tout d'un transfert de compétence consenti par l'État au bénéfice des collectivités locales, peu accompagné de transfert de moyens financiers ou humains. Nous sommes loin d'un schéma *bottom-up* selon lequel les sociétés locales (les sociétés civiles ?) arracheraient certaines prérogatives aux pouvoirs centraux, dans le but de les délégitimer ou de les réformer (sur un mode démocratique ?). Ceci étant, la trajectoire du PJD permet d'amorcer l'analyse du local comme lieu de contestation ou du moins d'opposition. Souvent présentée comme un habillage du désengagement de l'État, la décentralisation se heurte à une tendance récurrente de re-centralisation, *via* une mise à l'écart des élus locaux, une technicisation des problèmes et un émiettement des espaces de gestion ou des champs de compétence.

Le Maroc constitue ensuite un poste remarquable d'observation des logiques de multiplication des acteurs de l'action publique et de la complexification d'un jeu où, dans chacun des cas étudiés, les municipalités n'occupent qu'une place bien modeste. Le plus souvent, ce jeu semble se traduire par un discrédit accordé aux fonctions électives locales, la démobilitation qui marque les élections locales – démentie dans certains cas, par exemple au Liban en 1998 lors des premières élections municipales depuis 1962, ou dans certains quartiers de Dakar, où des associations encouragent à la participation.

Enfin, en ce qui concerne le rôle des bailleurs de fonds, le cas marocain, moins soumis comparativement parlant à l'injonction internationale, a conduit à mettre en

⁴³ Parmi les tenants de cette thèse, voir Sedjari (2000).

⁴⁴ Dans le cadre de cette contribution, nous n'avons pas développé la part du rôle croissant que jouent les walis dans le cadre des politiques urbaines, rôle que notre enquête a également particulièrement mis en avant (voir Cattedra, Catusse et Idrissi Janati, à paraître).

⁴⁵ Nous reprenons ici les arguments principaux de la conclusion de notre enquête collective. Voir E. Lebris (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local, op. cit.*

valeur plutôt que l'importation de modèles, leur circulation (infra et extra-nationale). De ce point de vue, le rôle de Casablanca comme laboratoire de politique urbaine est remarquable. Les dispositifs convoqués ou mobilisés dans ces réformes combinent en réalité à la fois plusieurs logiques de normalisation – ou d'idéologies territoriales –, plus ou moins endogènes. L'effet d'écho ou d'injonction des modèles contemporains de la « bonne gouvernance » amplifié par le rôle des experts, n'en reste pas moins puissant, au point que dans les pays receveurs d'aide, les systèmes d'acteurs tendent à se standardiser en fonction des attentes des partenaires nationaux (ce que montrent notamment les études au Sénégal, au Liban et en Palestine).

Bibliographie

- Akhmisse L., 2003, Le Wali de Région, agent d'une "décentralisation" de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz, Aix-en-Provence, DEA science politique comparative, IEP.
- Allain El-Mansouri B., 2000, « La gestion de l'eau potable à Rabat-Salé (Maroc) : de la régie autonome à la concession », in Abouhani (dir.), Acteurs et enjeux de la gestion urbaine au Maroc, pp. 223-247, Dakar, Codesria.
- Ameur M., 1992, Fès ou l'obsession du foncier, (Fascicule de recherches n° 25), Tours, Urbama, 428 p.
- Ameur M., 2000, « Les Associations de quartiers : un nouvel acteur en milieu urbain », in Kharoufi M. (dir.), « Gouvernance et sociétés civiles : les mutations urbaines au Maghreb », Casablanca, Afrique-Orient, pp. 59-79.
- Ameur M. et Filali Belhaj A., 1997, Développement urbain et dynamiques associatives : rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains, compte d'auteurs.
- Bagnasco A. et Le Gales P., 1997, « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Villes en Europe, Paris, la découverte.
- Benhaddou A., 1990, Migration et réussite sociale. Étude sur la formation des élites dirigeantes marocaines. Le cas de la bourgeoisie de Fès, Thèse de doctorat de sociologie, Aix en Provence, Université Aix-Marseille.
- Bennani-Chraïbi M., « Introduction », in M. Bennani Chraïbi, M. Catusse et J.C. Santucci (dir.), Scènes et coulisses des élections. Les législatives de 2002 au Maroc, Paris, Karthala, 2004, pp. 20-23
- Benzakour S., 1978, Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975, Casablanca, Éditions Maghrébines.
- Berriane M., Signoles P. (dir.), 2000, Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation, Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Mohammed V, Rabat.
- Berque J., 1958, « Médinas, villeneuves et bidonvilles », *Cahiers de Tunisie*, n° 21-22, pp. 5-42.
- Bras J.-Ph., 1991, « A la recherche des élites locales », in Sedjari (dir.), Etat, Espace et pouvoir local, Rabat : Guessous

- Briquet J.-L., Sawicki F., 1989 (octobre-décembre), « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n° 7-8, Paris : Presses de Sciences Po, pp. 6-16
- Cattedra R. et Catusse M., 2000, « Stratégies notabilières et recomposition du paysage urbain » communication au séminaire Villes et territoires au Maghreb : mode d'articulation et formes de représentations, in H. Hénia (dir.), *Villes et territoires au Maghreb. Itinéraire d'une recherche*, Cahiers de l'IRMC, Tunis, n° 1.
- Cattedra R., 1998, « I "cento giorni" del governo Youssoufi. La gestione del territorio al cuore della stabilità politica », *Africa e Mediterraneo*, n. 2-98, pp. 47-50.
- Cattedra R., 2001, *La Mosquée et la Cité. La reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca (Maroc)*, Thèse en géographie, Université de Tours, (sous la dir. de P. Signoles).
- Cattedra R., 2002, « Les Métamorphoses de la ville. Urbanités, territorialités et espaces publics au Maroc », *Géocarrefour. Revue de géographie de Lyon*, Vol 77, n. 3, pp. 255-266
- Cattedra R., Catusse M. et Idrissi-Janati M., à paraître, « Changer d'Échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », in *Actes du colloque « Terrains et échelons de la gouvernance. Expériences en France et au Maghreb »*, Montpellier, GESTER, à paraître.
- Cattedra R., Idrissi-Janati M., 1999, « Espace sacré, espace de citoyenneté, espace de mouvement. Les territoires des mosquées au Maroc », in Bennani-Chraïbi M. et Fillieule O. (dir.), *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Presses de Sciences Po, Paris, 127-175
- Cattedra R., Sistu G., 2001, « Retoriche dell'azione. Processi di territorializzazione, politiche ambientali e crescita del turismo culturale : un'analisi comparata tra Tunisia e Marocco », *Terra d'Africa*, X, 2001, pp. 83-129.
- Catusse M., 2000, « Le Débat sur les privatisations au Maroc : un procès exemplaire », *Maghreb-Machrek*, n°167, pp. 38-48.
- Catusse M., 2002 a, « Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la bonne gouvernance », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2000-2001*, CNRS éditions, vol. XXXVIV, pp. 279-306
- Catusse M., 2002 b, « Crédits et discrédits des élites locales. Les élus casablancais sous les feux de la rampe néo-libérale », in « *New Elected Local Authorities: Local Political Elite and Their Social Position* », 3^{ème} MSPRM, Florence, Centre Robert Schuman, IUE.
- Catusse M., 2002 c, « Il faut gérer la chose publique comme une entreprise... A propos des discours savants et politiques sur l'élite politique idéale au Maroc », in A. Sedjari (dir.), *Élites, gouvernance et gestion du changement*, Rabat, L'Harmattan/GRET, pp. 113-142.
- Catusse M. et Favier A., 2002, « Lectures diachronique et synchronique des dernières élections locales dans la région MENA : vers l'émergence de nouveaux "gestionnaires" des villes ? », in « *Empowering local government institutions in the MENA region* », MDF IV, Amman, <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/workshops/3-localgov.html>
- Catusse M., 2004, « "Les coups de force" de la représentation », in Bennani-Chraïbi M., Catusse M. et Santucci J.-C. (dir.), *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc. Les législatives 2002*, Paris, Karthala, pp. 69-104
- Catusse M., 2005, « Le local en questions. Débat de recherche », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, Aix-en-Provence, CNRS éditions, pp. 5-9.

Catusse M., à paraître, « Les vraies fausses surprises du vote PJD au Maroc. Législatives 2002 », in Massal J. (dir.), *La surprise électorale : usages et enjeux d'un discours émotif et stratégique*, à paraître.

Catusse M., Cattedra R., 1998, « Stratégies de communication et espace public. État et acteurs privés face à la ville. Quelques remarques à propos de Casablanca », in *Repères Universitaires, Faculté de Droit de Mohammedia, Université Hassan II*, pp. 65-86.

Catusse M., Cattedra R., Idrissi-Janati M., 2004, « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes face à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc », in Le Bris E. (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient, Rapport pour le PRUD*, 97 p.

Cohen S., 2004, *Searching for different future. The Rise of a global middle class in Morocco*, Durham/London, Duke University Press.

Diouf M. C., 1999, « L'idée municipale, une idée neuve en Afrique », *Politique africaine*, n° 74, pp. 12-23.

Direction de l'aménagement du territoire (MATEUH), 1999, *Débat National sur l'Aménagement du Territoire. Eléments introductifs. Région grand Casablanca*, Rabat, éd. Okad.

El Maoula Iraki A., 2005, « Du renouvellement des élites urbaines au Maroc, Elites urbaines, territoire et système politique local », *Année du Maghreb 2003*, Aix-en-Provence, CNRS éditions, à paraître.

El Maoula Iraki A., 2002, *Des Notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris, l'Harmattan

Favier (dir.), 2001, *Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban*, CERMOC, Beyrouth, Cahiers du CERMOC, n°24.

Favier A., 2005, « Histoires de familles, patronage et clientèle dans l'espace politique local au Liban », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, Aix-en-provence, CNRS édition, pp. 37-66.

Haouès-Jouve S., 1999, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut Français d'Urbanisme (Champs sur Marne), Université de Paris VIII, 2 tomes.

Idrissi-Janati M. et Cattedra R., 2002 « Dynamiques urbaines et recomposition des élites politiques locales : la médina de Fès », in « Nouveaux élus et systèmes notabiliaires : sur les élites politiques locales et leur inscription sociale », 3^{ème} MSPM, Florence, Centre Robert Schuman, IUE, 20-24 mars 2002, 21 pp.

Idrissi-Janati M., 2001, *Les jeunes des quartiers populaires de Fès (Maroc) : représentations sociales et territorialités urbaines*. Thèse de Doctorat en Géographie, Urbama, Université F. Rabelais, Tours.

Idrissi-Janati M., 2000 a, « Des citoyens "ordinaires" face à un projet urbain de percée routière dans la médina de Fès » in Isabelle Berry et Agnès Deboulet (dir.), *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire, et transformer la ville*, Paris, Karthala, pp. 289-311.

Idrissi-Janati M., 2000 b, « Les images identitaires à Fès : division de la société, divisions de la ville », in Ch. Topalov (dir), *Les divisions de la ville*, Paris, Editions Unesco/ Maison des Sciences de l'Homme, pp.347-372.

- Jolé M., 1982 a, « Les villes et la politique de recherche française au Maroc », *Bulletin Economique et Social du Maroc*, n° 147-48, pp. 149-183.
- Jolé M., 1982 b, *Nature et fonction d'un outil de la planification, le Schéma- Directeur de Rabat-Salé*, Thèse de Troisième cycle en Urbanisme et aménagement, Université de Paris XII-Val de Marne.
- Kaioua A., 1996, *Casablanca. L'industrie et la ville*, Tours, Urbama, Communauté Urbaine de Casablanca, (Fascicule de Recherches n° 31), 2 tomes.
- Kaioua A., Troin J.-F., 2002, « Le corridor urbain du littoral atlantique », in Troin J.-F. (dir.), *Maroc. Régions, pays, territoires*, Paris, Maisonneuve & Larose, pp. 41-69.
- Lakjaa A., 2000, « Vie associative et urbanisation en Algérie », *Les Cahiers du CREAD*, n°53, pp. 5-23.
- Le Gales P., 2003, *Le retour des villes européennes, Société urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Legros O., 2004, « Les tendances du jeu politique à Yeumbeul (banlieue est de Dakar) depuis "l'alternance" », *Politique Africaine*, n°96.
- Levy J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lussault M., 2000, « La ville des géographes », in Paquot T., Lussault M., Body-Gendrot S. (dir.), 2000, *La ville et l'urbain. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 25-26.
- Massiah, G. et Tribillon J.-F., 1988, *Villes en développement : essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde*, Paris, la Découverte.
- Masson, A. 1974, « L'habitat du grand nombre : l'approche marocaine », in Collectif, *Villes et société au Maghreb. Etude sur l'urbanisation*, Paris, CNRS, pp. 105-143.
- MATEUH, 2000, *Programme du débat national sur l'aménagement du territoire*, Rabat, éditions du MATEUH.
- Mecherfi A., 2003, « Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale », in *La Nouvelle Charte communale, vers une collectivité locale citoyenne*, éditions de la REMALD, n°44, 2003, pp. 11-20.
- Naciri M. , 1980, « Les formes d'habitat sous intégré », *Hérodote*, n° 19, septembre-octobre.
- Naciri M., 1985 , « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », in Métral, F. *et al.*, *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Lyon, Maison de l'Orient, pp. 14-22.
- Naciri M., 1987, « L'aménagement des villes et ses enjeux », *Maghreb-Machrek*, n° 118, pp. 46-70.
- Navez-Bouchanine F. (dir.), 2002, *La fragmentation en question*, Paris, L'Harmattan.
- Nay O., 2003, « La Politique des bons offices. L'Elu, l'action publique et le territoire », dans Lagroye J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin, Coll. Sociohistoire, pp. 199-220
- Osmont A., 1999, « La Banca Mondiale e la gestione urbana. La ricerca dell'efficacia », in Cattedra R., Memoli M., Spagnuolo D. (eds), *La città legale e illegale. Traiettorie di sviluppo urbano : dalla città di diritto al diritto alla città*, Nord e Sud, N.S. XLV, pp. 17-35.
- Otayek R. *et al.*, 2004, *Les Sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZSP, Cameroun, Ghana, Maroc, CEAN*, Institut d'études politiques de Bordeaux/MAE.

- Rachik A, 2002, Casablanca. L'urbanisme de l'Urgence, Casablanca, Fondation Adenauer.
- Rachik A., 1995, Villes et pouvoir au Maroc, Casablanca, Afrique Orient.
- REMALD (Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement), 2003, La nouvelle Charte communale et la nouvelle organisation des Préfectures et Provinces, Rabat, Collection « textes et documents », n° 72
- Sehimi M., 1991, « Les élus locaux, entre "tribalisme" et *Makhzen* », in Sedjari (dir.), État, espace et pouvoir local, Rabat, Guessous, pp. 127-135.
- Sedjari A., 2000, « L'État contre la ville ? », in Sedjari A. (dir.), Le Devenir de la ville, Rabat, L'Harmattan-GRET, pp. 93-114.
- Signoles A., 2004, Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004), Doctorat de science politique, Paris, Université Paris I-La Sorbonne.
- Signoles P., 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », in Signoles P, El Kadi G. et Sidi Boumedine R. (dir.), 1999, L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs, Paris, CNRS éditions, pp. 19-55.
- Signoles P., 1988, « Place de médinas dans le fonctionnement et l'aménagement des villes au Maghreb », in Troin J.-F (dir.), Éléments sur les centres-villes dans le Monde Arabe, Tours, Urbama, Fascicule de Recherches n° 19, pp. 231-274.
- Signoles P., El Kadi G. Sidi Boumedine R., (dir.), 1999, L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs, Paris, CNRS éditions.
- Troin J.-F. (dir.), 2002, Maroc. Régions, pays, territoires, Paris, Maisonneuve & Larose.
- Troin J.-F., 1992, « Casablanca: la "ville-ruban" contre la ville en auréole », Communication au colloque franco-espagnol de Gérone, 13-15 février, 10 p. Urbama, 1982, Présent et avenir des médinas, Tours, Urbama, Fascicule de Recherches n° 10-11.
- Troin J.-F. (dir.), 1988, Éléments sur les centres-villes dans le Monde Arabe, Tours, Urbama, fascicule n°19, 275 p.
- Troin J.-F., 1987, « La conurbation littorale marocaine. Composantes et réalités », Maghreb-Machrek, n° 118, pp. 71-85.
- Troin J.-F., 1986, « Le Centre des affaires de Casablanca : Extension et démultiplication », Bulletin de la société languedocienne de géographie, t. 20, Montpellier, pp. 285-296.
- Veguilla del Moral V., 2005, « Le "pourquoi" d'une mobilisation "exceptionnelle" : Dakhla », in M. Bennani Chraïbi, M. Catusse et J.C. Santucci (dir.), Scènes et coulisses des élections, op. cit., pp. 235-263.
- Basri D., 1990, L'administration territoriale. L'expérience marocaine, Paris, Bordas.
- World Bank/Groupe Huit/Royaume du Maroc, 1996, Projet de réhabilitation de la médina de Fès. Étude des accès, des circulations, des stationnements et de la collecte des déchets solide, Rapport final.
- Zarrouk N., 2003, « Le Renouveau de la déconcentration », REMALD, n°48-49, pp. 41-50

Annexe -Tableau 1 : Paysage institutionnel, découpage territorial et complexification des champs de compétence

Collectivités locales (autorités élues « décentralisées »)				
	Maroc	Grand Casablanca	Rabat-Sale-Zemmour Zaer	Fès - Boulemane
Communes urbaines / communes rurales	1960 : 66 CU / 735 CR 1984 : 99 CU / 760 CR 1992 : 246 CR / 1298 CR 1997 : 249 CU / 1298 CR 2003 : 122 CU / 1265 CR ⇒ répartition inégale de l'assiette territoriale et du poids démographique par Commune ⇒ inégalité des potentialités socio-économiques et des perspectives de développement des Communes	1976 : 5 / - 5 1981 : 5 / - 5 1985 : 17 / 6+1 23 1990 : 16 / 6 22 1992 : 27+1 / 7 35 1997 : 29 / 6 35 2003 : 1 conseil communal de Casablanca (aidé de 16 conseils d'arrondissement) et 6 communes rurales.	1984 : 4/5 9 1992 : 14/8 21 1997 : 17/40 57 2003 : 1 conseil communal à Rabat, 1 conseil communal à Salé et 40 communes rurales	1976 : 1 municipalité (51 élus) 1992 : Décret n° 2-92-651 du 17 Août 1992 ⇒ 5 C. U. (169 élus) 1997 : 15/48 2003 : 1 conseil communal à Fès et 48 communes rurales
Communauté urbaine	Etablissement public territorial défini par la Charte communale de 1976. Composée par des membres de doits : présidents et vice-présidents de communes urbaines la composant. Est chargé de coordonner les projets relatifs à la voirie, l'eau, l'électricité, l'assainissement et le ramassage des ordures ménagères. Les 14 Communautés urbaines jusqu'en 2003 étaient Casa ; Rabat ; Fès ; Marrakech ; Meknès ; Témara ; Tanger ; Oujda ; Safi ; Tétouan ; Agadir ; Taza ; Kénitra ; Salé La Charte communale de 2002, effective à partir des élections municipales du 12/09/2003, supprime les Communautés urbaines au profit de conseils communaux.	1 : Instituée d'office par la Charte communale de 1976 (Dahir du 30 septembre 1976)	1 : Créée par extension de la Charte communale (dahir du 2 octobre 1984)	1 : Créée avec 11 autres par le dahir du 28 septembre 1992
Assemblée provinciale ou préfectorale	Collectivité élue décentralisée formée de conseillers communaux et de représentants des chambres professionnelles. Dahir de 1963 Rôle consultatif	A l'échelle de la région du Grand Casablanca, il y a 8 assemblées préfectorales	A l'échelle de la région Rabat Salé Zemmour Zaër, il y a 4 assemblées préfectorales et 1 assemblée provinciale	A l'échelle de la région Fès-Boulemane il y a 3 assemblées préfectorales et 2 assemblées provinciales)

Conseil de région	<ul style="list-style-type: none"> - 1971 : 7 Régions (<i>simple circonscription territoriale de planification éco. et d'aménagement du territoire sans organe exécutif</i>) - Les régions ont été érigées en collectivités locales par la constitution de 1992 ; le dahir 97-84 du 2 avril 1997 en fixe l'organisation. - 1996 : création de 16 Régions, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, - L'assemblée régionale, instituée par le Dahir 1-97-84 s'organise comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • Conseil élu (6 ans) au suffrage indirect parmi les collèges des collectivités locales et les collèges professionnels. • Proposent des mesures concernant les politiques d'aménagement du territoire et du développement économique. • sous-encadrement et modestes moyens financiers 	1997 : Assemblée régionale du Grand Casablanca	1997 : Assemblée régionale de Rabat Salé Zemmour Zaer	1971 : Région Centre – Nord 1997 : Assemblée régionale Fès - Boulemane
Echelle d'autorité sous la tutelle du ministère de l'Intérieur				
Arrondissement (Groupement de plusieurs quartiers – à sa présidence un Caïd)	Art. 44 du dahir du 30/09/76 relatif à l'organisation communale : le Caïd, fonctionnaire nommé par le ministre de l'Intérieur, est investi de la fonction de police judiciaire			
District (Groupement de plusieurs arrondissements – à sa présidence un Super Caïd, ou Pacha)	Art. 44 dahir du 30/09/76 relatif à l'organisation communale : le super Caïd, fonctionnaire nommé par le ministre de l'Intérieur, est investi de la fonction de police judiciaire			

<p>Préfecture (dominante urbaine) / Province (dominante rurale) (Gouverneur, <i>amil 'amala</i> / Province : <i>iqlim</i>)</p>	<p>Érigées en collectivités territoriales dans la Constitution de 1962. Leur nombre n'a cessé d'augmenter. Le gouverneur représente à la le Roi et le gouvernement dans sa circonscription territoriale. Il est le chef de tout le réseau d'autorité locale. 1996 : 71 : 26 Préfectures et 45 Provinces</p>	<p>Préfectures : 1976 : 1 1981 : 5 1985 : 6 1990 : 7 1992 : 7 1997 : 8 2003 : 1 (et 8 Préfectures d'arrondissement)</p>	<p>Préfectures : 1992 : 3 1997 : 4 Création de la Préfecture de Sala El Jadida 2003 : 2 (Rabat et Salé)</p>	<p>Préfectures : 1976 : 1 1992 : 3 2003 : 2 (Préfecture de Fès et Province de Moulay Yacoub)</p>
<p>Wilaya</p>	<p><i>Le mouvement de multiplication des Préfectures s'est accompagné par la création de Wilaya (dès 1981) dont l'objectif était de résoudre le problème du morcellement du pouvoir de décision au niveau des grandes agglomérations (avec les Communautés urbaines).</i> Malgré sa généralisation (17 en 1996), l'institution de la Wilaya n'a jamais été réglementée juridiquement. L'autorité du wali étant alors plus "symbolique" que réelle (veiller à la coordination entre les gouverneurs de la Wilaya). L'introduction de la région a fixé différemment les champs de compétence du Wali, à partir de 1996 : <i>Le décret n° 2-02-191 du 05/03/02 relatif aux « délégations de pouvoirs aux walis de région et à la gestion déconcentrée de l'investissement » donne désormais un sens juridique et territorial à la Wilaya</i></p>	<p>L'expérience des Wilaya commence en 1981 à Casablanca</p>	<p>Création de la Wilaya de Rabat-Salé en 1983</p>	<p>Création de la Wilaya en 1992 regroupant 42 Communes (dont 11 Urbaines et 31 rurales)</p>

<p>Wali et "super wali"</p>	<p>Le wali est le gouverneur du chef lieu de la région. Sa fonction est de coordonner au niveau de la région l'action des différents gouverneurs. Il est en outre l'ordonnateur et le chef exécutif de la Région (dahir du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi 47-97 relative à l'organisation de la région)</p> <p>27 juillet 2001 : Nomination de 9 « super Walis », titre journalistique (on parle aussi de "technowali") dont la mission est d'encourager l'investissement régional (la notion de walis-fonctionnaires cède le pas à celle des walis-gestionnaires). Ces neuf walis, chargés de mettre en œuvre le "nouveau concept d'autorité" sont appelé dès leur prise de fonction à rédiger un état des lieux avec des propositions visant à "assurer à chacune des régions les conditions d'un développement social et économique fondé sur l'initiative, l'<i>ijtihad</i> et la solidarité".</p> <p><u>Points forts :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de la déconcentration en confiant le droit au wali de viser les décisions des collectivités locales (auparavant du ressort du Ministère de l'Intérieur) ▪ Apparition de la notion de contrat-programme entre l'Etat et la Wilaya <p>L'investissement, l'urbanisme, le transport et la sécurité sont les points soulevés par les walis lors de la présentation des premiers bilans au Roi</p>	<p>2001-2003 : Driss Benhima ingénieur des mines et polytechnicien</p> <p>Ancien directeur général de l'Office National de l'Electricité (ONE)</p> <p>mars 2003-juin 2005 : M'hammed Drief, Gouverneur – Directeur de l'Agence urbaine de Casablanca au début des années 1990, ex-Gouverneur Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Premier Wali de Fès (1991- 1998), ex-Directeur général de la Sécurité nationale, ex-Directeur des Affaires Générales du ministère de l'Intérieur.</p> <p>Depuis juin 2005 : Mohammed Kabbaj, ex-ministre des Finances, ex-ministre de l'Equipement, conseiller du Roi depuis 1999.</p>	<p>2000-2002 : Mostafa Sahel</p> <p>Diplômé de Droit public, Ancien contrôleur financier, directeur du budget au Secrétariat Général des Finances.</p> <p>A également dirigé le Fonds d'Equipement Communal (FEC)</p> <p>A été nommé ministre de l'Intérieur dans le dernier gouvernement d'octobre 2002</p> <p>Depuis décembre 2002 : Hassan Amrani, ancien directeur de l'Agence de Développement des Provinces du Nord</p>	<p>2001-2002 : Lahoucine Tijani, Ingénieur Ponts et Chaussées Ancien directeur général de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP).</p> <p>décembre 2002-juin 2005 : M'hammed Arafa (auparavant gouverneur des provinces d'Errachidia et d'El Jadida puis ali de la région de Tadla-Azizal, et enfin, depuis 1999, wali, secrétaire général du ministère de l'Intérieur)</p> <p>Depuis juin 2005 : Mohamed Gherrabi (auparavant wali de la région de souss-massa-drâ, puis wali de Tétouan, et enfin, wali de la région de Lââyounesakia Lhamra.</p>
-----------------------------	---	--	--	---

Autres autorités déconcentrées				
Agence urbaine	<p>2002 : 16 Agences urbaines. 15 sous contrôle du Secrétariat Général du MATUHE entre 1998-2002 ; puis depuis novembre 2002 sous la tutelle de ministère délégué auprès du Premier ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme. L'Agence urbaine de Casablanca reste sous la tutelle du M. de l'Intérieur jusqu'en 2002.</p> <p>Etablissements publics à caractère technique dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.</p> <p>Prérogatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réalisation des études nécessaires à l'établissement des documents de l'urbanisme (SDAU et PA) et le suivi d'exécution de leurs orientations ; - assistance des Communes en matière d'autorisations de lotissement, morcellement, construction ; - contrôle de la conformité des chantiers avec les PA ; - assistance technique des autres acteurs locaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire; - collecte, traitement et diffusion de l'info <p>⇒ ressources : budget général de l'Etat</p>	9/10/1984 : dahir 1.84.188	<p>Décret du 17.05.94 en application du Dahir du 10.09.93 instituant les Agences urbaines</p>	<p>- Agence urbaine et de Sauvegarde de Fès (AUSF) ⇒ Créée en avril 1991 (suite aux émeutes du décembre 1990), donc une année avant même la promulgation de Loi n° 19-88 portant sa création (Dahir n° 1-89-224 du 09 novembre 1992, complété et modifié par Dahir n° 1-00-15 du 15 février 2000 portant promulgation de la Loi n° 59-99) ⇒ ressort territorial : les P-Préfectures de la Région Fès Boulemane</p>
Inspection régionale de l'Urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire	<p>1993 : Arrêté du ministère de l'Intérieur fixant les attributions et l'organisation des services extérieurs chargés de l'Urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire.</p>	<p>1 Inspecteur de l'Urbanisme du Grand Casablanca. Dispose d'une équipe conséquente</p>	<p>Un Inspecteur de l'Urbanisme de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer</p> <p>15 cadres dont 10 architectes</p>	<p>Un inspecteur de l'urbanisme de Fès Boulemane 4 personnes à l'inspection. Le dernier en date, T. Hjira vient d'être nommé Ministre du logement et l'urbanisme</p>

Direction régionale de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> - sous la tutelle directe du Secrétariat d'Etat chargé de l'Habitat (décision ministérielle n° 159 du 27 juin 1999) - Mission subsidiaire : collecte des données ; mise en place des moyens d'actions ; suivi des programmes ; contrôle des délégations préfectorales d'Habitat ⇒ absence de participation, comme par le passé ; aucune emprise ⇒ « boîte à lettre » du Secrétariat d'Etat 			<ul style="list-style-type: none"> - Fuite des cadres vers les autres services du MATUHE ⇒ sous encadrement - principal service : « l'Observatoire régional de l'Habitat »
Centres régionaux d'investissements économiques ("Guichet unique")	<ul style="list-style-type: none"> - Annoncés dès le discours d'ouverture du Parlement d'octobre 2000, confirmé le 9/01/2002 dans la lettre royale au PM, relative à la gestion déconcentrée sur l'Investissement. - Rattachés aux walis, ces centres ont comme objectif spécifique la simplification des procédures et l'élimination des entraves à la création d'entreprises. 	Centre Régional d'Investissement du Grand Casablanca inauguré le 20 novembre 2002.	Centre Régional d'investissement de la Région Rabat Salé Zemmour Zaër inauguré le 19 novembre 2002	Centre Régional d'Investissement de la Région Fès-Boulemane inauguré le 01 novembre 2002.
Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) (sous la tutelle du MATUHE, jusqu'en 2002).	<ul style="list-style-type: none"> - création : 1984 ⇒ 10 antennes régionales (Agadir, Fès, Oujda, Casablanca, Marrakech, Kénitra, Meknès, Tanger, El-Jadida, Khouribga) - objectif assigné : éradication/ restructuration des bidonvilles ; équipement des lots ; études (actions de prévention) ; commercialisation - ligne de conduite : actions de partenariat avec l'appui des organismes internationaux (USAID) 	1	1	1

<p>Etablissements régionaux d'Aménagement et de construction (ERAC) (Sous la tutelle du MATUHE, jusqu'en 2002, puis sous la tutelle des Walis depuis 2003)</p>	<p>Dahir portant Loi n° 1-72-498 du 21 mai 1974)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mission initiale : promouvoir l'habitat économique au moindre coût comme moyen de lutte contre l'habitat insalubre - Elles ont gardé le découpage en 7 régions de 1971 jusqu'au 2003 - Projet d'extension de leur nombre en 16 selon le nouveau découpage régional. - Désormais considérées comme <i>Instruments pour le développement régional</i>, leur nouvelle mission devrait se limiter à l'aménagement des zones d'habitations et des zones touristiques ou industrielles. 	1	1	1 (ERAC de la région Centre Nord)
<p>Total des unités administratives intervenant dans le gouvernement urbain¹</p>		<p>1976 : 7 1981 : 12 1985 : 32 1990 : 32 1992 : 45 1997 : 48</p>		
<p>Organismes spécialisés</p>	<p>Structures locales mises en place du fait de la complexité et de la spécificité des tissus sur lesquels ils interviennent</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Société « Attacharouk » chargée du recasement du bidonville de Ben M'sik - Société nationale d'aménagement communal (SONADAC) chargée de l'aménagement de l'avenue royale 	<ul style="list-style-type: none"> - Société d'aménagement de Sala El Jadida (contrôlée par le Palais Royal) - SABR (Société d'aménagement du Bou Regreg) 2002 	<p>Agence de dé-densification et de réhabilitation de la médina de Fès (ADER-Fès)</p>

LA DECENTRALISATION AU MAROC : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LES ACTEURS ET LES METIERS DE L'AMENAGEMENT URBAIN ? ¹

Pascale Philifert et Michèle Jolé

Introduction

Au Maroc, tant le modèle et les outils de la planification urbaine centralisatrice que les finalités et modalités du gouvernement des villes sont en crise. Pour tenter d'y répondre, l'Etat, au travers de nombreux textes législatifs, a entamé un processus de transferts de pouvoir dans le domaine du développement urbain vers les échelons locaux et municipaux et a procédé à l'adaptation des instruments d'urbanisme issus de la Charte communale de 1976. Ces changements amplifient les transformations institutionnelles et sociétales qui ont cours de manière plus large dans la société marocaine.

Toutefois, si la période récente a été marquée par la création de nouvelles entités administratives aux nouvelles responsabilités destinées à faire face aux mutations urbaines, le pouvoir politico-administratif central n'a pas disparu du paysage local. Et l'on assiste plutôt à ce qui semble être une réorganisation qui aboutit à la multiplication des strates de pouvoirs, à leur superposition dans le cadre de la gestion urbaine et à la définition de nouvelles règles du jeu (A. Abouhane, 2000)².

Ces transferts de pouvoirs et de compétences ont contribué à la démultiplication des acteurs qui doivent conduire ces changements. Et dans la continuité de ces bouleversements, on peut supposer que des figures nouvelles ont émergé dans le champ technique et qu'une construction de nouvelles légitimités et de formes de régulation est en cours.

Mais ces changements n'en sont encore qu'à des prémices et c'est toute la sphère politico-administrative qui est prise dans un tourbillon et qui doit s'ajuster et agir dans « un univers incertain ». Car, à la suite de ces changements, les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre de politiques urbaines sont l'objet

¹ Programme PRUD (MAE, GEMDEV-ISTED), dir. : M. Jolé et A. Iraki, Equipe université Paris 12-Laboratoire Vie Urbaine-LOUEST et INAU-CERAU Rabat, « L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel au Burkina-Faso et au Maroc : une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ? », 2002-2004, rapport de 268 pages

² ABOUHANI A. (dir.), 2000, *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine. Redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines*, Dakar, Codesria

d'une complexification croissante et doivent faire face à des emboîtements entre niveaux déconcentrés, administration technique locale, élus, agents d'autorité, mouvements associatifs et individus, etc.

Dans le sillage des questions nées de la gouvernance urbaine et des défis urbains contemporains, cette recherche a pour but d'éclairer les relations entre décentralisation et recomposition des systèmes d'acteurs (acteurs pris dans leur dimension stratégique, mais aussi social-historique et institutionnelle) et les nouveaux cadres d'action qui en découlent (et les mécanismes de régulation, de conflit et de coopération).

Alors que la problématique urbaine se définit aujourd'hui autour des questions de la démocratie locale, de la décentralisation et de la gouvernance sous l'influence notamment de la transition démocratique, il nous a semblé bon d'initier un travail qui explore les rapports du champ technique avec le politique et l'expertise.

Pour ce faire quelques questions nous ont guidés :

- Est-ce que les politiques de décentralisation mises en place depuis 20 ans ont permis une recomposition des réseaux d'acteurs qui ont en charge l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des politiques urbaines (planification, etc.). Quels ont été les impacts sur le système d'acteurs ? Comment les niveaux territoriaux se sont-ils saisis de cette opportunité ? Quels sont les acteurs privilégiés dans la mise en œuvre des politiques urbaines à l'heure de la décentralisation affichée (et de la déconcentration des services de l'Etat) ?
- Quelle est, dans ce contexte et dans ces architectures institutionnelles, la place tenue par les acteurs locaux et plus spécialement les agents techniques municipaux. Quel est leur rôle dans le processus de décision ou d'arbitrage et comment se définissent-ils ? Peut-on parler de l'émergence d'un niveau local « autonome » (ou n'est-il pas plutôt consigné à jouer un rôle de second plan) ? A partir de ces entrées, on cherchera à mieux connaître ces agents territoriaux (sont-ils architectes, ingénieurs, etc.?) et leurs activités ordinaires.
- A-t-on vu apparaître des processus nouveaux de partenariat, de coopération et de coordination entre acteurs qui s'appuient sur des lieux de médiation formalisés, des savoir-faire, des disciplines ou des compétences précises mobilisées dans l'élaboration de la planification ou de la gestion urbaine (conseil, négociation, etc.)
- Peut-on ainsi conclure à l'émergence de nouveaux champs techniques ou de nouvelles compétences, voire à l'affirmation de figures professionnelles originales ou d'une professionnalisation des acteurs (qui interrogeraient les formations et leurs cadres de référence) bâties sur de nouvelles formes de légitimité?

Il s'agit donc de tenter d'identifier de manière concrète la place et les modes d'exercice du travail technique au plan local et surtout municipal en privilégiant une approche centrée sur les configurations d'acteurs, les pratiques

professionnelles et les nouveaux contextes et modes d'action mobilisés. Cela permettrait de donner un éclairage sur le fonctionnement actuel entre niveaux territoriaux et d'apprécier la portée de la décentralisation, et ses particularités dans un système national précis.

Nous nous appuyons ici sur une relecture de la sociologie des organisations en essayant de croiser plusieurs courants (Amblard H. et Bernoux P.)³. L'acteur apparaît bien sous le double aspect d'un acteur stratégique dynamique qui négocie localement et individuellement une certaine autonomie dans l'action (Crozier M., Friedberg E., Sainsaulieu R.)⁴ ; mais il apparaît aussi comme une personne en acte dans des situations données avec des capacités d'interprétation et de réflexivité, qui ne peut être réduit à ce que la place dans une institution semble faire de lui (courant interactionniste). Mais il nous semble impossible de penser l'acteur en ignorant sa place dans des institutions marquées par le rôle central, voire hégémonique de l'Etat (violence, loi, ordre public, etc.). Acteur inscrit, au travers de sa fonction, dans un pouvoir politico-administratif dominé par une communauté de règles, de principes supérieurs et d'accords fondateurs au sein desquels se construisent des mécanismes de pouvoir « en acte » et aux modalités d'exercice très diverses. Donc fondé sur un agencement où se croisent les pratiques, les savoirs et les institutions d'après M. Foucault⁵.

On a donc privilégié un double regard sur l'acteur pris certes dans un système de contraintes, mais qui bénéficie également de ressources et d'une capacité structurelle à s'adapter et à proposer de nouvelles formes de coopération ou d'ajustements de règles faites de « régulation conjointe » (Reynaud J.-D.)⁶. Donc, comme l'ont bien montré A. Giddens⁷ ou P. L. Crosta⁸, il s'agit de penser les acteurs en tant qu'ils sont doués d'une capacité réflexive dans la conduite de l'action, sensible à la fois aux dimensions de l'interaction et aux dimensions de pouvoir, ou encore comme l'analyse C. Stone, dans sa notion de régime, de traiter des configurations d'acteurs aux ressources variées et jouant de relations informelles sans cesse en redéfinition qui permettent aux acteurs d'agir ensemble. Dans la lignée du travail sur les organisations, l'analyse des contextes de décision (Gaudin J.-P.)⁹ et des coopérations entre acteurs où les positions de pouvoir ne sont

³ AMBLARD H. et BERNOUX G., (1996), *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Le Seuil.

⁴ CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Le Seuil.

SAINSAULIEU R. (1977), *L'identité au travail, les effets culturels de l'organisation*, FNSP.

⁵ FOUCAULT M. (1989), *Résumé des cours 1970-1982*, Collège de France, Julliard.

⁶ REYNAUD J.-D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A. Colin.

⁷ GIDDENS A. (1987), *La constitution de la société*, Paris, PUF.

⁸ CROSTA P.-L. (1991), « Politique urbanistique, nouveaux acteurs et transformations de la cité » in *La costruzione delle città europea negli anni 80*, Spa, Credito fondario.

⁹ GAUDIN J.P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ? », *Revue française de science politique*, n°1, vol. 45, pp. 31-55.

GAUDIN J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris : Presses de science politiques.

GAUDIN J.P., 1997, « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », in *Le gouvernement des villes*, Godard F. (dir.), Descartes.

pas figées (idée de la négociation chez G. Simmel ou A. Strauss ou celle de conventions nouées entre acteurs chez H. Becker, idée de l'apprentissage chez C. Stone)¹⁰ y prend également toute sa place.

Cependant, cette approche théorique laisse de nombreuses questions en suspens concernant les acteurs, notamment celle qui consisterait à considérer l'acteur comme un acteur-réseau tel que B. Latour¹¹ a pu l'explicitier. C'est-à-dire à comprendre les situations comme des réseaux plus ou moins lacunaires fait d'humain et de non humain (dossier, technique, etc.), et enchaîner toutes les entités qui participent au problème identifié (la planification par exemple). De plus, le travail autour des constructions d'accords et conventions ou de la construction de formes spécifiques de légitimités défendues dans de nombreux travaux par L. Boltanski¹² n'a pas été au centre du travail. Nous n'avons pas dans ce travail pu explorer ces deux voies qui auraient sans doute enrichi les apports.

Une autre entrée théorique interroge la fabrication de la ville et des territoires et renvoie aux questions sous-jacentes aux transformations à l'œuvre dans les modes de production de la ville. Certains travaux, fondés sur les approches de M. Callon¹³, ont pu caractériser les changements dans les pays occidentaux en montrant bien le passage d'un modèle hiérarchique de l'action urbaine (compartimentalisation des tâches, relation de type formelle) à un modèle négocié (planification stratégique, constitution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine adaptée au contexte politique, social, etc.) dans le droit fil de la mise en œuvre de la décentralisation. Dans le prolongement de cette approche théorique, G. Tapie¹⁴ a développé l'idée de la fabrication urbaine comme un lieu d'interactions sociales entre acteurs du projet. C'est, cependant, moins la recherche de modèles en émergence au Maroc qui nous a intéressé que l'analyse au quotidien des pratiques ordinaires des professionnels des métiers de l'urbanisme (savoir, tâches, division du travail et organisation du travail concret, savoir-faire et compétences, etc.). Cet aspect renvoie à une démarche qui vise à montrer que tout n'est pas diplôme, mais que les compétences individuelles ou collectives s'éprouvent dans la réalité professionnelle. Cette dimension rejoint ici les travaux issus de la sociologie des métiers et professions (même si pour l'instant la dimension d'analyse des identités professionnelles (mobilité, formation, corporations, etc.) a été reléguée au second plan).

Si dans ce champ, en France voire en Europe, cette préoccupation date de plus de 15 ans et commence à produire un certain nombre de travaux de références, néanmoins les pratiques de l'urbanisme, comme activité dont la ville est l'objet et

¹⁰ GAUDIN J.-P. et NOVAVIRA G. (1997), « Politiques publiques et négociation, multipolarités, flexibilités, hiérarchies », *Cahiers du PIR Villes*, éd. CNRS.

¹¹ LATOUR B. (1989), *La science en action*, LA Découverte.

¹² BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1987), *Les économies de la grandeur*, n° des cahiers du centre d'études de l'emploi, PUF.

¹³ CALLON M. (1986), *Eléments pour une sociologie de la traduction*, in *Année sociologique*, vol. XXXVI.

¹⁴ TAPIE G. (2000), *Les architectes, mutations d'une profession*, L'Harmattan.

GODIER P. et TAPIE G. (1997), « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes » in *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Plan construction et architecture.

comme construction d'identités professionnelles, ont jusqu'à ce jour donné peu de travaux de références. Toutefois, une sociologie des métiers de l'architecture ou de l'ingénierie urbaine a été initiée avec les travaux B. Haumont, F. Champy, V. Biau¹⁵ ou D. Raynaud¹⁶ et la dimension historique des pratiques professionnelles, notamment autour des ingénieurs, a fait l'objet de travaux menés notamment par V. Claude¹⁷.

De même, au Maroc, peu de recherches semblent avoir été menées autour des acteurs, des savoir-faire et des métiers de l'urbanisme (mais aussi de l'architecture ou des ingénieurs)¹⁸. Si des travaux commencent à être initiés depuis une vingtaine d'années, on pense en particulier à ceux sur les notables (Abouhani A., 1999) ou les habitants (Navez-Bouchanine F., 2003)¹⁹, le champ des acteurs techniques de l'urbanisme a jusque-là été peu défriché²⁰. Quelques études ont néanmoins été réalisées qui touchent de près ou de loin les services techniques municipaux, mais elles se focalisent avant tout sur la période du Protectorat français. D'autres, dans le domaine rural, ont ébauché une lecture du rôle des acteurs (Iraki A., 2003)²¹ ou ont croisé système d'acteurs et stratégies urbaines (Kaioua A.)²².

Toutes ces dimensions théoriques seront ainsi mobilisées pour tenter de mettre en lumière la question empruntée au titre d'un article de V. Biau « Que sait-on de ceux qui font la ville ? » (Biau V., 1994)²³.

Démarches méthodologiques :

Ainsi, les configurations d'acteurs, la construction des légitimités, les processus de professionnalisation restent mal connus eu égard aux spécificités opérationnelles, d'où l'importance d'éclairer les processus à l'œuvre dans le prolongement de la décentralisation et de décrypter finement dans les sites observés, tant les logiques des acteurs que les modalités de travail et de mise en œuvre de leurs stratégies selon plusieurs entrées indicatives :

¹⁵ *Cahiers de la recherche architecturale n°2/3 « Les métiers »*, 1999, éd. du Patrimoine.

Cahiers du RAMAU n°1 et 2, 2000 et 2001, éd. de la Villette.

¹⁶ RAYNAUD D. (2001), « Compétences et expertise professionnelle de l'architecte dans le travail de conception », *Sociologie du travail*, n°4, vol. 43.

¹⁷ cf. *Annales de la recherche urbaine*, n°44/45, « Pratiques et professions », 1989, Plan Urbain.

¹⁸ A noter l'ouvrage récent publié par l'INAU sur les métiers de la ville.

¹⁹ NAVEZ-BOUCHANINE F., 1997, *Habiter la ville marocaine*, Paris, L'Harmattan / Gaëtan Morin éd.

²⁰ REMALD (2002), *La Profession d'architecte*, coll. Textes et documents, Casablanca.

²¹ IRAKI A., 2002, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris, L'Harmattan.

²² KAILOUA A., 1986, « Casablanca: gestion économique et polarisation de l'espace. Essai d'analyse du pouvoir de Commandement », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, fascicules 2-3, pp. 249-275.

²³ BIAU V. (1994), « Que sait-on de ceux qui font la ville ? », n°81, *courrier du CNRS*, PIR Villes.

- une problématique centrée autour des acteurs et de l'analyse des systèmes d'acteurs : repérage et identification des acteurs, place dans les systèmes d'action face à la mise en oeuvre de la décentralisation ;
- les profils des acteurs concernés : les corps d'origine, les fonctions occupées, les parcours et expériences professionnelles, les origines sociales ;
- l'étude des différentes tâches et la division du travail « en situation » : champs d'intervention, pratiques de diagnostic et d'analyse, pilotage et suivi des dossiers, etc. Et les conditions et modalités d'exercice des métiers, la question des légitimités techniques et des concurrences entre acteurs, etc. ;
- une problématique qui étudie les mécanismes relationnels qui ajustent les interventions : stratégies d'acteurs et régulation entre niveaux décentralisés et niveau central, relations internes au sein des municipalités, perceptions qu'ont les différents acteurs concernés des modalités nouvelles d'organisation, conflits entre acteurs, la place du politique. Sont également analysés le fonctionnement des services, l'articulation des différents niveaux - technique, politique et opérationnel -, les modalités de partenariat entre les acteurs, le fonctionnement des espaces de coopération et de négociation entre acteurs.

Il s'agit d'engager une réflexion croisée autour des systèmes d'acteurs, des pratiques et cultures professionnelles dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement aujourd'hui et des transformations qui y sont à l'oeuvre. C'est donc à une réflexion approfondie sur les professionnels et notamment les urbanistes à l'épreuve de la décentralisation en cours que nous souhaitons nous consacrer. Sous cet angle critique, il s'agit d'étudier la redistribution des compétences, les savoir-faire, le renouvellement des références et les modes opératoires à l'intérieur d'un contextes bien marqué : le Maroc urbain aujourd'hui. Il s'agit en creux de tenter d'isoler des innovations dans le domaine de la gouvernance urbaine et des expérimentations de nouvelles modalités de planification, de production et de gestion de l'urbain.

Ces questions seront traitées à partir de l'analyse de plusieurs sites (les villes de Tiflet, Souk el Arbaâ, et dans une moindre mesure celle de Chefchaouen et Ouezzane) qui font l'objet d'enquêtes approfondies.

Pour cela, différents types d'investigations ont été menés :

- entretiens individuels avec les acteurs institutionnels : élus, responsables de services techniques des villes considérées, inspection régionale, OST, concepteurs, agences urbaines. Chaque entretien approfondi obéissant à la même grille : biographie, parcours socioprofessionnels, définition du métier et tâches précises, compétences requises, place dans le réseau d'acteurs, etc. On s'est intéressé aux aspects organisationnels, matériels, et pratiques qui permettent de comprendre la pratique quotidienne d'exercice professionnel.

Ce recueil, du point de vue des acteurs, a aussi pour objectifs la confrontation des discours, l'analyse de leur perception des transformations en cours et l'évaluation des effets de leur intervention ;

- approche bibliographique, étude documentaire dans une perspective historique (archives, documents législatifs, plans, documents techniques et administratifs internes) ;

- enquête de terrain et observation : analyse du contenu écrit des productions des professionnels et travail d'inventaire de situations. Il n'est pas seulement question des quartiers périphériques souvent au cœur des stratégies locales de développement urbain, mais d'analyser le champ plus vaste de l'aménagement urbain dans son ensemble.

Notre travail s'appuie essentiellement sur du discours. Nous n'avons pas pris le temps de faire de l'observation directe (présence aux réunions, suivi d'un professionnel dans ses différentes activités). Nous avons peu utilisé de documents administratifs (compte-rendu de réunions par exemple). Nous n'avons point suscité de rencontres collectives entre acteurs. De plus, le travail sur les métiers de l'ANHI et les chefs de projet reste donc plutôt descriptif et s'appuie sur des portraits de personnes qui, d'une façon ou d'une autre, nous ont touchées.

Avant de tenter d'analyser plusieurs situations locales, il nous faut replacer la démarche de décentralisation amorcée au Maroc dans son contexte plus large tant d'un point de vue historique que socio-économique, dans lesquels s'inscrivent l'aménagement et la ville aujourd'hui.

1. Dynamique de la décentralisation et adaptation institutionnelle : le renouvellement du cadre politico-institutionnel ?

Au Maroc, le contexte de forte croissance urbaine et de renforcement du rôle des métropoles va de pair avec l'éclatement du tissu urbain, la progression de l'habitat clandestin et des bidonvilles et des tensions sociales liées à l'inégalité d'accès à la ville. Impuissants à résoudre ces problèmes, l'aménagement et l'urbanisme connaissent une période d'incertitudes et de questionnements ouverte depuis plus de vingt ans.

1.1. Une décentralisation en cours : pouvoirs et découpages politico-administratifs

Il aura fallu presque trente ans pour que le processus de décentralisation territoriale prenne véritablement son essor au Maroc et donne naissance par touches successives à trois niveaux : communal, provincial et plus récemment régional.

En effet, la promulgation de la Charte communale de 1976²⁴ élargit le champ de compétences des collectivités locales, notamment en matière d'urbanisme et de gestion urbaine (planification, contrôle), et opère au profit des communes²⁵ un transfert des responsabilités et de nouvelles prérogatives²⁶ ; elle est demeurée assez formelle dans les faits. L'adoption de la nouvelle Charte communale, en octobre 2002, renforce les pouvoirs du président de commune et redistribue les compétences, et c'est pour une grande part la tutelle de l'Etat qui se trouve allégée, même si elle reste présente sous bien des aspects²⁷.

Aux niveaux provincial et préfectoral, le découpage administratif et territorial a été refondu en 1963 par la loi sur les collectivités territoriales ; elle a précisé l'organisation de nouvelles collectivités - les provinces et préfectures - avec la mise en place d'assemblées élues au suffrage indirect. Si la légitimité et les attributions de ces niveaux territoriaux demeurent symboliques, en revanche, ils vont devenir le centre du pouvoir territorial, celui de la surveillance politique et de l'encadrement social sous la houlette de gouverneur, et donc, le cadre d'action de l'administration centrale.

Plus récemment, la loi du 2 avril 1997 a institué le niveau régional²⁸ comme un échelon autonome à part entière et a défini les prérogatives des walis dans les 16 régions ainsi créées²⁹. En 2000, on a assisté à « l'institutionnalisation » des walis qui, malgré leur statut encore imprécis, sont désormais responsables du gouvernement urbain des grandes agglomérations et voient leur rôle politique renforcé. En décembre 2002, un nouveau processus de restructuration de l'autorité territoriale et de déconcentration voit le jour avec la désignation de 10 nouveaux walis, sous tutelle administrative du ministère de l'Intérieur et du Roi. Leurs nouvelles prérogatives portent dorénavant sur la priorité donnée au développement local et économique au niveau de toute la wilaya et non plus sur une approche sécuritaire longtemps dominante. C'est la montée en puissance de cet échelon qui marque le paysage institutionnel actuel.

²⁴ La première charte communale date de 1914.

²⁵ La Charte de 1976 instaurait, pour Casablanca puis Rabat et ensuite 12 autres grandes villes, la notion de communauté urbaine - regroupant les différentes communes d'une même agglomération. Ces villes sont devenues des municipalités unifiées à partir de 2003 (loi sur l'Unité de la ville).

²⁶ Le président est doté du pouvoir d'autorisation de construire et de lotir.

²⁷ Cette « tutelle rapprochée » sera exercée au travers de la délégation de certaines prérogatives attribuées aux gouverneurs et walis.

²⁸ La régionalisation était déjà dessinée dans la constitution de 1992 comme 3^{ème} niveau territorial avec une autonomie locale et ses attributions mieux définies par celle de 1996.

²⁹ C'est à la suite des émeutes de Casablanca en 1981 que l'idée de wilaya s'est imposée. On assiste alors à la subdivision de la capitale économique en plusieurs préfectures ayant à leur tête un wali et à la création en parallèle d'une agence urbaine mise sous sa coupe. Le wali est chargé d'exercer une tutelle sur les 5 gouverneurs et de gérer la ville de manière sécuritaire. L'expérience de la wilaya sera étendue à Rabat, puis à d'autres villes : Fès, Marrakech, Meknès, etc.

1.2. Structures administratives et politiques urbaines : une nouvelle donne ?

En regard de ce processus de réformes institutionnelles et de transferts de pouvoir de l'Etat marocain vers les échelons locaux et municipaux, on a assisté en parallèle à un mouvement de constitution d'une réglementation des politiques urbaines et de structuration du champ administratif depuis les années 90. De même, à partir de 2002, la politique de décentralisation va s'accompagner d'une relance de la gestion déconcentrée.

En effet, pendant longtemps, c'est la seule direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur qui a supervisé les niveaux décentralisés (tutelle d'un triple point de vue : finances, budget, élections), tandis que les délégations provinciales ou préfectorales du ministère assuraient un contrôle de l'urbanisme. Le mouvement de déconcentration des services centraux de l'urbanisme ne devient véritablement effectif qu'à partir des années 1990-92, à la suite de l'instauration d'un nouveau découpage administratif. Pour tenter de faire le lien entre niveau central et niveau local, des agences urbaines ont été créées localement, ainsi que des inspections régionales. Cependant, jusqu'en 1998, l'urbanisme restera sous tutelle de l'Intérieur avec des rattachements institutionnels fluctuants au gré des évolutions politiques (création d'une direction de l'urbanisme rattachée au ministère de l'Intérieur de D. Basri, ou instauration d'un ministère autonome en liberté surveillée). Ce n'est qu'en 1998, avec le nouveau gouvernement d'alternance, qu'un ministère à part entière fut institué regroupant l'aménagement du territoire, l'environnement, l'urbanisme et l'habitat (MATEUH).

Mais, à l'automne 2002, à l'occasion de la mise en place du nouveau gouvernement issu des élections, le paysage institutionnel connaît à nouveau un remodelage de ses structures. Un ministère délégué de l'habitat et de l'urbanisme a été créé, rattaché au Premier ministre, mais séparé désormais des domaines de l'environnement, de l'eau et de l'aménagement du territoire constitué en entité ministérielle à part entière.

De plus, à partir de l'année 1998, de nouveaux principes vont progressivement s'imposer et une nouvelle politique d'intervention sur la ville va être élaborée. Jusqu'alors c'est la loi 12-90 du 17 juin 1992 relative à l'urbanisme qui définissait le cadre de la planification urbaine en précisant les rôles et statuts des SDAU, des plans de zonage et des plans d'aménagement. Cette loi était complétée par la loi 25-90 du 17 juin 1990 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellement qui avait pour objectif de mieux encadrer l'urbanisation, de renforcer les outils de ce contrôle (notamment au travers des autorisations de construire) et de lutter contre les constructions illégales. A partir des années 1994-1995, les circulaires relatives aux plans d'aménagement, aux procédures d'instruction des demandes d'autorisation de construire et de lotir, et à la simplification des circuits de demandes d'autorisation de construire se succèdent. Et, en 1999, une nouvelle posture de l'administration se dessine face à la faillite de la planification initiée au niveau central et se mettent en place, timidement, de nouvelles procédures

d'assouplissement de la gestion urbaine faisant intervenir davantage les dérogations ou adaptations au droit par l'intermédiaire des inspections régionales de l'urbanisme. En outre, ces nouvelles orientations visent à accepter des initiatives locales de lancement de plans d'aménagement par les communes. Enfin, en 2000 à la suite du débat national sur l'aménagement du territoire, est lancée une étude pour la révision de la planification urbaine au Maroc. Avec l'élaboration d'un SNAT, il s'agit de repenser la planification, l'urbain et l'ensemble des outils d'intervention.

1.3. Territoires et appareil technico-gestionnaire : un paysage en construction

Déclinées localement, ces grandes mutations vont mettre en lumière ou confortées des acteurs dans le champ technique de l'urbanisme.

1.3.1. Les agences urbaines : des acteurs spécialisés en pleine ascension mais arrivés tardivement dans le jeu d'acteurs

Une loi-cadre de 1990 a impulsé leur création, même si l'agence de Casablanca avait initié le mouvement dès 1984. En 1992, de nouvelles structures sont créées. Elles couvrent les territoires des différentes wilayas. Leurs tâches sont multiples : conception, coordination et suivi des documents d'urbanisme, mais aussi instruction et contrôle de conformité des autorisations de construire et de lotir, conseil et assistance aux acteurs publics et privés. Elles doivent suppléer aux carences des structures techniques de la plus grande majorité des communes et coordonner de nombreux intervenants. L'apparition récente d'un certain nombre d'agences a engendré de nombreux bouleversements notamment dans la gestion et l'instruction des demandes d'autorisation de construire et de lotir (multiplication des démarches et niveaux). Elles sont toutes rattachées au ministère de l'Urbanisme, sauf celle de Casablanca, toujours sous tutelle du ministère de l'Intérieur.

1.3.2. Les inspections régionales : un pôle instable caractérisé par dix ans d'incertitudes et d'ambivalences

Ces inspections sont rattachées directement au ministre de tutelle ; elles sont porteuses d'une forte légitimité « par le haut ». Elles ont été créées à partir de 1993 (dahir du 16 février 1993) et devaient être des courroies de transmission directe entre niveau central et niveau régional de l'urbanisme. D'abord au nombre de 9, elles sont à présent 16. Leur périmètre d'intervention se situe au niveau régional. Leurs missions comprenaient jusqu'à une date récente : le suivi des documents d'urbanisme, le contrôle des autorisations de construire et de lotir liées aux grandes opérations et le constat des irrégularités, le conseil et l'assistance aux communes et surtout la coordination des services extérieurs de l'Etat.

Elles ne vont se développer réellement qu'à partir de 1998 avec la création du grand ministère (MATEUH) et vont voir leur pouvoir renforcé en 1999 avec le

droit d'accorder des dérogations lors de projets d'importance. Le fait dérogatoire, principale mission des inspections, est à présent le fait du seul wali. Les inspecteurs régionaux avaient acquis peu à peu une certaine reconnaissance, mais n'ont jamais vraiment eu les moyens de s'imposer dans le paysage institutionnel. Nouvel infléchissement, le changement de gouvernement en 2002 a entraîné un profond bouleversement de leur mission et rattachement institutionnel affectant la chaîne des acteurs. Ils sont à présent en charge auprès d'un nouveau ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement de définir et mettre en œuvre ces grandes orientations.

Durant ces courtes années et malgré des attributions codifiées, un flou a persisté, une impression de « double emploi », et ils n'ont pas su acquérir de position véritablement hégémonique. Ainsi, ils ont dû faire face à un problème de reconnaissance de leurs rôles et places dans le système d'acteurs, notamment face au ministère de l'Intérieur et aux préfectures. Comme l'a rappelé l'un d'entre eux, on a « un statut fort, mais pas d'armée ». De plus, leur inscription dans un cadre territorial récent, la région, et encore en construction, a amplifié les difficultés de positionnement. Le changement récent marque sans doute la fin d'une partie de leur implication dans le champ de l'urbanisme.

1.3.3. Les services d'urbanisme des délégations provinciales et préfectorales (au sein des services techniques de la wilaya) : une perte d'influence et un nouveau positionnement

Héritiers de l'ancien rattachement de l'urbanisme au ministère de l'Intérieur, ils conservent un certain rôle dans le traitement des questions urbaines (surtout là où il n'y a pas encore d'agences urbaines). Les divisions de l'urbanisme et de l'architecture au sein des délégations sont chargées d'assurer le relais entre direction générale de la wilaya et collectivités locales élues. Elles étaient considérées comme l'expression des services extérieurs de la direction centrale de l'urbanisme (rattachée à l'Intérieur) et assuraient la gestion des autorisations de construire, le contrôle de l'urbanisation et le suivi des documents de l'urbanisme. Elles constituent souvent aujourd'hui des « doublures » des agences urbaines, mais au service du wali ou du gouverneur. Les services d'urbanisme ont connu de profonds changements et une perte de pouvoir, avec l'apparition des inspections régionales et des agences urbaines qui ont brouillé le rôle prédominant qu'ils jouaient auparavant et affaibli leur positionnement dans le réseau d'acteurs en charge de l'aménagement et de l'urbanisme. Toutefois, s'ils ne représentent plus l'administration déconcentrée chargée de l'urbanisme, leur travail d'appui auprès du gouverneur s'est vu renforcé par une extension de leurs missions dans des champs techniques diversifiés (économie, environnement).

1.3.4. La présence d'une grande diversité d'acteurs : ministères et opérateurs

Au sein de certains ministères, de nombreux changements ont vu le jour ces dernières années, notamment au sein du ministère de l'Habitat. Ils se sont traduits par la multiplication au niveau local, d'antennes et par la reformulation de leurs orientations. D'une mission initiale de mise en œuvre d'une politique opérationnelle de restructuration de quartiers d'habitat insalubre et de bidonvilles, et donc d'intervention directe, on est passé à des missions orientées sur le suivi et la coordination des acteurs sur le terrain, sur la production d'outils de collecte d'informations en vue d'orienter les décideurs à partir d'études plus spécialisées (observatoire, enquêtes) ou de mise en œuvre de nouvelles méthodologies (maîtrise d'ouvrage sociale par exemple). Le ministère de l'Équipement tend également à jouer un rôle important.

De même, les organismes sous tutelle (OST) chargés de la mise en œuvre opérationnelle des projets poursuivent une déconcentration de leurs activités en créant des antennes locales chargées des projets et font l'apprentissage de pratiques managériales où le partenariat et la négociation sont valorisés (ERAC, ANHI, etc.).

1.3.5. Les communes : une autonomie difficile à conquérir dans le champ de l'urbain

Les communes sont régies à présent par la Charte communale de 2002. Elles assurent la gestion, l'autorisation et le contrôle de l'urbanisation au niveau du périmètre communal. Elles sont chargées d'assurer le contrôle des infractions, et participent à l'élaboration et au suivi des documents d'urbanisme, et peuvent initier des opérations de lotissements. Longtemps considérées comme une chambre d'enregistrement des procédures d'urbanisme conçues par d'autres, elles demeurent encore le plus souvent cantonnées dans un rôle secondaire malgré des évolutions qui visent à les associer de manière plus étroite aux documents prospectifs.

Si un certain nombre de règles du jeu et de compétences ont bien été instaurées au niveau national et déclinées au niveau local, l'ensemble de ces transformations politico-institutionnelles se traduit de manière distincte d'un territoire à l'autre. Dans ce contexte de changement, et face à la multiplication des acteurs, le poids des communes et les spécificités de leur appareil technique sont à réinterroger d'un double point de vue : celui des modes d'exercice professionnel et de leurs adaptations, et celui du dialogue et de la coopération entre niveaux territoriaux.

2. Un territoire local sous influences multiples et de nouvelles dynamiques d'acteurs

Dans le prolongement de cette nouvelle architecture institutionnelle, on peut s'interroger sur les effets ou modifications effectives qu'elle a entraînés sur les systèmes d'acteurs. Dans ce contexte de transformations institutionnelles et de

maturation lente des organisations concernées par l'urbanisme, on peut penser que les techniciens se sont trouvés confrontés à des processus complexes, mais aussi instables, dans une période de transition. Dans le prolongement de ce questionnement, les répercussions affectant les modalités d'intervention, ou des formes de coopération entre acteurs techniques dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement seront analysées. Et c'est cette redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines que nous avons souhaité interroger en nous focalisant sur la place accordée au sein de la décentralisation au niveau local, notamment au rôle tenu par l'urbaniste municipal dans cette recomposition globale. Si la répartition des rôles et la distribution des prérogatives des acteurs ou des collectivités locales sont fixées par un cadre légal et institutionnel, il s'agit d'analyser quelles en sont les traductions concrètes.

2.1. L'échelon technique municipal : un secteur dominé par la gestion des problèmes quotidiens et une autonomie difficile à conquérir

2.1.1. Une structure technique bicéphale, mais sous contrôle étroit du politique

Les villes de Tiflet et Souk el Arbaâ que nous avons étudiées, comptent entre 30 000 et 60 000 habitants. Marquées par la période coloniale, elles se sont développées grâce aux activités administratives et marchandes et ont à présent à faire face à une croissance urbaine dominée par l'extension des quartiers d'habitat précaire.

A Tiflet ou à Souk el Arbaâ³⁰ ce qui frappe d'emblée lorsque l'on se rend à la mairie c'est la réalité quotidienne face à laquelle les agents sont confrontés. Les lieux de travail affectés à l'urbanisme sont étonnamment vides ou à l'inverse submergés de dossiers entassés et vieilliss. Ces bureaux sont peu équipés et ne semblent pas affectés à une personne précise. Les va-et-vient y sont nombreux : entrées et sorties rapides des techniciens, présence de groupes d'habitants sur le seuil ou à l'intérieur du bureau, altercations et discussions nombreuses, des gens semblent attendre, ou passent simplement la tête par la porte, d'autres cherchent quelque chose ou quelqu'un, ils ont tous des papiers administratifs à la main qu'ils agitent sous le nez des agents techniques. Parfois, assis sur le coin d'une table, un technicien remplit des fiches ou précise à un de ses collègues des éléments sur un dossier, le responsable du service s'enferme à clé dans un bureau pour être au calme, etc. L'impression de flou domine, et il est malaisé de comprendre qui fait quoi là où règne une grande animation.

Dans ces villes, la mise en œuvre de la politique urbaine s'appuie sur un appareil administratif local ancien dominé par une direction technique plus ou moins étoffée (souvent une vingtaine de personnes coiffée par un ou deux cadres). Elle est divisée en deux pôles souvent indépendant l'un de l'autre : le service du plan (ou de l'urbanisme) dirigé le plus souvent par un architecte et les services techniques

³⁰ L'atmosphère un peu brouillonne qui se dégageait des autres services techniques dans les villes précédemment visitées se fait plus discrète à Chefchaouen.

municipaux (ou des travaux de voirie) sous tutelle des ingénieurs. Dans certains cas, ces services techniques sont administrés par des techniciens spécialisés (génie civil) souvent formés sur le tas aux différentes tâches du service. Les divisions du plan supervisent de grands domaines découpés en sous-service aux tâches multiples : délivrance des autorisations de construire et des permis d'habiter, contrôle des constructions, suivi des lotissements et des surélévations, participation à la commission de voirie locale, relevés topographiques et enquêtes, traitement des requêtes, correspondances diverses, etc.

Quant aux services techniques, leurs champs d'intervention sont multiples : collecte et nettoyage (ordures ménagères, etc.), traitement des foyers nuisibles, espaces verts et environnement (entretien, plantations) et entretien de bâtiments, etc. A cette division sectorielle est souvent associée un découpage fonctionnel par secteurs géographiques considérés comme les unités d'intervention de base (centre-ville, quartiers périphériques, etc.).

De plus, le travail de cette structure technique est sous une double dépendance : rattachée le plus souvent directement au président de la commune qui domine la vie municipale – et dans une moindre mesure sous la tutelle du secrétaire général – et parfois soumise à l'autorité locale et au représentant du gouverneur – le pacha. Ce dernier, au travers de ses agents, intervient dans la gestion des questions d'urbanisme de manière plus ou moins appuyée selon les villes. Il semble ainsi régner une certaine confusion entre autorité locale et services municipaux.

2.1.2. Les techniciens locaux dans le champ de l'urbanisme : formations et profils professionnels

Trois figures marquent le niveau technique municipal :

- les cadres techniques ont des profils professionnels et des itinéraires variés : leur formation supérieure s'est effectuée soit au sein d'écoles d'ingénieur en génie civil ou urbain (Ecole de Mohammedia), d'écoles des travaux publics (Ecole Hassania à Casablanca) soit dans des formations en architecture au Maroc (ENA à Rabat) ou à l'étranger – ex. URSS par exemple. Pour la plupart, ils cherchent à s'installer ou à revenir dans la région où ils sont nés et où demeure leur famille. Ils ont exercé auparavant dans des villes moyennes plus lointaines avant d'être affectés aux postes actuels. Dans certaines communes, ce sont des agents moins qualifiés qui sont nommés sur ces postes d'encadrement. Les formations dont ils sont issues sont celles de second cycle spécialisés : licencié en géologie ou en droit public avec des modules en administration locale ou en droit de l'urbanisme, par exemple. Leur ancienneté dans le service et le fait d'avoir exercé leur activité sous la direction d'un cadre a joué dans leur nomination (bonne connaissance des dossiers, une certaine technicité acquise au cours du temps et des relations suivies avec les autres acteurs techniques) ;

- les techniciens sont des agents techniques polyvalents ou adjoints techniques spécialisés placés auprès du directeur des services techniques. Les formations dont ils sont issues sont diverses mais plutôt de niveau secondaire : parfois licenciés en droit ou diplômés des écoles d'adjoint technique, issus de formation en génie civil, en dessin en bâtiment ou de formation courte de « paysagiste ». Ils sont soit affectés au service de l'urbanisme soit au service technique proprement dit ;
- les contrôleurs sont les plus nombreux dans les services et secondent les techniciens et se caractérisent par une absence de diplôme ou de qualification précise.

2.1.3. Des missions marquées par des tâches administratives et le poids de la gestion quotidienne

Au quotidien, les cadres techniques, ingénieurs ou architectes, assument, au niveau de la gestion urbaine, un rôle administratif et technique très lourd, avec les « moyens du bord ». Ainsi, la majeure partie de leur temps est occupée au contrôle et au suivi des constructions courantes ; instruction des demandes (permis de construire en dessous des 200 m²), suivi des autorisations, vérification de conformité et contrôle normatif des constructions, qui nécessitent un travail en relation avec les habitants. Soit sous forme de conseils individuels lors de projets de permis de construire ou d'extension de bâtiment par exemple, soit en participant à des réunions élus/habitants sur des dossiers plus importants (projets d'assainissement par exemple). Ces agents animent un certain nombre de commissions au niveau local. Elles sont chargées d'analyser et de valider les projets de construction ordinaires (commission de voirie). Un des chefs de service analyse ainsi son travail : « La technique c'est même pas 30 %, sinon c'est le négoce, le contact direct le plus important, les discussions en commission, les sorties sur les lieux, le contact quotidien avec les gens, c'est des problèmes de gestion plutôt que des conseils d'architecture ».

Les cadres, en faible nombre, sont assistés dans leurs missions par des techniciens et contrôleurs. Agents techniques polyvalents, ils sont la véritable cheville ouvrière du service, et leur travail est marqué par un ensemble de tâches quotidiennes sur le terrain : enquêtes, relevés, contrôle, suivi des menus travaux. Ce sont eux qui sont le plus au contact des habitants et qui gèrent l'ensemble des documents administratifs ordinaires. L'un d'entre eux décrit ainsi son travail : « On reçoit les demandes de construction, on les distribue aux agents puis après vérification, on les remet au chef de service pour certification. On fait un peu de tout, on distribue le travail, on surveille, on met les personnes en contact. Et aussi on prépare les fiches techniques avant le passage de dossiers en commission ».

S'ils sont souvent absents des activités de conception (études, lotissements, etc.), ils ont pour tâche d'assurer le lancement des consultations d'études et des marchés publics, la conduite de certaines études de faisabilité de bâtiments communaux ou de réaménagement de certains secteurs (marché, etc.) et plus rarement la

conception d'espaces publics³¹. Leur rôle, qui nécessite une grande polyvalence, est surtout celui d'exécutants qui, cependant, orchestrent la mise en œuvre de certains chantiers (voirie, réaménagement de petites places, travail sur éclairage). Et récemment on a assisté à la mise en œuvre de certains projets de restructuration d'équipements – marché, gare – portés uniquement par le local (*Pacha*/commune, à Souk el Arbaâ par exemple).

De plus, si leur échelle d'intervention est avant tout le périmètre urbain (et surtout les quartiers périphériques), ils sont très souvent sollicités par les communes rurales environnantes. Ils participent également au suivi de travaux de certaines opérations menées par les OST (ERAC, SNEC, ANHI, etc.).

Ainsi, les ingénieurs ou architectes responsables des services techniques assurent une mission d'interface avec le niveau politique local et les représentants du *Makhzen*, mais aussi auprès des habitants et d'un ensemble d'acteurs techniques centraux ou locaux (agence d'urbanisme, etc.), des services urbains (ONEP, OM, assainissement, etc.), des opérateurs (ANHI, etc.) ou des acteurs privés (dans le cadre de marchés négociés avec les bureaux d'études ou les architectes).

Cependant, l'appareil technique municipal semble participer de plus en plus à l'élaboration de projets ou documents en collaboration avec les services extérieurs de l'Etat. En effet, l'autre axe d'intervention dans le champ de la production urbaine est caractérisé par le rôle consultatif qui leur est attribué en matière de planification et de projets opérationnels. A ce titre, ils participent à des négociations plus ou moins formalisées entre acteurs territoriaux à l'occasion de la réflexion sur les schémas directeurs ou les plans d'aménagement. La connaissance du territoire (population, lieux, etc.) agit comme la ressource principale de ces acteurs dans les discussions avec d'autres agents techniques extérieurs à la commune (alors que la compétence technique au travers de la reconnaissance du titre d'ingénieur ou d'architecte est leur ressource principale face aux élus, aux autres techniciens ou aux habitants). Ce sont eux, sous contrôle du président, qui sont chargés de préparer les rapports présentant les remarques de la commune sur le plan d'aménagement ou tout autre document d'études, de les transmettre aux services déconcentrés, mais aussi d'exposer le projet au conseil municipal et de traduire ses avis. En lien avec l'agence urbaine et l'autorité locale, ils contribuent également à la réalisation d'enquêtes de terrain préalables aux documents de planification ou de restructuration de quartiers (grille de relevés, suivi des enquêtes, démarche d'informations des habitants, etc.).

Néanmoins, dans la pratique un certain nombre de choses leur échappe, ainsi l'un des architectes a tenu à nous préciser la manière dont il voyait son rôle : « La période où le dossier est préparé, c'est votre période, mais lorsqu'il s'agit de

³¹ Si les bureaux d'études (généralistes ou BET) sont impliqués fortement dans les questions urbaines, ils n'ont pas été directement insérés dans la chaîne d'acteurs présentée précédemment. Ils jouent un rôle clé dans la fabrication de la ville et sont souvent des intermédiaires entre les différentes structures déconcentrées et les communes. Ce sont les principaux « producteurs » de documents en contact constant avec les acteurs institutionnels. Quelques structures ont été étudiées dans le cadre du rapport, mais l'étude plus complète de leurs pratiques et productions reste à faire.

financement ou de choisir le maître d'ouvrage alors là votre mission est terminée au profit d'autres ». Ils demeurent cependant associés au suivi d'études préalables et à la définition d'études attribuées à la maîtrise d'œuvre par appel d'offres. Dans ce contexte, les cadres ont parfois la responsabilité de définir les cahiers des charges mais, comme ils le précisent, « C'est pas grand-chose, c'est un modèle à appliquer avec deux volets : les clauses techniques, c'est standard et sur les études, il faut toujours écrire des éléments sur les spécificités locales. Et puis, l'agence urbaine est consultée pour avis et ajouter des choses ». Au final, la plupart des cadres confirment les propos d'un des leurs : « Lorsque, sur un dossier important, on travaille avec différentes compétences, cela oblige à se situer et donc vous identifiez très vite les carences dont souffre le service, indépendamment de la prise de décision. ».

2.1.4. Des techniciens municipaux entre subordination, dispersion et désenchantement

De fait, leur travail porte la marque d'une fragmentation des missions associée à un aspect très routinier de leurs tâches, même si la montée en puissance d'un rôle d'interface et de coopération « obligée » semble être un des traits majeurs récents de leur fonction. Et si le champ des pratiques, que les missions recouvrent, est vaste, le déficit de moyens est fréquemment mis en avant comme frein à une bonne gestion urbaine, tout comme semble problématique le rôle qui leur est attribué par la décentralisation : « La décentralisation c'est plus de dossiers, plus de travail, plus de contraintes et moins de moyens ». De plus, le manque d'autonomie, le rapport de subordination et de dépendance dans l'exercice de leur fonction, la tutelle exercée par les élus ou l'impossibilité de lancer des initiatives sont réaffirmés par les cadres (dont la parole apparaît assez libre).

Ainsi, les services ont peu de marges de manœuvre et demeurent confrontés à une double contrainte : celle des instances et acteurs extérieurs et celle du territoire proche (élus, habitants). De nombreux propos rappellent que « toutes les instances se chevauchent dans les décisions d'urbanisme, il y a de la dispersion qui entraîne un malaise dans le travail de l'urbaniste » et ainsi « l'architecte ou l'ingénieur municipal est marginalisé ». De plus, les agents font face à un pouvoir de décision et d'arbitrage fortement concentré et bien souvent opaque reposant sur un tissu officieux de petits arrangements et d'ajustements locaux au sein d'un système politique local qui reste marqué par le clientélisme et la cooptation. Le président de la commune est en prise directe avec l'ingénieur municipal, et le confine le plus souvent à un rôle d'application de ses choix, quant il ne le contourne pas, comme le rappelle un responsable local : « La division technique est un peu dépassée car le président ou des élus peuvent traiter directement avec n'importe quel agent sur un dossier et prendre des initiatives sans en parler au technique. Sur les autorisations de construire courantes par exemple ».

La remise en cause de leurs compétences scande leurs propos : « Le président accepte ou pas votre point de vue, il peut y avoir une élaboration et une application

conjointe mais il faut bien souvent imposer notre savoir. Mais le plus souvent, le politique est plus fort que le technique », et il semble que « les services techniques perdent de leur poids, et les conseils ne sont pas efficaces, la décision politique prime ». Mais d'autres cadres adoptent des points de vue plus ouverts : « C'est vrai le politique a le droit de s'imposer dans les décisions urbaines, mais il faut prendre sa place, acquérir une expérience, devenir autonome et prendre des initiatives. Le technicien doit réfléchir avec eux, ou apporter un peu de conseils si les élus demandent. Mais après il faut se réserver. Moi, j'ai la conviction que l'intérêt urbain revient aux citoyens surtout, et qu'ils peuvent collaborer avec nous ». Nombre d'entre eux soulignent cependant qu'ils sont des « urbanistes sous influence ».

L'accent est également mis sur la faiblesse de la formation continue (notamment face aux problèmes juridiques, aux contentieux en urbanisme), ou sur les décalages entre formation initiale et travail réalisé : « il y a peu de relations entre ce que l'on a fait à l'école et ce qu'on fait ici. De sa formation, c'est à peine 10 % dont on se sert », ou encore sur l'absence de séminaires, de stages : « On fait souvent sa propre formation au travers de contacts personnels et pour se tenir au courant ou être à la page, seul l'effort personnel est mobilisé ». Quelques opportunités de stages se présentent parfois surtout dans le domaine technique (assainissement, déchets solides) qui permettent aux cadres de se rencontrer et « de voir qu'au niveau de leur municipalité, ils ne sont pas trop loin de la pratique des autres villes » !

Enfin, s'il y a peu de postes d'encadrement, ils sont occupés par un personnel relativement bien formé, mais qui semble préoccupé par son désir de bouger (les postes sont souvent vacants et le recrutement très long). En effet, beaucoup de désenchantement se manifeste notamment parmi les ingénieurs et les architectes dont la carrière semble bloquée (notamment par des présidents de communes qui freinent leur mobilité). Le problème de la permanence des agents en poste ou la difficulté de trouver des cadres diplômés pour la direction des services traduit bien une sorte de crise des services techniques municipaux, aggravée par la fuite vers le privé de ses agents les plus qualifiés.

Ainsi, le personnel exprime fréquemment son désir de bouger et de se tourner vers la maîtrise d'œuvre soit dans le cadre d'une activité libérale en se mettant à son compte, soit en tentant de rejoindre l'échelon régional (agences urbaines), et éviter ainsi une sorte de « fossilisation » des tâches et fonctions.

Mouvement qui amplifie la fragilisation de l'échelon municipal, car ces cadres sont alors remplacés par des agents ayant une qualification intermédiaire. Le rôle du diplôme étant alors moins déterminant que la nécessité pour le maire d'avoir un référent même s'il ne maîtrise pas le savoir-faire technique spécialisé (architecture ou urbanisme).

Dans l'ensemble des villes étudiées la gestion quotidienne et les tâches administratives dominant, l'encadrement des services apparaît assez faible avec une organisation structurée par le triptyque suivant : ingénieur-technicien-contrôleur. De plus, les services techniques restent majoritairement sous l'influence

d'une culture technique normative et prescriptive dominée par les ingénieurs et d'une culture politique faite de petits arrangements et renforcée par un pouvoir de décision fortement concentré et bien souvent opaque.

Mais si les services techniques municipaux prennent en charge de nombreuses tâches, de manière générale les communes n'ont ni la capacité financière ou budgétaire, ni une véritable capacité d'expertise pour mener leur propre politique urbaine ou faire face à la gestion des problèmes posés par le développement urbain. De plus, leur autonomie dans le cadre de la décentralisation semble bien ambiguë comme nous l'ont rappelé de nombreux cadres municipaux. C'est un échelon qui a du mal à se structurer et à peser sur les décisions, et qui est très souvent jugé de manière négative par les professionnels. Dans ce contexte, les autres acteurs institutionnels apparaissent donc en position dominante et leur rapprochement avec les communes demeure un des principaux enjeux – et une des incertitudes – de la mise en œuvre d'une politique urbaine plus cohérente et plus proche des difficultés réelles rencontrées localement.

2.2. Le niveau déconcentré : l'affirmation d'acteurs en position dominante qui prend appui sur un bloc de compétences et de contrôle spécialisé

L'Etat, au travers des services déconcentrés, demeure un acteur dominant et une force structurante dans les processus de définition et de négociation des documents d'urbanisme. Pour mener à bien ces stratégies urbaines, le cadre juridique a évolué depuis quelques années et l'administration a créé de nouveaux « instruments » pour répondre à la crise urbaine à des niveaux territoriaux adaptés (région, local). Avec la modernisation de l'appareil administratif et le resserrement du maillage territorial, on assiste à une multiplication des niveaux de l'administration territoriale et des acteurs de la gestion urbaine. Ainsi, les agences urbaines ont acquis ces dix dernières années une position centrale dans le système d'acteurs. Cette légitimisation de nouveaux acteurs se double pourtant de leur enchevêtrement (agence urbaine, services des wilayas et des préfectures, inspection régionale), de confusion entre niveaux et enfin de concurrence dans de nombreux domaines, mais se caractérise aussi par des processus de coopération nouveaux. De plus, les compétences techniques et les capacités d'expertise tendent à renforcer cette recomposition. Cependant, de nombreuses différences apparaissent selon les territoires. En effet, si leurs objectifs sont identiques, l'importance, le positionnement et les démarches des acteurs techniques ainsi que leur place dans les chaînes de fabrication de la ville varient beaucoup avec l'histoire et le contexte local.

2.2.1. Des acteurs au plus près du terrain ?

Les agences urbaines, en dehors des grandes villes, sont souvent de création récente. Leurs services de planification et gestion urbaine sont composés le plus

souvent d'architectes, appuyés dans leur travail par d'autres disciplines (géographes, ingénieurs, parfois sociologues).

L'agence urbaine de Kénitra (60 personnes) est de création récente - fin 1999 - et dans une phase de rodage au moment des enquêtes. Couvrant un vaste territoire et sur plusieurs « fronts » à la fois, sa connaissance des villes plus éloignées, comme celle de Souk el Arbaâ, demeure encore superficielle. Pour le secteur de Tiflet, c'est l'agence urbaine de Rabat Salé créée en 1994 et ses 73 agents, qui avait la charge de ce territoire. Cependant, l'AURS est un acteur peu présent, avant tout mobilisé pour le développement de la capitale administrative et de ses 22 communes et loin d'adopter une démarche de travail de proximité. C'est donc surtout la division de l'urbanisme de la province installée à Khemisset qui a suppléé aux défaillances de l'agence (ainsi que l'inspection régionale avant le nouveau changement institutionnel).

A l'inverse, le cas de l'antenne locale de l'agence urbaine implantée à Chefchaouen (4 personnes) est très intéressant à plus d'un titre. Cette antenne, rattachée à l'agence urbaine de Tétouan, créée en 1997, est implantée depuis trois années dans la ville à titre expérimental. Elle bénéficie d'une relative autonomie et d'un ancrage territorial qui lui permet d'être proche du « local » et de rapprocher l'agence des communes, en adoptant des postures de travail qui interrogent les normes techniques et les relations entre acteurs. Cette antenne est mise au service des 33 communes de la province de Chefchaouen.

2.2.2. Des missions très dispersées où domine encore le suivi des affaires quotidiennes communales

Si les configurations territoriales d'action sont singulières, en revanche les missions des différentes structures sont souvent très proches et recouvrent des champs techniques très nombreux.

La planification recouvre des tâches multiples : études préalables, préparation et définition des politiques stratégiques d'aménagement, traduction dans des documents, puis mise en œuvre et suivi des documents d'urbanisme - schéma directeur et plan d'aménagement -, élaboration des plans d'aménagement sectoriels (à caractère touristique par exemple), plans de restructuration ou de régularisation, jusqu'à la phase préopérationnelle. Si la production de documents d'orientation et de planification leur incombe, l'agence urbaine externalise pourtant une partie des tâches, telle que la production d'études générales de diagnostic et de formalisation graphiques des premières esquisses des schémas d'aménagement, confiées à des bureaux d'études privés. En revanche, c'est à elle que revient la coordination, le suivi et l'animation des études sous-traitées. Mais les agences ont surtout à faire face à une grande diversification de leurs fonctions et doivent s'orienter à présent sur des volets plus spécifiques ou des missions nouvelles : questions d'environnement et de transports, dossiers sur l'énergie et les problèmes juridiques (marchés publics). La gestion urbaine et administrative est également au cœur des

prérogatives de l'agence et concerne le traitement des autorisations de construire, des requêtes et le contrôle de la réglementation.

On a ainsi une répartition du travail très segmentée entre tâches de conception et d'études et instruction et contrôle des dossiers de permis de lotir ou de construire. Mais les cadres avec lesquels nous nous sommes entretenus rappellent que « 60 % du travail est consacré au traitement des affaires quotidiennes liées à la municipalité, ce qui laisse peu de temps pour dessiner une politique de l'urbanisme ».

Ce qui distingue l'antenne locale de Chefchaouen des autres, c'est l'accent mis sur la nécessité de prendre en compte les données locales dans la gestion urbaine, permettant d'adopter une démarche de travail qui vise à associer l'analyse du cadre physique à la compréhension du fonctionnement des quartiers et de leurs habitants. Ainsi, l'instruction des demandes d'autorisation de lotir et de construire ne peut se faire qu'« en faisant référence à la fois à la législation et aux orientations du ministère et aux données locales, parce qu'il y a des spécificités locales à chaque province et (...) on ne fait pas l'instruction uniquement du point de vue juridique, mais d'un point de vue local, c'est-à-dire des possibilités offertes localement en matière de gestion urbaine ».

L'enjeu plus global pour les agences est d'assurer un rôle de coordination et d'intermédiation entre services de l'Etat et collectivités locales, et de tisser des relations nombreuses avec des partenaires stratégiques : la wilaya et ses divisions techniques, la municipalité et son président, l'inspection régionale ou encore les amicales, etc.

De même, les missions des divisions de l'urbanisme des préfectures (implantées à Kénitra et Khemisset, et composées de 5 à 6 cadres) se déclinent en multiples tâches : suivi des documents d'urbanisme, avis lors de l'instruction au sein de la commission d'examen des plans d'aménagement à l'agence urbaine, contrôle des constructions et participation au sein des commissions diverses, appui aux collectivités locales. De même, la division donne son avis dans les domaines foncier et urbanistique lors des demandes d'investissement économique appuyées par les centres régionaux d'investissement. Elle entretient des relations avec les amicales, suit les opérations de l'ANHI pour le compte du wali, ainsi que les projets propres au ministère (lancement des marchés, appel d'offres). De plus, de nouvelles cellules se mettent en place (environnement), des dossiers nouveaux sont abordés (plans de développement des communes rurales). Là aussi, les responsables pointent un certain nombre de dysfonctionnements au sein de la province : « Au sein de la division, les compétences manquent car elle a connu beaucoup de départs pour le privé ou de défaillances. De plus, on est absorbé par le quotidien et il est très difficile de faire bouger les choses. Jusqu'à quel niveau intégrer les élus sur les dossiers alors que les communes sont peu outillées en ressources humaines, n'ont pas assez de compétences ni de moyens. Quel montage institutionnel promouvoir ? On est face à une crise des initiatives et à une crise de la prise de décision ».

De plus, les contours encore flous de leurs missions après les changements institutionnels récents sont souvent à l'origine des rapports tendus entre division de l'urbanisme, l'inspection régionale et l'agence urbaine sur certains territoires³². La difficulté à prendre toute sa place dans le système d'acteurs, la quête de légitimité et la concurrence pour la conduite du jeu d'acteurs sont les traits les plus marquants de cette période de transition.

2.2.3. Des relations tendues avec les communes : le technique contre le politique ?

Cette mise en place de nouvelles structures qui monopolisent les tâches de définition des politiques urbaines, d'expertise, et de gestion des constructions cantonne bien souvent le niveau technique municipal dans le seul rôle de suivi et de gestion des tâches quotidiennes (permis de construire). Les relations se tissent progressivement entre acteurs locaux, mais les agences urbaines se considèrent bien souvent comme les services de l'urbanisme des villes et les services techniques municipaux comme des « supplétifs » des agences urbaines. En outre, la méfiance envers les élus domine car ces derniers sont accusés de privilégier les compromissions et les particularismes locaux avant l'intérêt général.

Dans ce contexte, de nombreuses tensions se font jour avec les municipalités. Le responsable d'une antenne de l'agence urbaine rappelle que « l'agence se trouve confrontée à des masses de dossiers qui sont des opérations de construction sur des lots illégaux. Pour l'agence, on ne peut statuer sur ces dossiers ; on demande à surseoir sur ces dossiers comme un moyen de pression sur les communes pour qu'elles interviennent auprès des lotisseurs pour régulariser ces lotissements avant que l'agence instruisse ces dossiers. C'est un problème parmi d'autres qui crée une certaine tension entre l'agence et les communes qui sont plus guidées par le souci électoral, de satisfaire les besoins immédiats du citoyen. Ils ont une autre logique qui est la souplesse à l'extrême pour régler les problèmes urgents qui s'imposent. L'agence a une autre logique qui est celle de respecter la loi. Donc il y a une certaine tension qui n'aide pas les agences à travailler de manière conjointe avec les communes pour pouvoir résoudre les problèmes d'urbanisme. Je parle des instances politiques, et non pas techniques, parce qu'il y a des textes qui organisent le fonctionnement des services communaux, surtout pour les communes urbaines. Mais au niveau de la pratique, les instances techniques n'ont aucun pouvoir par rapport aux instances politiques, dans la mesure où toutes les attestations, les autorisations sont délivrées par les présidents de conseils communaux. Donc la dimension technique n'a aucune influence sur la décision ; un architecte municipal peut ne pas être d'accord sur une autorisation, mais cela n'empêche pas le président de donner le permis d'habiter. La solution au problème (...), c'est de donner un peu de pouvoir aux instances techniques des communes par rapport au président. Cela permettrait d'équilibrer un peu les choses, sinon, on est dans une gestion qui n'est pas rationnelle, technique ou juridique. Le politique prime de manière grave sur la

³² Un inspecteur avait déclaré à ce propos : « L'agence urbaine est un îlot de compétences et le reflet de l'Etat tandis que les services du gouverneur veulent se maintenir dans la course »

conception technico-juridique ce qui crée un certain déséquilibre, qui se manifeste dans les résultats. On est dans un système de gestion d'urbanisation complètement décalée par rapport aux orientations qui sont inscrites dans la législation ».

Le même constat avait été dressé par un inspecteur régional : « La Charte de 1976 en donnant le pouvoir au président de commune a été catastrophique, car mal préparée. Les communes agissent le plus souvent dans le cadre des intérêts particuliers et négocient avec la loi et les règles. L'intérêt général doit primer, mais on est dans une phase transitoire qui renvoie à des questions de compétences et de responsabilités, et l'idéal serait que les communes se prennent en charge ». Mais d'autres contraintes sont alors invoquées par les responsables de l'urbanisme : « Les communes sont submergées de problèmes quotidiens et n'ont pas assez d'outils pour s'atteler aux tâches à réaliser et encore moins à la réflexion sur les grandes orientations ».

L'apparition récente de structures nouvelles a contribué à dessiner un réseau plus dense et qualifié d'acteurs et a aussi concouru à un repositionnement stratégique de certaines structures et à créer une concurrence entre segments. La place réciproque de chacun est brouillée et ce phénomène tend à rendre moins lisible les interventions et les arbitrages dans le domaine urbain. L'histoire de l'évolution de ces cadres institutionnels depuis plus de 20 ans marque encore profondément les rapports entre les différents acteurs. Cet état est générateur de tensions entre services existants, et s'exprime souvent au cours des nombreuses commissions dans lesquelles ils sont tous réunis et où se négocient un grand nombre de décisions, tant du point de vue de la planification que de la gestion urbaine.

2.2.4. Montée en puissance et systématisation des procédures codifiées de partenariat. Des dispositifs de coopération « obligée » au niveau local mais des procédures encore standardisées

De nombreuses procédures, inscrites dans la loi du 12 et 14 octobre 1993 et du 6 octobre 2000 (instituant des commissions centrales, des comités techniques locaux), se sont mises en place au cours du temps permettant de recourir à des cadres organisationnels mieux établis – mais encore très formels –, d'organiser les relations entre acteurs et de gérer la coordination des projets tant pour les différentes phases de l'élaboration et le suivi des schémas directeurs et des plans d'aménagement que pour les projets de construction importants. De nombreuses commissions ont vu le jour et tentent d'associer de manière régulière et formalisée tous les acteurs concernés par les projets (planification, construction). D'autres commissions mixtes à usage strictement local peuvent compléter ces dispositifs pour des projets de construction ou de lotissements de moindre importance. Leur nombre et leur contenu diffèrent d'une commune à une autre (commission de voirie, commission des permis d'habiter).

On assiste ainsi à une diversification des dispositifs d'échanges entre niveaux politique et administratif qui peuvent contribuer à un certain décloisonnement entre structures et à la construction de liens de coopération plus formalisés et plus

systematiques entre acteurs (le gouverneur ou le wali et leurs services techniques, l'inspection régionale, l'agence urbaine, le président de la commune et ses agents, les services administratifs des ministères - cadastre, conservation foncière -). L'un des architectes de l'agence urbaine de Tétouan évoque ces questions : « Auparavant les services travaillaient chacun dans son monde. Il s'agit de sensibiliser tous les partenaires au travers de ces commissions. Cela ne concerne pas seulement la conformité des projets avec les règles, ce n'est pas seulement technique (...). Il s'agit plutôt de tenir compte des avis des autres, d'établir des références connues de tous ».

Dans un contexte encore très centralisé, notamment pour les questions de planification, la construction d'une culture partenariale se fait progressivement sur le mode de l'apprentissage, mais l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme avec les communes par exemple n'est pas encore pour demain.

En définitive, si le mode de prise de décision semble être plus collectif et produit des interactions entre acteurs au cours des débats en commission, le plus souvent ces échanges demeurent très formels. Et la décision est le plus souvent le produit d'un compromis ou plutôt d'une combinaison entre une multitude de contraintes qu'il s'agit de concilier : critères technique, procédural, et politique.

2.3. Conclusion

A la suite de l'analyse des transformations du système d'acteurs dans le champ technique plusieurs constats peuvent être avancés :

- les transferts institutionnels consécutifs aux lois de décentralisation ont entraîné un certain nombre d'effets sur le travail des acteurs qui interviennent dans le champ de l'urbanisme : présence plus nombreuse d'acteurs, organisation d'un nouveau maillage local d'acteurs, développement des coopérations « obligées », mais aussi un certain flou dans les répartitions des compétences et donc une concurrence inévitable entre certains acteurs des services déconcentrés ;
- on est face à la mise en place d'un cadre marqué par le maintien de la prééminence d'un réseau centralisé d'acteurs. L'Etat demeure fort et le local reste subordonné au niveau supérieur avec le maintien d'une division des tâches par niveau territorial, même si une place plus large est accordée à la sphère privée et aux habitants. Néanmoins, de nombreuses difficultés subsistent au niveau local pour conquérir une autonomie réelle et assumée ;
- les municipalités demeurent organisées en services compartimentés, avec une forte fragmentation et segmentation des tâches, dominées par les procédures administratives ;
- on assiste à des formes de renouvellement des contextes d'action par l'institutionnalisation des formes de négociation, et une coopération entre acteurs voit le jour.

En parallèle à ce réseau d'acteurs en mutation, il semble que l'on assiste tant à l'identification de nouvelles problématiques qu'à l'apparition d'innovations dans le champ opérationnel ou dans les pratiques professionnelles au sein de certains organismes (ANHI par exemple). A leur suite, semblent émerger des nouvelles figures et métiers de l'aménagement urbain.

3. Nouvelles figures professionnelles et innovations dans le champ professionnel. Le métier de chef de projet : du pionnier au manager³³

L'hypothèse de cette investigation repose sur la force supposée de renouvellement du milieu urbanistique et du développement local qu'aurait pu ou pourrait avoir au Maroc le nouveau paradigme de l'action urbaine : à savoir le projet avec ses façons de faire et sa figure professionnelle privilégiée, le chef de projet, nouvel acteur territorial. Culture et pratiques professionnelles qui ont été introduites au Maroc pour intervenir sur les villes avec les PDU, plans de développement urbain, il y a une bonne vingtaine d'années.

En effet, il nous semble que la démarche de projet et les acteurs qu'elle met en place, dans ses définitions doctrinales tout au moins, intéressent directement les questions du local et de l'innovation. L'attention que porte Jean-Pierre Boutinet³⁴ au glissement sémantique entre gestion du projet et gestion par le projet nous informe sur la double dimension du projet urbain, qui concerne notre propos :

-la gestion du projet nous renvoie à l'objet du projet, en l'occurrence, un territoire, qui est considéré dans sa spécificité, dans sa singularité et dans sa complexité où toutes les dimensions sont prises en compte (morphologiques, économiques, sociales), avec des expertises variées mais coordonnées, car la notion de globalité, comme celle de partage, est fondatrice de la démarche de projet. Elle suppose aussi un suivi continu du processus de la conception jusqu'à l'évaluation, ce qui suppose un dispositif de coordination développé et quasiment autonome.

-la gestion par le projet concerne la dimension organisationnelle, puisqu'elle tend à se définir comme une méthodologie destinée à introduire, dans un ensemble organisé, des changements, avec un souci d'efficacité, c'est-à-dire de maîtrise des coûts et de respect des délais. Dans cette optique, le fonctionnement transversal est préféré au vertical, à la hiérarchie. La notion de projet partagé est cruciale puisqu'il permet à la fois une mobilisation, une responsabilisation et une maîtrise (même relative) des objectifs. Ce qui suppose de nombreux ajustements, de négociations dans un partenariat complexe.

³³ Ce développement s'appuie lui aussi sur une recherche menée dans le cadre du PRUD (Programme de recherche du ministère des Affaires étrangères, de l'ISTED et du GEMDEV) : *L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel : une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise ?*

³⁴ Jean-Pierre Boutinet, 1990, *Anthropologie du projet*, éd. PUF.

Dans sa mise en œuvre, le projet - défini comme une combinaison de ressources humaines et techniques - est piloté par un chef de projet (et une équipe), responsable de l'ensemble de l'élaboration jusqu'à la réalisation. « Le chef de projet est un nouveau venu sur la scène professionnelle actuelle : son rôle est tout autant celui d'un coordinateur, d'un animateur et d'un décideur. Il doit gérer les interfaces des personnes externes et internes ; il doit se préoccuper d'arbitrer, planifier, de contrôler, prévoir, communiquer » (Boutinet).

Cet ensemble de préceptes sans aucun doute doctrinal, suppose pour sa mise en œuvre, des bouleversements à la fois institutionnels et professionnels que les conditions politiques, économiques et techniques ne peuvent, toujours assumer. Mais, par nature, il doit prêter à des interprétations localisées³⁵.

3.1. L'ANHI, la décentralisation et la démarche de projet

Le terrain choisi pour l'investigation - qui reste exploratoire - est principalement l'ANHI, agence nationale pour l'habitat insalubre, qui, par son histoire, nous semble exemplaire de ces « nouvelles » professionnalités et de leurs évolutions. Nous l'avons ponctuellement élargi à d'autres instances, où de nouvelles façons de faire semblaient se mettre en place : une ERAC, autre opérateur de logement social et une agence urbaine (et son antenne locale).

L'ANHI, créée en 1984, dans une période d'ajustement structurel du Maroc, avait comme mission de poursuivre l'action que l'Etat avait menée jusque-là dans la « résorption de l'habitat insalubre », mais en renouvelant les moyens - y compris financiers - et les modes de faire. En effet, l'ANHI, organisme sous tutelle (OST) et entreprise publique de droit commercial, doit garantir son équilibre financier et la pérennité de ses ressources. Changement radical puisque l'Etat rompt avec la politique de subventionnement. Elle ouvre également le champ d'intervention, puisqu'elle peut faire à la fois du lotissement pour relogement (transfert de bidonvilles), de la restructuration (bidonvilles et habitats spontanés), de la construction neuve en collectifs.

Pour ce faire, l'ANHI met au cœur de son organisation et de son fonctionnement le projet, dans une volonté de démarquage d'autres types de fonctionnement : « La première innovation faite par le directeur a été de diviser les projets par chefs de projet ». En effet, par la démarche de projet, les initiateurs veulent se démarquer des échecs précédents qu'ils attribuent aussi au manque de structure de gestion et de compétences. D'où cette insistance des responsables sur la nécessité d'être efficace, en réduisant le temps de réalisation du projet, en s'en tenant à l'objectif et en procédant à l'évaluation, « pratique qui était nouvelle ». Le chef de projet est une des rotules des nouveaux dispositifs mis en place pour atteindre ces objectifs ».

³⁵ Voir le travail sur le chef de projet du GPU d'Argenteuil et la conduite de réunion : M. Jolé, « Les réunions et le projet urbain : de l'agencement d'acteurs à leurs délicats et interminables ajustements », in P. Boudon, *Langages singuliers et partagés de l'architecture*, éd. L'Harmattan, 2003. Voir également : « Le projet urbain et le chef de projet en France : les savoir-faire de la négociation » in INAU, *Les métiers de la ville*, éd. L'Harmattan et l'INAU, 2002.

Gérer le projet, c'est « l'identifier, le faire naître, le faire accepter par tous les acteurs et puis gérer sa mise en œuvre pour qu'il puisse voir le jour ». C'est la mission même du chef de projet.

Cette gestion par projet s'accompagne d'une décentralisation progressive de l'ANHI. Dès le départ, la petite structure, centralisée à Rabat, s'est voulue « souple, très souple », au plus près du terrain. La première expérience de décentralisation en antenne se fait à l'occasion du grand projet urbain de Tétouan, financé par l'USAID, en 1989. Le projet de réhabilitation de quartiers clandestins est d'une telle ampleur qu'il nécessite une gestion spécifique et une antenne est créée ; elle fonctionnera de façon quasi autonome, y compris financièrement. Cette expérience va lancer un débat à l'intérieur de l'ANHI sur l'opportunité d'une décentralisation plus poussée. Ce sont les événements qui pousseront l'ANHI à créer, en 1992, de nouvelles antennes à Fès³⁶ et à Tanger dans le cadre d'un nouveau programme étatique de restructuration de l'habitat clandestin. De petits noyaux sont installés par la suite à Marrakech, Meknès et Oujda. De fait, « la véritable décentralisation » se fait en 1998 : 11 agences régionales et interrégionales sont créées, avec des périmètres spécifiques. Enfin, en 2003, une véritable restructuration est en gestation, puisqu'il s'agit de faire fusionner l'ANHI avec d'autres opérateurs publics. Dans ce cadre, les antennes régionales se verront attribuer une véritable autonomie et deviendront des entités indépendantes avec lesquelles le siège entretiendra des relations contractuelles.

3.2. Quelques interrogations

Une des hypothèses est que le processus de décentralisation mené à l'ANHI a entraîné une normalisation du métier (peut-être nécessaire, ce qui serait une contradiction interne à ce type de démarche ou peut-être est-ce, simplement, que la décentralisation reste partielle) et que la gestion du projet a remplacé la gestion par le projet.

Cette « perte en vitesse » qui caractérise certaines périodes de l'ANHI nous semble aussi accompagner les méandres des politiques concernant l'habitat dit insalubre. Notre hypothèse est que la technicisation du métier de chef de projet est possible lorsque les modalités d'intervention sur l'habitat insalubre se réduisent à du lotissement. Cela permet de séparer les deux temps du projet, et donc un partage des tâches entre instances différentes : attribution des lots et transfert de population d'un côté et conception et réalisation des lotissements. Une opération de restructuration ne peut échapper aux populations en présence et à la question comment faire avec elles.

Ce savoir pose la question plus large sur la difficulté à repenser au Maroc les normes d'intervention sur l'habitat insalubre et à reconnaître dans leur complexité les quartiers illégaux (en dur ou précaires), quitte à définir des normes provisoires, moins sophistiquées, mais plus adaptées et évolutives.

³⁶ Emeute à Fès

Se pose alors également la question de la difficulté de capitalisation de savoir-faire et d'expériences et de transmission aussi bien à l'intérieur du milieu urbanistique mais également avec d'autres milieux, comme celui du développement rural où la démarche de projet et sa culture participative ont été longuement expérimentées alors qu'elles bénéficient peu aux villes.

Depuis quelques années, de nombreuses questions sont mises à plat et les orientations en matière d'intervention sur l'habitat en difficultés sont réouvertes : il s'agirait de réviser les normes d'intervention, de reconsidérer la politique du tout recasement. On parle de la dimension sociale du projet et le dispositif de la MOS est en train d'être mis en place. La fonction de chef de projet sans doute y reprendra-t-elle d'autres sens. La façon de prendre ou non en considération la dimension sociale du projet, avec ce que cela suppose comme difficultés et comme confrontation au terrain, en est un des révélateurs et peut être un bon lieu d'observation pour l'analyse.

3.3. La petite histoire du métier de chef de projet à l'ANHI : du pionnier-militant au manager

Une typologie n'est pas toujours la meilleure façon de rendre compte d'une dynamique historique, mais il nous a semblé opportun, dans ce cas d'étude, d'établir une typologie des différentes figures qu'a pu prendre le chef de projet, car elles correspondent à des périodes relativement repérables de l'histoire de l'ANHI. On pourrait même avancer que, d'une certaine manière, ces figures correspondent à des générations de professionnels, et en tout cas, à des trajectoires professionnelles spécifiques. Nous en avons repéré quatre, qui, bien sûr, n'ont de figé que la construction que nous en faisons.

3.3.1. Le pionnier-défricheur : la figure emblématique

L'ANHI, en 1984, démarre avec trois personnes dont le directeur. Les discours de reconstitution de cette histoire insistent sur l'importante stratégique de l'expérience professionnelle de deux d'entre eux, architectes (dont un qui est l'actuel directeur), qui avaient participé, chacun de leur côté, aux aventures collectives que furent les projets de réhabilitation, soit à Fès d'un quartier clandestin, soit à Meknès, d'un bidonville. Cette expérience de chef de projet a une véritable valeur initiatique, au-delà des personnes, pour l'institution elle-même. Elle est une référence fondatrice pour la maison et la « culture de l'entreprise », qui valorise toute expérience de terrain et disposition au pragmatisme. Elle fonctionne également à certains égards comme légitimation aux grandes orientations professionnelles de l'ANHI. Il s'agit d'une véritable revendication de filiation : « On avait déjà travaillé tous dans le cadre de l'administration dans des projets complexes ».

3.3.2. Portrait d'un pionnier qu'est le chef de projet du PDU de Meknès à partir de son journal³⁷

Architecte, M.N.B. a 26 ans lorsqu'il se trouve responsable de la cellule du projet de réhabilitation du bidonville Borj Moulay Omar de Meknès : 50 000 personnes, 20 % de la population totale et 103 ha³⁸. C'est la seconde expérience de ce type au Maroc après le PDU de Rabat que finance et « pilote » la Banque mondiale ; expérience pionnière, lourde de sens, lourde de conséquences, où les pouvoirs publics décident de tenter autre chose que du recasement et des transferts massifs : réhabiliter l'existant dans un projet d'ensemble, à savoir reconfiguration des parcelles, infrastructures, dessertes, activités, équipements, trames assainies pour accueillir les populations délogées. En effet, le PDU se veut être un « compromis entre une action clandestine, spontanée (des citadins) et action violente et répressive (de l'administration) ». Dans son journal M.N.B. rend compte d'un processus, long, compliqué et se complexifiant progressivement, avec des lenteurs, des accélérations, des « sur-place », mais aussi des moments de découverte, de « créativité ».

Le journal témoigne sur ce qu'est, en action, une démarche de projet (ce qui est assez rare) et sur le rôle du chef de projet et de son équipe dans la dynamique qu'ils sont censés déclencher. Au centre du dispositif, la cellule technique, chef d'orchestre, qui fonctionne sans cloisonnement et qui est rattachée à l'administration (délégation de l'urbanisme). Elle se veut (c'est un leitmotiv qui prend le sens d'une véritable déclaration de foi), malgré son rattachement institutionnel, « une entreprise volontariste et énergique », « un cadre de travail collectif et non une hiérarchie administrative ». La cellule est au centre d'un système d'acteurs complexe, dont les principaux protagonistes sont bien sûr les élus, l'autorité locale, l'administration centrale, les bureaux d'études privés, les experts de la Banque mondiale, les entreprises privées, mais aussi, partenaire incontournable, les populations. Il s'agit donc de mettre « tout ce monde au travail » : « l'action collective est le fer de lance ». Les « techniciens », principalement, architectes, ingénieurs, dessinateurs, surveillants de travaux, doivent mettre en œuvre des compétences morales, relationnelles autant que professionnelles.

³⁷ Nous nous appuyons largement sur le journal qu'a tenu M.N. Benyaya pendant son expérience de 5 ans de chef de projet qu'il a publié en 1999 : *Le journal d'un architecte, réflexions sur le développement urbain de la ville de Meknès, Histoire d'un projet pour une ville malade de son insalubrité*, éd. ANHI, Rabat. Nous avons également mené deux entretiens.

³⁸ M.N.B., débute sa carrière par des enquêtes qu'il mène dans le cadre du PDU à Rabat, puis il va exercer comme de nombreux jeunes architectes de cette période, de retour de France où ils ont fait leurs études, à la délégation d'urbanisme de Khemisset, puis celle de Meknès où il est chargé de la gestion des documents d'urbanisme. Nous l'avons déjà dit, ni la formation scolaire, ni les premières expériences professionnelles ne le préparent à ce métier de chef de projet. On peut signaler également que M.N.B. est meknessi et que son engagement professionnel se double d'un engagement affectif fort. (de nombreux interlocuteurs que nous avons rencontrés dans différentes villes de province sont originaires de la ville où ils travaillent et le revendiquent comme une qualité).

Les résistances sont multiples, souvent fortes et de toutes sortes et le « processus reste fragile, avec toujours un risque d'échec ». Face aux défaillances de l'administration, le chef de projet aurait souhaité plus d'autonomie de la cellule, qu'il veut - le mot est bien trouvé - « intégrante », c'est-à-dire qu'elle assimile les problèmes, les soubresauts pour poursuivre son travail, sous son autorité qu'il veut par ailleurs « incarnée et affectueuse vis-à-vis de ses collaborateurs ». Il regrette aussi que la réorganisation des services municipaux, qui pour lui était le préalable au lancement du projet, n'ait pas été faite. On remarque que la doctrine de la gestion par le projet dont un des objectifs est la contamination des structures classiques n'a pas fonctionné.

L'auteur insiste aussi sur le temps du projet : le temps doit être ouvert, mais en même temps scandé. En fait, il faut savoir mener un double mouvement, celui de l'attente, de l'ajustement et celui de la décision ponctuelle et ferme : « Il faut savoir attendre et être intransigeant en même temps ». Savoir jouer avec le court et le long terme, la fermeté et la souplesse, le détail et le global.

Mais, la qualité essentielle pour mener à bien ce type de projet complexe est la présence sur le terrain : « Le projet est une école d'initiation sur le terrain pour les fonctionnaires et les bidonvillois ». Seul le « réalisme créatif » permet de faire avancer le projet ; ses ingrédients ? : « sens pratique, bon sens, impératifs techniques et compréhension des habitants ». On comprend mieux à travers cette expérience en quoi la notion de projet est synonyme de pragmatisme : on assiste souvent dans l'administration à « une fuite vers le raisonnement technocratique et à un manque de réalisme ».

3.3.3. « Le conducteur de travaux » ou le métier normalisé

Le titre est un peu provocateur et est d'ailleurs contesté par les intéressés. Nous l'utilisons malgré tout pour mettre en évidence la formalisation et la réduction des ambitions de ce métier tel qu'il est à la fois codifié et pratiqué actuellement. Les pratiques sont sans doute multiples et variées, et nous n'avons pas épuisé le sujet, mais il nous a semblé qu'il y a un lien entre certains témoignages de chefs de projet et les prescriptions inscrites dans le document officiel sur les métiers de l'ANHI, sorti en septembre 2002 : *Matrice de référentiel des métiers et emplois et des critères de performances correspondants*.

Le descriptif du chef de projet s'inscrit dans la rubrique « Emplois des études et des réalisations des lotissements », où figurent également le directeur régional et le chargé des études et du contrôle technique des projets. Si l'on examine le contenu de la rubrique « Mission, fonction principale », l'insistance est mise sur la globalité du processus à suivre : « le chef de projet gère toutes les phases de la réalisation du processus (identification du terrain, étude de faisabilité, démarches administratives, lancement, suivi et réception des travaux). De fait, même si le foncier, objet stratégique dans les politiques de lotissements, occupe une place importante, la majorité des tâches mentionnées concerne la conduite des travaux. D'autre part, en examinant la fiche description de l'emploi, les qualités requises reposent

principalement sur des connaissances techniques (construction et urbanisme), sur des capacités de maîtrise de chantier. « Les compétences-clés » sont celles d'un ingénieur ou d'un architecte – rappelons que le chef de projet a le statut de cadre. Les compétences de gestion du projet ne se traduisent en termes de « compétence » que pour le directeur d'agence (architecte, ingénieur ou grande école de commerce et de gestion) à qui on attribue également une mission de chef de projet.

Il est cependant demandé au chef de projet d'être « polyvalent et avoir le sens de la communication ». On renoue là avec la nécessité pour lui d'avoir la compétence pour travailler avec les partenaires, d'autant qu'il lui est également demandé d'avoir de l'expérience en milieu bidonvillois : « Un chef de projet doit avoir une bonne expérience pour en être, avec 5 ans d'expériences à l'extérieur et au moins 2 ans à l'ANHI ». On notera également que la dimension sociale du projet n'est absolument pas évoquée et que ni la notion de négociation, ni celle de participation ne figurent explicitement dans la fiche.

3.3.4. Portrait d'un chef de projet en agence régionale

Le chef de projet a environ 35 ans. Il est ingénieur et travaille à l'ANHI depuis une dizaine d'années. Son bureau est modeste. Au départ, la description qu'il fait de son métier est relativement formelle et appuyée sur le manuel. Elle semble correspondre cependant à une pratique qui reste conventionnelle et encadrée par des règles, une hiérarchie. La décentralisation de fait concerne principalement la dimension technique (encore qu'elle fait l'objet de nombreux contrôles) ; il n'y a pas d'autonomie financière, ce qui pose des problèmes sur le suivi du projet et des chantiers. L'agence travaille à partir d'un contrat-programme annuel, décidé par la direction et le siège central, après propositions de chacun des chefs de projet.

Le cadre de travail semble assez rigide et le travail apparaît être un travail d'exécution où peu d'initiatives sont possibles, sauf peut-être dans le choix du foncier. Car la personne interrogée insiste sur l'aspect global de son métier et ne se reconnaît pas dans la dénomination de conducteur de travaux. « Le chef de projet gère tout, il s'occupe du projet du début jusqu'à la fin : il identifie le terrain pour une opération de lotissement social, puis il lance l'étude de faisabilité (très standardisée), il s'occupe de la gestion des appels d'offre, puis des études techniques, et enfin il s'occupe des travaux, avec les entreprises ». S'il ne se reconnaît pas dans le métier de conducteur de travaux, il ne se reconnaît pas non plus comme chef d'équipe ; il travaille seul (à l'intérieur de l'agence). Il n'existe pas à l'ANHI de corps de chefs de projet structuré, avec des échanges et des rencontres. Il n'y a pas de coordination entre les agences à leur niveau. Il se reconnaît cependant un certain rôle de « facilitateur entre partenaires », mais jamais avec la population. La dimension sociale du projet, il ne l'a jamais assurée. « Je n'ai jamais vu de bidonvillois ; on ne s'en occupait pas ; on n'allait jamais chez eux. Aujourd'hui, par contre, on veut nous former à la MOS (maîtrise d'ouvrage sociale) ».

Les autres chefs de projet du même type et que nous avons rencontrés exercent leur métier avec la même éthique, la même conscience professionnelle et la même conception de leurs missions, malgré quelques variantes de situation et de personnalité. La technicisation du métier et peut-être une bureaucratisation nous semblent liées aux actions que ces agences ont menées en priorité jusqu'il y a peu, à savoir le lotissement où le transfert des populations n'est quasiment jamais pris en charge par les chefs de projet.

3.3.5. « Le diplomate polyvalent », le transfert des compétences du rural à l'urbain

L'ANHI est traversée depuis quelques années par de nombreuses interrogations. Parallèlement à ce que nous avons appelé la « normalisation des métiers », l'agence s'est lancée dans des projets expérimentaux. Elle participait en cela au mouvement plus général de redéfinitions d'objectifs en matière d'habitat social et de manières de faire que le gouvernement d'alternance avait favorisées. Une des idées de ces projets était la prise en compte des populations dans les projets qui leur étaient adressés. Ce nouveau modèle de travail participatif supposait de nouvelles compétences à mener un projet et demandait de l'inventivité dans les façons de procéder. Un des objectifs était de créer des « unités de gestion de projet » avec un architecte, un ingénieur, un sociologue. D'autres opérateurs sont également engagés dans des « démarches qualité ».

Nous avons observé une agence régionale de l'ANHI qui est porteuse de projets – pilotes qui tentent, entre autres, de mettre en place des ZAP : zone d'aménagement progressif. Ce sont de nouvelles façons de faire, plus rapides, aux normes d'urbanisme moins normatives (alignement). Ces opérations se font par étapes avec des zones d'accueil qui proposent un minimum d'infrastructures. L'aménagement se fait ensuite progressivement. La population vient compléter elle-même l'aménagement en fonction de la valorisation du site. Chaque amicale réalise le réseau secondaire et tertiaire. Ce type d'aménagement donne une place importante aux populations qui doivent s'organiser pour faire face à leur nouveau rôle.

3.3.6. *Portrait d'un chef de projet : le transfert des compétences*

Elève de l'école de Meknès, il est agronome depuis 1982. Il a travaillé dans le domaine rural pendant 12 ans, sur le terrain, dans le cadre de la gestion directe des terres de l'Etat, puis au ministère de l'Habitat comme chargé d'études. Il intègre l'ANHI en 1995 sur des programmes d'habitat rural au siège central, puis, en 1998, il est nommé à l'agence régionale sur des programmes urbains.

Le programme de formation des ingénieurs en génie rural lui a permis de transférer un certain nombre de savoirs dans le milieu urbain : « La formation d'ingénieur en agriculture est plus large que celle en génie civil ». L'expérience du milieu rural semble l'avoir particulièrement rendu attentif aux questions de coopération interprofessionnelle, de partenariat et de négociation : « Ce dont on a besoin, ce ne sont pas des ingénieurs doués en génie civil, mais des gens capables de relationnel,

d'être diplomate et polyvalent. Il faut se transformer en homme d'engagement et faire adhérer au projet. Il faut connaître les lois, mais aussi faire jouer les dérogations, car tout est très normatif dans l'urbanisme. Ce sont des compétences qui se rajoutent ».

Pour lui, le métier de chef de projet a un double volet, technique et relationnel, mais « la coordination est au cœur du travail : « Il faut être 3 à 4 fois sur le terrain par semaine, il faut beaucoup de réunions ; c'est un travail de fou. Mais le qualitatif doit primer sur le quantitatif. Il faut une proximité avec le terrain ».

Ce travail de coordination a une double dimension :

- une externe et qui consiste à travailler en permanence avec l'administration et les autorités locales, y compris les élus. Il travaille ainsi en permanence avec le président de la commission d'attribution des lots, les comités de recasement, l'autorité locale, le conseil municipal, le ministère de l'Habitat. Il est particulièrement vigilant en ce qui concerne les intérêts personnels d'un élu ou d'un président de conseil. Il travaille avec l'ingénieur municipal sur la question des réseaux : « Ce sont eux qui vont instruire les dossiers et exécuter les travaux ». Il assiste aux réunions sur les documents d'urbanisme avec l'agence urbaine, les services d'urbanisme du ministère de l'Intérieur, le cadastre, la conservation foncière, les avocats, le service des domaines, le service des impôts, etc. ;
- l'autre, interne, consiste à organiser le travail en coopération avec ses partenaires pour rationaliser la gestion du temps. Sa méthode est d'organiser des « couples-projets ».

Les questions qu'on peut se poser sont les suivantes : comment analyser le renouveau de ce métier ? Est-ce une interprétation singulière par un individu particulièrement engagé dont l'expérience antérieure apporte d'autres compétences ? Est-ce du leadership ? Est-ce le souffle de réformes nationales qui relancent les initiatives individuelles ? Est-ce la capacité d'un dispositif local à entrer en synergie ? Ce dispositif local est-il plus réactif en ville moyenne ?

3.3.7. Le chef de projet-manager : autre tentation et autre lieu d'expérimentation

Le discours autour du management que l'on entend chez les responsables de l'ANHI se veut une rupture ou tout du moins une évaluation critique des pratiques antérieures et des obstacles rencontrés. Les deux personnes interrogées mettent l'accent sur les difficultés propres à une entreprise publique (effritement des décisions, confrontation au pouvoir politique, blocage par décisions arbitraires). Le management serait une réponse. « Ce qui est très difficile, c'est d'avoir la population avec soi, les élus avec soi, les agents d'autorité. Si vous ne les avez pas avec vous, ça ne marche pas ; on a des projets qui vont vite, d'autres qui traînent, qui sont bloqués. Ce qu'il faudrait, c'est demander aux chefs de projet d'être plus ouverts à tous les courants et de s'appuyer sur les gens qui sont porteurs de projet pour les pousser, essayer de faciliter les choses pour que les gens arrivent à trouver

un consensus : c'est plus un travail de management de projet qu'un travail de gestion ; on est passé d'un système de projet technique à un système de projet avec management, y compris social. Aujourd'hui, il nous faut des managers de projet complexe ».

L'ANHI étant en restructuration, il nous a semblé intéressant d'évaluer l'emprise de cette doctrine du management de projet et les modalités de son application chez d'autres opérateurs publics qui tentent de mettre en place une nouvelle organisation du travail comme un ERAC régional³⁹.

Cette restructuration est menée par un jeune cadre supérieur, ingénieur centralien de formation, arrivé en 1997, recruté pour « faire de la performance ». Il vient du secteur privé et n'a pas d'expérience du milieu de la construction et de l'urbanisme. Sa légitimité repose sur d'autres critères : « jusqu'il y a peu de temps, c'étaient les architectes qui étaient à la tête de ces entreprises. Or, l'entreprise a besoin de gestionnaires. La connaissance du secteur est un plus, mais la méconnaissance du secteur n'est pas un moins ; ce n'est pas une condition pour pouvoir piloter, gérer et orchestrer une entreprise ».

La restructuration de l'ERAC se fonde à la fois sur un processus de déconcentration (création d'agences locales) et une politique de management par le projet, les deux allant logiquement de pair pour celui qui la met en œuvre : « La déconcentration est la meilleure maîtrise des projets sur le plan local ; elle permet le meilleur équilibre financier ». Chaque agence a à sa tête un responsable qui, dans le discours recueilli, est « chef de projet », véritable porteur à la fois de la déconcentration et de la démarche de projet⁴⁰.

Le chef de projet, dans sa nouvelle définition, est responsable du projet depuis le début jusqu'à la fin et doit tenir tous les aspects, coût, qualité, délai : « Il est responsable d'orchestrer tout cela pour que le projet se termine dans les bons délais, dans les bonnes qualités, dans le budget qui lui était alloué au début. Bien sûr, c'est une évolution qui ne peut pas se décréter, cela ne se fait pas facilement. Il y a beaucoup d'obstacles ».

« En fait, ces notions de projet et de chef de projet sont apparues depuis longtemps dans les ERAC, sauf qu'elles sont restées collées à l'aspect technique, à savoir que le chef de projet était un chef de chantier ; le principal souci de ce chef de projet, c'est ce qui se passe sur le chantier, les problèmes avec l'entreprise, la maîtrise d'œuvre, etc. Il n'a pas le recul, la vision globale du projet, au sens de maîtriser le coût, faire une bonne qualité, dans un délai donné, bref, le triptyque du projet. »

Pour casser cette logique de chantier, les chefs de projet ne sont plus « naturellement » des techniciens, puisque leur mission est la gestion : « Ce n'est pas forcément un architecte ; si l'on fait aujourd'hui le bilan sur les 5 agences, on a

³⁹ Nous n'avons pas eu l'opportunité de rencontrer les chefs de projets de cet ERAC pour les interviewer ou les voir travailler. Nos propos se fondent sur une longue interview du directeur. Nous avons donc recueilli plutôt les éléments d'une doctrine qu'une pratique professionnelle quotidienne.

⁴⁰ Ce travail mériterait d'être poursuivi par un travail de terrain plus poussé sur la distinction entre chef de projet-chef d'agence et chef de projet « tout court ». Cette distinction n'a pas été faite pour l'ANHI ; on peut supposer qu'un directeur d'agence à l'ANHI, quand il est chef de projet, élargit ses missions et redonne au projet sa multi-dimensionnalité.

un architecte, deux techniciens, un licencié en droit et un licencié en économie. On a veillé à ce que ce collage technique ne soit pas une condition *sine qua non* pour que la personne s'occupe d'une agence ».

Ce renforcement délibéré de « la notion d'équipe-projet » pose la question du rapport de cette logique avec la logique verticale par grandes fonctions. Suppression ? Maintien et volonté de contamination ? Ou cohabitation ? C'est la dernière solution qu'a retenu le directeur de l'ERAC : « Nous avons délibérément renforcé la notion d'équipe-projet, sans abolir la verticalité. En fait on travaille en axe, le foncier, le commercial, le technique, mais nous avons mis en place des équipes avec l'idée qu'ils prennent de l'autonomie, c'est l'idée des agences. On a profité de la distance géographique pour casser la hiérarchie ».

De fait, la vocation sociale passe par la performance de l'entreprise. La culture participative, y compris avec les populations concernées, n'est pas la priorité. Ce modèle de gestion par le projet est centré sur la dynamique interne et sur l'efficacité. A travers ce modèle, son initiateur cherche lui aussi comme le chef de projet-pionnier à bousculer le carcan administratif et les verrouillages politiques, mais dans une dynamique plus délibérément assumée de marché.

3.4. Conclusion

Qu'en est-il du chef de projet comme nouvel acteur territorial ? Quelques questions et thèmes se dégagent de cette histoire abrégée.

La première concerne le lien entre démarche de projet et déconcentration, c'est-à-dire la capacité d'action locale pour un chef de projet ou un chef d'antenne qui est souvent maître d'ouvrage délégué et qui dépend d'une structure lourde, centralisée malgré tout. Aurait-il plus de capacité à agir comme tiers, en assistance à la maîtrise d'ouvrage ? Jusqu'où aller dans l'autonomie ?

La seconde concerne les relations entre missions, qualification et compétences. Le champ de l'urbanisme, on le sait, est largement dominé par les professions d'architectes et d'ingénieurs. L'urbanisme aujourd'hui - particulièrement lorsqu'il a à intervenir sur des quartiers existants (bidonvilles, habitats spontanés, médinas) - est plus qu'une question spatiale, qu'une question de formes urbaines. L'intervention est forcément multidimensionnelle. D'où, d'ailleurs, l'intérêt de mettre en place une démarche de projet pour tenir des objectifs larges. Le chef de projet devient alors un véritable coordinateur d'expertises variées, de décideurs multiples et de populations incontournables. On l'a vu, des mouvements de renouvellement du milieu se dessinent. La tendance irait vers des qualifications de « gestion ». D'autres ouvertures sont possibles.

La troisième concerne les choix de politique, à la fois dans ses modes et ses priorités. Le tout recasement n'a pas favorisé de nouvelles dynamiques professionnelles ; il semble qu'on ait été plutôt dans la reconduction et la reproduction standardisée d'un modèle de faire et où les marges d'initiatives créatrices aient été réduites pour des raisons différentes, politiques, professionnelles, etc. Les expériences innovantes avaient plutôt valeur d'exception.

Il semble aussi que les savoir-faire accumulés depuis de nombreuses années n'aient pu circuler, être socialisés avec des effets féconds d'entraînement.

La quatrième concerne les dispositifs locaux d'acteurs et le rôle des chefs de projet, qui viennent bousculer les techniciens « traditionnels », municipaux, mais aussi ceux des services déconcentrés. D'où tient-il sa légitimité ? Quel est son apport ? Quelles relations entretient-il avec les acteurs politiques ?

La cinquième concerne le rapport d'un chef de projet à l'acteur spécifique que sont les populations habitantes. Quelle compétence mettre en place pour favoriser la co-production ?

Conclusion générale

Au terme de ce travail plusieurs traits se dessinent. Ils permettent d'éclairer la question des effets de la décentralisation dans le champ des acteurs techniques de l'urbanisme.

Les politiques de décentralisation et de déconcentration, mises en place depuis près de 30 ans, ont eu de nombreux impacts sur le système d'acteurs et ont favorisé la démultiplication et la recomposition des réseaux d'acteurs qui ont en charge l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des politiques urbaines (planification). Ces organisations ont dû repositionner leurs systèmes d'action, ce qui a favorisé de nouvelles modalités de travail, des logiques d'interfaces plus nombreuses et une plus grande « médiation technique » entre acteurs institutionnels locaux et acteurs centraux. Avec l'émergence d'acteurs privilégiés dans la mise en œuvre des politiques urbaines (agence urbaine), s'est posé le problème des modes d'articulation entre les différents champs de l'aménagement. On peut donc interroger l'éventuelle logique d'ensemble voulue par les pouvoirs et observer une fragmentation et une segmentation très importante des tâches. En parallèle, dans les villes moyennes étudiées, le niveau technique local paraît en retrait et la question de légitimation de ce niveau en regard des autres niveaux territoriaux reste cependant posée. Le manque de moyens et de compétences est criant et ne permet pas aux communes de se lancer dans un véritable développement local, ni de mettre en place des équipes techniques d'études, de suivi et d'intervention qui permettraient d'assurer une ingénierie technique locale dans le champ de l'aménagement. Dans ce contexte, la place tenue par les acteurs locaux et plus spécialement les agents techniques municipaux dans le processus d'intervention, de décision ou d'arbitrage est faible. Acteurs sous pression, ils demeurent consignés à jouer un rôle de second plan caractérisé par une activité ordinaire de gestion urbaine dominée de surcroît par le poids du politique local. Il existe donc toujours une hiérarchie implicite des acteurs de l'amont sur ceux de l'aval. Cela conduit à s'interroger sur le fait que ces structures sont peut-être à contre-courant des processus de décentralisation en urbanisme.

Si les légitimités conférées par le système institutionnel ne sont pas forcément validées par les systèmes de légitimation (discours des acteurs, invitation dans des réunions), en revanche on assiste à une systématisation des processus codifiés de

partenariat, de coopération et de coordination entre acteurs qui s'appuient sur des lieux de médiation formalisés (commissions).

De plus, de nouveaux champs techniques semblent émerger ; des savoir-faire ou des compétences plus spécialisées ou pluridisciplinaires sont mobilisés dans l'élaboration de la planification, de la gestion urbaine (environnement, droit) qui laisse à penser que des expertises sont en cours de construction.

Enfin, de nouvelles figures professionnelles se dessinent. Elles revendiquent une plus grande technicité, de nouvelles compétences. Elles transforment peu à peu les cadres de référence de l'exercice professionnel qui se rapproche d'une culture managériale et de projet (ANHI, agence urbaine). Cependant, le chef de projet qui développe une capacité d'action locale autonome et des compétences de coordination/médiation demeure dépendant d'une structure centralisée et de savoir-faire encore « classiques ».

Encore instables et méritant des analyses plus systématiques, les schémas décisionnels, professionnels et relationnels dans le champ technique révèlent au travers de l'ensemble de ces transformations, la complexification croissante des dynamiques locales - et leurs tensions - qu'autorisent les politiques de décentralisation mises en œuvre au Maroc au nom de la gouvernance.

PROFESSIONNELS DE L'URBANISME, LE PUZZLE MAROCAIN

Abderrahim Kassou et Taoufik Souami

Introduction

En observant de l'extérieur la fabrication de la ville au Maroc, on peine souvent à identifier les acteurs et plus précisément les professionnels en charge de cette fabrication. Hormis les quartiers irréguliers portés par des réseaux informels (parfois qualifiés de populaires), les croissances urbaines au Maroc sont initiées, conçues et mises en œuvre d'une manière officielle et publique (Navez-Bouchanine, 2003). Qui sont les auteurs de ces ensembles urbains formels ?

La lecture des organigrammes et des partitions officielles des missions ne permet pas de répondre à cette question. Les services des administrations et des organismes officiellement en charge des questions urbaines ne sont pas les seuls acteurs de cette production. On en ignore en fait la composition et le rôle effectif (INAU, 2003). Les bureaux d'études et les praticiens indépendants sont peu visibles et identifiés comme tels. Hormis quelques bureaux et professionnels étrangers dont les noms font l'objet d'une certaine médiatisation, aucun praticien local n'émerge clairement comme un spécialiste de l'urbain.

Les grands projets sont davantage renvoyés aux décideurs politiques qu'aux professionnels qui sont censés les mettre en œuvre : l'avenue Royale à Casablanca, l'aménagement de la vallée de Bou Regreg à Rabat, la restauration des médinas, la requalification des quartiers, etc.

Cette relative opacité s'explique en partie par la structuration même des pouvoirs jusqu'à une période récente. Les questions urbaines considérées comme relativement sensibles (en lien avec les émeutes urbaines) ont été formellement maintenues au sein des circuits de décision administratifs : administrations centrales et déconcentrées sous le contrôle étroit du ministère de l'Intérieur jusqu'en 1997. Par ailleurs, les pouvoirs locaux avaient une autonomie extrêmement restreinte, y compris en matière d'aménagement et d'urbanisme (Lebris E., 2004). Ils ne pouvaient pas jouer un rôle moteur dans la structuration d'un milieu lisible et visible à travers des commandes, des débats ou des médiatisations touchant aux questions urbaines. Ainsi, la production de la ville formelle au Maroc paraît la résultante d'actions qui s'additionnent et se jouent

progressivement. Les protagonistes de cette production travaillent en lien direct, parallèlement, parfois en s'ignorant et d'autres fois en s'opposant. Bref, l'ensemble des individus qui concourent à la production de la ville au Maroc, paraît constituer un puzzle complexe dont il faut reconstituer les éléments emboîtés, les éléments rapportés et les éléments manquants.

Pour le lire et essayer de comprendre ce puzzle, il faut d'abord suivre la piste des pratiques ou des missions qui assurent la fabrication officielle de la ville.

1. Répartitions des tâches et des missions

Pour une majorité de professionnels au Maroc, l'urbanisme est l'exercice qui consiste à réaliser des documents type plan d'aménagement, plan de développement, schéma directeur etc. ; des documents graphiques appelés à jouer un rôle juridique. Ainsi, c'est la pratique professionnelle qui donne le titre d'urbaniste. Le diplôme ne suffit pas. On est urbaniste quand on fait de l'urbanisme.

Si on garde cette logique tout en observant le champs de la pratique professionnelle, deux corps de métier se partagent le champ privé de la production des documents d'urbanisme : les architectes et les bureaux d'études (comprendre bureau d'ingénieur(s)). Les premiers réalisent, dans le cadre d'appels d'offres, des documents d'urbanisme pour le compte de diverses administrations locales ou centrales relevant du ministère de l'Urbanisme ou de l'Intérieur. Les bureaux d'études, par contre, réalisent des études pour lesquelles ils doivent détenir un agrément du ministère de l'Équipement. Ainsi, deux types de structures d'exercice se partagent la production des documents d'urbanisme en se superposant, en collaborant, voire parfois en s'ignorant car elles regroupent des profils différents et réalisent de manière générale pour des maîtres d'ouvrage différents des documents différents.

L'administration produit aussi des documents d'urbanisme, en général pour des petits centres ruraux ou pour des restructurations de quartier. Jusqu'à la création récente des agences urbaines, les services techniques provinciaux ont été chargés de cette tâche.

Au Maroc comme ailleurs, les urbanistes ne produisent pas uniquement des documents d'urbanisme. Leur intervention se développe aussi dans d'autres champs d'activité. On retiendra les deux principaux : les lotissements et les aménagements-développements.

Au-delà de ces tâches soulignées par les praticiens, un ensemble de missions occupent des professionnels qui contribuent directement à production de la ville au

Maroc : les missions de gestion, de suivi et de contrôle de ces actions opérationnelles de fabrication de la ville.

1.1. Les tâches de la planification et de construction du cadre bâti

1.1.1. Les documents d'urbanisme

Un document d'urbanisme, avant d'entrer en application, passe par des étapes de validation par l'administration (dans ses différents paliers) et par les élus. Ainsi, entre l'octroi du marché pour la réalisation d'un plan d'aménagement par exemple, et l'homologation du document peuvent s'écouler des années. La lourdeur des différentes bureaucraties concernées et l'incompétence de certains élus municipaux (dont environ 25 % sont analphabètes) amènent les professionnels à considérer que la réalisation d'un document d'urbanisme est souvent un chemin de croix pour lequel la peine est largement sous-payée. De ce fait, la commande publique pour ce type de marchés intéresse peu de cabinets et nombre d'appels d'offres sont infructueux faute de soumissionnaires sérieux. De plus en plus de documents d'urbanisme sont ainsi réalisés par des cabinets d'architectes ou des bureaux d'études peu spécialisés (voire incompétents techniquement). Du fait de la non-rentabilité de ces opérations, ces intervenants travaillent parfois à la mise en conformité d'intérêts privés avec le document en cours de réalisation. D'autres cabinets d'architectes réalisent ces documents d'urbanisme à perte dans l'espoir d'obtenir le projet de construction de quelques équipements publics ou de quelques projets privés importants.

Pour résumer, au regard des professionnels, les urbanistes sont ceux qui produisent des documents d'urbanisme. Lesquels documents sont sous-payés étant donnée l'implication que demande leur élaboration. De ce fait, peu d'architectes sont intéressés par cette demande (une vingtaine de cabinets d'architectes tout au plus). Quand aux ingénieurs, ayant une mission ponctuelle, il s'agit pour eux d'en cumuler le maximum et de les faire le plus vite possible. Seul, ce procédé permettra une certaine rentabilité de l'activité. En effet, les documents d'urbanisme les plus importants, les plus prestigieux et les plus lucratifs (schémas directeurs des grandes villes par exemple) ont tous été réalisés dans les années 80 et au début des années 90 par Michel Pinseau, « architecte royal » ou par des bureaux d'études étrangers.

1.1.2. Les lotissements

Une part importante de l'extension officielle des villes marocaines se fait grâce à des opérations de lotissement. Ces lotissements ont plusieurs destinations : industrie, habitat économique, quartier de villas, etc. Les maîtres d'ouvrage de ce type de projet peuvent être des établissements publics, des coopératives (d'enseignants, d'avocats, etc.) ou des SCI privées (société civile immobilière). L'opération consiste en l'achat d'un grand terrain en périphérie des villes ou en

friche, puis à le subdiviser, le viabiliser et l'équiper pour en faire des lots. Ces lots sont mis vente quand il s'agit d'une opération privée. Ils sont cédés aux adhérents quand il s'agit d'une opération montée par une coopérative ou à destination mixte pour une opération publique (relogement de bidonvillois et péréquation par exemple). Pour ce faire, le lotisseur contacte un architecte pour établir le plan du lotissement et le morcellement en lots, ainsi qu'un bureau d'études d'ingénierie pour les questions d'assainissement, de voirie, de réseaux divers, etc. Une négociation est alors engagée avec l'administration (agences urbaines en tête) sur le ratio d'espace à réserver pour les équipements et les espaces verts, surtout quand il s'agit de grandes opérations.

Ainsi, à la fois en superficie couverte et en termes de visibilité dans l'espace urbain, ces « techniciens de lotissements » (architectes et bureaux d'études) ont une implication très forte dans le développement de la ville. Sont-ils pour autant des urbanistes et font-ils de l'urbanisme ? Ces professionnels des lotissements se définissent comme architecte/ingénieur/géomètre ou au mieux comme technicien/lotisseur, mais rarement comme urbanistes ou comme professionnel faisant de l'urbanisme. Ces techniciens ont un rôle précis dans le cadre d'opérations commerciales rodées. Certains s'en sont même fait une spécialité. Peut-être faudrait-il oser le néologisme de « urbaniste-lotisseur ».

1.1.3. Les aménagements-développements

Cette dernière décennie au Maroc, on assiste à la multiplication d'opérations d'« aménagement-développement ». Il s'agit d'opérations d'aménagement et de lotissement de grande envergure, souvent touristiques ou de tertiaire. A la différence des lotissements, ces opérations concernent des superficies très importantes et impliquent des profils beaucoup plus variés : techniciens, opérateurs, banquiers, investisseurs locaux et étrangers, organismes institutionnels, Etat, etc. Ces opérations voient surtout l'injection de fonds considérables.

Selon les professionnels, ces opérations, contrairement à la réalisation de documents d'urbanisme, sont correctement rétribuées et plus prestigieuses. De plus, elles permettent d'étoffer un carnet d'adresses de manière intéressante vu l'envergure des intervenants.

Certes, ces opérations sont différentes des précédentes, mais il s'agit toujours d'opérations d'aménagement et d'urbanisation de territoires. Les outils et techniques sont donc les mêmes. Toutefois, deux différences fondamentales caractérisent les aménagements-développements des autres types d'opérations : leur rentabilité pour les bureaux d'études et architectes, et surtout l'intervention de compétences techniques différentes. En effet, elles combinent des profils nouveaux comme des experts en aménagement touristique, des développeurs, une maîtrise d'ouvrage déléguée, des économistes, etc.

Ces intervenants techniques ne se définissent pas comme urbaniste. Ils se définissent plutôt par leur formation d'origine (architecte, ingénieur) réalisant des plans d'aménagement et de développement de grandes zones, et certains tiennent à ne pas être confondus avec les « urbanistes ».

1.2. Les missions de suivi, de contrôle et d'accompagnement

Plusieurs milliers de techniciens travaillent à différents échelons des organismes publics pour accompagner ces travaux de planification et ces interventions sur le cadre bâti. Ils peuvent être auteurs de ces travaux en interne. Ils exercent dans différents types d'institutions.

1.2.1. Les établissements publics

Les établissements publics, appelés aussi organisme sous tutelle (du ministère de l'Habitat), ont un rôle important dans le développement de nouveaux quartiers et l'aménagement urbain. Ils interviennent de manière générale en tant que maîtres d'ouvrage pour le compte de l'Etat. Ces organismes font des opérations de centaines de logements, lotissent des dizaines d'hectares, emploient plusieurs architectes et ingénieurs. Ces derniers ne se considèrent pas comme urbanistes mais, comme constructeurs. Ces organismes font parfois des projets de la taille de villes nouvelles. Ils font alors appel à des architectes pour proposer un aménagement pour la zone concernée par le projet. Dès que la zone en question est subdivisée en lots de taille habituelle, la construction est mise en œuvre en considérant peu les plans d'aménagement ; comme si le rôle de cet aménagement n'était que de transformer une grande zone en une addition de lots plus petits pour pouvoir construire.

Parmi ces établissements, deux exemples :

- Les Etablissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) :

Créé en mai 1974, l'ERAC est un établissement public à caractère commercial dont l'activité concourt à la réalisation d'importants objectifs économiques et sociaux liés au développement urbain (morcellements, lotissements, production de logements sociaux, aménagement des zones industrielles, etc.). Cet établissement dispose de sept antennes régionales.

- La Société nationale d'équipement et de construction (SNEC) :

La SNEC est une société anonyme, créée en 1987 sous tutelle du département de l'Habitat, et opérant sur l'ensemble du territoire national. Ses missions consistent en l'achèvement des programmes initiés par le ministère et en la redynamisation du secteur de l'habitat via l'entreprise de nouvelles opérations d'aménagement et de construction. L'Etat a par ailleurs confié à la SNEC le programme des ZUN

(zone d'urbanisation nouvelle) ayant pour objectif de résorber les tissus d'habitat non réglementaire, et de produire des terrains équipés prêts à être valorisés par des particuliers, comme par des promoteurs publics ou privés.

Une fusion des quatre organismes sous tutelle, à savoir les établissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC), la société nationale d'équipement et de construction (SNEC), l'agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) et Attacharouk) est actuellement en cours. Un holding dénommé Al Omrane a été créé pour cela, il regroupera plus d'un millier d'agents (architectes, ingénieurs, topographes, administrateurs, etc.). L'objectif visé par ce regroupement est une économie d'échelle, une réduction des chevauchements de compétences et de prérogatives, et une plus grande souplesse d'intervention.

1.2.2. Les organes du ministère de l'Habitat

Le ministère de l'Habitat joue un rôle technique important dans le domaine de l'urbanisme. Hormis les organismes sous sa tutelle présentés dans les paragraphes précédents, il agit à travers ses organismes centraux et déconcentrés.

Les délégations de l'Habitat : présentes dans toutes les régions du Maroc, elles assurent la gestion et le suivi des projets du ministère au niveau local. Depuis la création des agences urbaines, elles jouent un rôle plus limité.

La direction de l'Urbanisme : cette direction est l'organe technique du ministère pour tout ce qui concerne l'urbanisme. Elle intervient comme maître d'ouvrage pour certains documents d'urbanisme importants, veille à la conformité des grands projets d'aménagement avec les textes et les documents d'urbanisme en vigueur et joue un rôle de conseil lors de l'élaboration de nouvelles lois. La direction de l'Urbanisme joue aussi un rôle d'arbitrage lors de certaines procédures de dérogation au règlement d'urbanisme.

La direction de l'Architecture : cette direction aux prérogatives imprécises intervient comme maître d'ouvrage pour des études architecturales préalables à l'élaboration de documents d'urbanisme pour certaines zones et intervient dans les concours d'architecture ou la réalisation des grands projets.

Ces deux directions regroupent près de deux cent personnes au total. Il s'agit essentiellement d'architectes et de géographes, de techniciens et d'administrateurs.

Les agences urbaines : situées dans toutes les grandes villes du royaume, elles interviennent dans l'instruction des dossiers de permis de construire et dans la réalisation de documents d'urbanisme. Ces documents peuvent être soit réalisés en interne pour des petites localités, soit réalisés par un cabinet privé. Dans ce cas, les agences urbaines sont soit maître d'ouvrage, soit conseillés techniques pour la

collectivité territoriale maître d'ouvrage. Toutes les agences urbaines relèvent du ministère de l'habitat sauf celle de Casablanca. Cette dernière, la première créée en 1984, dépend du ministère de l'Intérieur. Ces institutions ont un rôle de plus en plus central dans le processus de production et de gestion de la ville. Elles se composent d'au moins deux départements : département des études et département de la gestion. Le premier gère la production des documents d'urbanisme et les complète ou les précise quand nécessaire. Le département de la gestion se charge de l'instruction des permis de construire et des demandes de dérogation. Cette tâche ne relève pas de la seule agence urbaine. La préfecture et la municipalité y contribuent. Toutefois, l'avis de l'agence urbaine est prépondérant. Leur poids est important car elles sont considérées comme l'organe déconcentré du ministère et en même temps le conseiller technique des collectivités locales. Grâce au nombre important de techniciens dans ces agences (architectes, ingénieurs, etc.), près de la moitié des 2 000 agents qui composent les 15 agences urbaines du pays, les agences urbaines sont très présentes au niveau local dans toutes les commissions traitant de l'urbain.

1.2.3. Le ministère de l'équipement

Créé en 1920, le ministère de l'équipement est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines des aménagements routiers, de l'eau (hydraulique, eau potable), des ports, de la météorologie nationale, des équipements publics, etc. Il est également chargé d'assurer, pour le compte d'autres ministères, collectivités territoriales ou établissements publics, la maîtrise d'ouvrage déléguée de leurs projets.

Le ministère peut assurer également, suite à des demandes, la réalisation, la supervision ou le contrôle d'études à caractère technique, ainsi que la réalisation d'ouvrages techniques et le contrôle technique de travaux concédés ou donnés en gérance.

Le développement de l'intervention du ministère de l'équipement en tant que maître d'ouvrage, ou maître d'ouvrage délégué dans les secteurs d'aménagement et d'équipement, a poussé à la promulgation d'un décret réglementant la passation de certains marchés de l'Etat et instaurant un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre (décret n° 2-98-984). Les principales orientations annoncées de ce décret consistent en : l'ouverture à la concurrence, l'instauration d'un équilibre dans les rapports entre l'administration et les soumissionnaires, la transparence dans la passation des marchés, le renforcement du secteur, ainsi que la moralisation de la gestion des dépenses publiques.

Ceci étant dit, ce décret introduit des dispositions nouvelles qui vont modifier la pratique. Parmi ces dispositions, la préférence accordée aux entreprises nationales,

ou encore le remplacement du dossier technique des appels d'offres par le certificat de qualification et de classification par les départements qui l'ont adopté. Le même décret, entré en vigueur en avril 2000, a aussi instauré un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre. Il concerne treize domaines d'activités (bâtiment, lotissement, VRD, aménagements, hydraulique, etc.) et est accordé soit à titre provisoire, soit à titre définitif.

Ce système d'agrément mis en place par le ministère de l'Équipement a obligé un certain nombre de bureaux d'études techniques nationaux à se structurer et à se regrouper. En effet, ce département ministériel, ainsi que les nombreux organismes sous sa tutelle, sont des pourvoyeurs importants de commande publique. Cependant, si l'agrément est systématiquement exigé dans les appels d'offres du ministère de l'Équipement, il est loin de l'être aussi dans ceux du département de l'Habitat et de l'Urbanisme. Surtout pour la réalisation de documents d'urbanisme (par exemple, plan d'aménagement pour des petites communes). Il était peu envisageable d'augmenter les exigences dans des appels d'offres où peu d'équipes soumissionnaient.

L'implication essentielle de ce département ministériel réside dans sa délivrance des agréments. Le cœur de ce ministère est composé d'ingénieurs. Un système sophistiqué a donc été mis en place pour certifier et classer les bureaux d'études et les entreprises. Par contre, ce système n'est pas adapté aux secteurs qui n'utilisent pas les techniques de l'ingénierie moderne. Par exemple, aucune certification n'est possible pour les entreprises spécialisées en construction traditionnelle, ni pour les études en sciences humaines.

1.2.4. Le ministère de l'Intérieur

Aucune administration technique ne dépend du ministère de l'Intérieur sauf l'agence urbaine de Casablanca qui avait été créée alors que l'habitat et l'urbanisme relevaient de ce ministère. Ceci dit, les administrations locales dépendantes du ministère de l'Intérieur, telles que les préfectures, les wilayas et les provinces, ainsi que les collectivités territoriales (les régions, les conseils de ville et les municipalités) dont ce ministère assure la tutelle, disposent tous de services techniques. Ces départements techniques, en particulier ceux des municipalités et des provinces, participent à toutes les commissions d'instruction de permis de construire ou d'évaluation et validation des documents d'urbanisme. Ils ont des moyens réduits en personnel et budget. Ils s'appuient donc beaucoup sur les agences urbaines. Si les services techniques des municipalités (chargées de la gestion des territoires depuis la Charte communale de 1976) dépendent des agences urbaines, les provinces et les wilayas, représentants locaux de l'administration centrale ayant à leurs têtes des gouverneurs, possèdent une capacité de prise de

décision. Les agences urbaines sont parfois contraintes de se soumettre à ces décisions.

Le nombre important d'intervenants issus de l'administration et l'imprécision qui caractérise parfois la répartition des rôles, des prérogatives et des devoirs place la production et la gestion de la ville sous le contrôle de commissions regroupant des représentants de toutes les entités. Ainsi, c'est la commission qui décide, et non telle ou telle administration. Comme dans d'autres situations (Friedberg E., 1993), les relations, les affinités, les rapports de concurrence et de pouvoir au sein de ces commissions orientent les décisions. Si le pouvoir n'est pas réparti de la même manière au sein de la commission selon les personnes, les institutions, les projets, on y observe une construction ambivalente et non unilatérale des choix.

2. Ajustement et concurrence autour d'une spécialité peu convoitée

La lecture des pratiques et de la répartition des tâches révèle un ensemble de profils types de professionnels. Ces profils sont finalement répartis en fonction des professions d'origine et des lieux d'exercice. Les identités professionnelles qui se cristallisent autour de ces profils (architectes, universitaires des sciences humaines, etc.) décrivent d'autres dynamiques parallèles à celles des répartition des tâches et des missions face à la commande officielle ou à la demande sociale. Autrement dit, la complémentarité autour des missions est en partie contredite par ces agglutinations (voire revendications) autour de corps de métier ou de statuts propres à un mode d'exercice.

2.1. Les architectes : une centralité revendiquée mais non assumée

Un premier constat est à faire préalablement : la faiblesse du nombre d'architectes au Maroc. Ils sont 2 500 environ, soit 8 architectes pour 100 000 habitants. En Allemagne, ce coefficient est de 120 et en Espagne de 60. En plus de leur faible nombre, les architectes ne représentent pas une présence importante dans le champ de la construction. Ils tiennent en effet leur importance du fait que la loi demande le visa d'un architecte pour tout projet de construction ou de lotissement. Ce qui a développé tout un marché d'architectes complaisants qui monnaient leur signature. Ainsi, une majorité de la construction au Maroc se fait avec des architectes qui apposent leur « cachet » sur les documents sans produire les plans et les suivis correspondants.

Malgré leur nombre relativement faible, les architectes se considèrent comme centraux dans le processus de gestion urbaine particulièrement au niveau de la réflexion et de la production du document d'urbanisme. Si les architectes sont conscients de la pluridisciplinarité dans ce champ, ils placent les autres intervenants sous leur direction principale.

L'autre spécificité majeure de cette profession est le fait que 40 % des architectes au Maroc exercent dans le secteur public (administration, collectivité territoriale, établissement public). Seulement 1 500 architectes exercent à titre libéral. Alors que toute la formation en école d'architecture au Maroc est orientée vers la pratique et la formation de l'architecte prescripteur-constructeur, un grand nombre de diplômés deviennent des gestionnaires et des administrateurs sans y être formés. Ainsi, ces architectes qui font de l'urbanisme au sens large du terme (en agences privées ou au sein de structures de l'Etat) ont rarement suivi une des formations en urbanisme existante au Maroc (voir ci-après).

De manière générale, les architectes relèvent nombre de dysfonctionnements dans ce domaine : chevauchement des responsabilités et imprécisions des tâches incombant à chaque acteur, mauvaise gestion du travail et par la suite mauvaise rentabilité, absence de formation adaptée en urbanisme pour les architectes de l'administration malgré l'existence de budgets réservés à cette fin, mauvais encadrement et manque de motivation, désuétude des documents et manque de moyens et d'outils de recherche, absence d'encadrement, manque de concertation et de consultation, faiblesse de la compétence pour la prise de décision, etc.

Encadré 1 : Ordre des architectes

La loi n° 016-89 réglementant le titre et la profession d'architecte, ainsi que celle du 17 décembre 1976 reprenant le Dahir du 1^{er} juillet 1941 relative à l'ordre des architectes, présentent les grandes lignes au sujet de la profession, et ce autour de deux points essentiels :

- la définition de « l'architecte » et des missions qui lui sont dévolues (en vertu des dispositions de la loi 12-90 relative à l'urbanisme et celle de la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements) ;
- l'organisation et l'exercice de la profession d'architecte : c'est justement dans ce cadre que la loi a institué un ordre national des architectes avec des missions plus étendues et une nouvelle composition comportant des instances régionalisées.

Selon cette loi, les nouvelles missions de l'ordre (hormis celles classiques : discipline, déontologie, défense des intérêts moraux et matériels de ses membres) consistent essentiellement à prendre part d'une manière plus active à la promotion de l'architecture et notamment à la mise en valeur du patrimoine national.

D'autre part, les structures de l'ordre, qui existe depuis les années 40, ont été réorganisées :

- un conseil national à Rabat : ses attributions générales concernent principalement la coordination des actions des conseils régionaux, l'élaboration de tous les règlements intérieurs nécessaires au bon fonctionnement de l'ordre et le respect des lois et règlements régissant la profession, ainsi que sa représentation devant l'administration ;
- un conseil régional par région économique (7 régions) : ce conseil est créé une fois le nombre total d'architectes exerçant dans la région est égal ou supérieur à 50. Les attributions du conseil régional se limitent à son ressort territorial. Elles sont nombreuses et diversifiées allant du maintien de la discipline et de l'exécution des lois et règlements qui régissent la profession jusqu'à la perception des cotisations des membres du conseil régional, en passant par l'application des décisions du conseil national et la gestion des biens qui lui sont affectés par l'Ordre national.

La revendication d'une place centrale dans la fabrication de la ville ne correspond pas à une mobilisation claire de l'ensemble des architectes autour de l'urbanisme. L'ordre des architectes créé par Dahir le 1er juillet 1941 stipule dans ses statuts revus en 1976, puis en 2000 que sa mission principale est d'encadrer l'exercice de conception et de réalisation de constructions.

Par ailleurs, les architectes exerçant dans le domaine de l'urbanisme ne sont pas identifiés comme tels : tous les architectes sont inscrits de droit au tableau (2 500 en 2002) vu que l'Ordre national doit obligatoirement regrouper tous les architectes quel que soit le mode d'exercice professionnel choisi. Et en l'absence d'organisation, même interne à l'ordre, regroupant les urbanistes, il est très difficile d'estimer à la fois le nombre d'architectes qui font de l'urbanisme, ainsi que le type et le nombre d'opérations qu'ils réalisent.

Au-delà de ces aspects de structuration interne de l'ordre, ce dernier n'organise pas de manifestations majeures autour de ces questions. Ces membres demeurent en général plus intéressés par les débats portant sur l'architecture à proprement parler.

2.2. Les ingénieurs : focalisation sur leur spécialisation

Les ingénieurs qui interviennent à titre privé dans la pratique de l'urbanisme sont organisés en bureaux d'études. Ces bureaux d'études peuvent être généralistes, mais sont plus souvent spécialisés : géomètres topographes, génie civil, réseaux et fluides, voirie, etc. Ces ingénieurs sont présents, selon leur spécialité, dans tout type d'opérations (documents d'urbanisme, lotissements, aménagements développement) et plus largement dans des opérations d'aménagement du territoire (routes, ouvrages d'art, réseaux, etc.). De manière générale, leur mission est ponctuelle. Ils interviennent dans une équipe sous la responsabilité d'un chef de file (en général architecte). En effet, l'ingénieur réalise sa mission dans une phase donnée de l'étude et du chantier. Les ingénieurs, nombreux, vivent leur travail dans une concurrence rude pour une rémunération faible.

En urbanisme, les ingénieurs considèrent leur intervention comme ponctuelle. De manière générale, ils ne produisent pas de discours sur la ville contrairement aux architectes (qui ne font quasiment que ça) et ne revendiquent pas de position centrale dans le processus d'aménagement urbain. Plusieurs raisons à cela :

- l'absence d'organisation professionnelle des ingénieurs toutes spécialités confondues pouvant être un lieu pour ce débat (mis à part des associations comme l'AMSI) ;
- le rôle qui leur est assigné dans les différents types d'opération quand ils sont dans la maîtrise d'œuvre est souvent limité dans le temps. Ils sont rarement présents pendant la totalité du processus ;

- on retrouve des ingénieurs dans différentes positions. Ils font partie de la maîtrise d'œuvre certes, mais ils sont aussi dans l'administration et peuvent représenter le maître d'ouvrage. Ainsi, les solidarités de corps sont remplacées par des solidarités de discipline ou d'école d'origine. Ce qui contrarie des solidarités de position dans l'étude (maître d'œuvre, maître d'ouvrage, administration, etc.).

Les organisations professionnelles regroupant les ingénieurs sont rares. Quand elles existent, elles ne paraissent pas accorder au travail en urbanisme une importance particulière. Il s'agit d'un exercice parmi d'autres. Seul, l'ordre des Ingénieurs géomètres topographes situe cet exercice au centre de ses préoccupations.

Créé par la loi 30-93 (adoptée en 1994) organisant la profession d'ingénieur géomètre-topographe, l'Ordre national des ingénieurs géomètres-topographes (ONIGT) a principalement pour mission de veiller à la sauvegarde des principes et traditions de moralité de la profession d'ingénieur-géomètre-topographe (IGT) et au respect par ses membres des lois régissant l'exercice de la profession tout en défendant leurs intérêts matériels et moraux. Cette organisation regroupe actuellement 640 IGT répartis entre le secteur public et privé, et comprend deux structures complémentaires :

- le Conseil national de l'ordre, basé à Rabat, se compose de 12 membres élus (outre le président). Il représente toutes les catégories de IGT (privés, publics, salariés) au niveau national et se positionne comme l'interlocuteur de la profession auprès de corps de métiers partenaires ou de l'administration ;
- les conseils régionaux (un à Rabat et un à Casablanca) veillent au maintien de la discipline intérieure de l'Ordre et à l'application des décisions du Conseil national, et examinent les problèmes locaux se rapportant à la profession.

L'emploi des géomètres privés par le service topographique ou autres administrations publiques a connu une première réglementation (objet du décret n° 2-59-061) confiant à l'entreprise privée certaines opérations réservées jusqu'ici au service topographique, ce qui a eu pour effet, notamment, d'accélérer l'apurement d'affaires immobilières dont la solution était subordonnée à la production de plans. Ceci étant dit, le retard accumulé en termes de bases de données graphiques demeure important. Des villes entières n'ont pas de plans à ce jour. Les 600 ingénieurs-géomètres-topographes combleront difficilement cette carence. En nombre insuffisant, beaucoup exercent en fait au sein du ministère de l'Agriculture. Or, on peut concevoir que l'urbanisme ne soit pas la priorité pour le ministère de l'Agriculture.

Les ingénieurs-géomètres-topographes sont et se vivent comme un maillon essentiel dans la production de la ville car ils possèdent le savoir-faire indispensable pour découper et gérer le foncier, sans lequel aucune construction

n'est possible. Leur rattachement au ministère de l'Agriculture est plus un résultat de l'histoire : au milieu du siècle dernier, ces ingénieurs travaillaient essentiellement avec des agronomes sur de vastes territoires ruraux.

2.3. Les bureaux d'études techniques généralistes : l'omniprésence et l'ombre portée des structures étrangères

Les bureaux d'études sont majoritairement spécialisés par domaine de compétence. Cependant, il existe des bureaux d'études plus importants qui regroupent plusieurs compétences. Certains sont marocains, d'autres sont étrangers. Parmi les bureaux d'études marocains, on peut citer Tesco, Pyramide, CID, Scet Maroc. Parmi les bureaux d'études étrangers les plus importants, on citera Cobaty International, Apexco, Team, Dar El Handasa, Urbaplan, Dyna, etc.

La présence de ces bureaux d'études étrangers au Maroc est liée à la faiblesse de la concurrence locale de même calibre. Elle s'explique par la nature de la commande qui la concerne. Ainsi, même si leur présence au Maroc est en général permanente, leur effectif varie selon la conjoncture politico-économique et la mise en œuvre par l'Etat de programmes importants. A titre d'exemple, la fin des années 80 et le début des années 90 ont vu la réalisation d'un grand nombre de schémas directeurs de villes majeures pour lesquelles ces bureaux d'études ont soumissionné. La fin des années 90 n'a pas connu beaucoup de programmes d'envergure. Par contre, depuis 2002, on assiste à un regain d'activité des bureaux d'études étrangers attirés notamment par les grands programmes touristiques mis en œuvre par le gouvernement. Ces bureaux d'études étrangers se composent d'ingénieurs de plusieurs nationalités (Moyen Orient, Europe centrale, Turquie, etc.) et également de Marocains quand ils installent une structure permanente au Maroc. Par contre, quand ils viennent comme partie prenante de l'équipe de maîtrise d'œuvre d'un projet, ils peuvent être anglais, français ou américains. Cependant, de plus en plus, quelques bureaux d'études locaux se sont structurés et étoffés suffisamment pour pouvoir offrir relativement le même service. Ils restent peu nombreux par rapport à la demande, une dizaine tout au plus.

2.4. Les universitaires : petites mains pour grands desseins

Dans la plupart des opérations d'urbanisme, et en particulier dans la production des documents d'urbanisme, il est demandé dans le cahier des charges la réalisation d'études préliminaires d'analyse et des enquêtes. Ces études sont en général réalisées par des enseignants de l'université (géographes, sociologues, économistes, démographes) ou par des lauréats des différentes formations en urbanisme. Là encore, il s'agit de manière générale de missions de quelques mois réalisées à la demande du maître d'ouvrage. En général, les résultats de ces études n'influent pas beaucoup sur la direction du travail. Plusieurs raisons à cette situation :

- la réalisation de documents d'urbanisme n'est pas très bien rémunérée. Il faut donc en produire beaucoup et rapidement. Le bureau d'étude ou le cabinet d'architecte ne peut pas attendre une enquête qui peut durer des mois. La tentation est grande de reprendre l'enquête de la commune voisine pour en utiliser les résultats ;
- les universitaires les plus compétents travaillent pour des programmes de recherche. Ils ne consacrent pas beaucoup de temps à ce type de missions. Ils interviennent, ponctuellement sur des projets plus prestigieux ou plus rémunérateurs. Par contre, les universitaires qui interviennent dans la réalisation de documents d'urbanisme, en nombre le plus important, sont peu payés. Ces études sont souvent bâclées et inutiles.

Un amendement à la loi sur la fonction publique en 1999 a mis fin à la possibilité pour les fonctionnaires de l'Etat d'avoir une activité rémunérée dans le secteur privé. Dans les faits, seuls les enseignants universitaires ont la qualification requise par les cahiers de charges pour faire les études et les enquêtes demandées pour la réalisation de tout document d'urbanisme. Par conséquent, une dérogation à ce texte de loi a été promulguée pour leur permettre cela.

Ce rôle joué par les universitaires s'avère ainsi indispensable au point d'amener à déroger systématiquement à la règle. Ceci montre que la répartition des tâches entre architectes et ingénieurs, concepteurs et contrôleurs, missionnaires et missionnés est bien incomplète. Il demeure des tâches que n'assure personne ou dont les conditions de mise en œuvre sont telles qu'elles exigent le recours à un autre type de professionnels.

3. Pièces manquantes et pièces rapportées : la question des formations

Dans l'ensemble de ce monde composite des « professionnels de l'urbanisme », les formations paraissent des éléments liés, mais rapportés, qui ne trouvent pas clairement leur place dans le puzzle. Deux types de formations sont concernés :

- les formations en urbanisme et aménagement à proprement parler ;
- les formations techniques.

Une lecture exhaustive aurait exigé d'introduire ici la question des formations à l'étranger. Toutefois, l'espace de ce travail ne s'y prête pas. Notons pour information que nombre de professionnels marocains ont été formés en France et en Belgique. Ces dernières années, des praticiens ont obtenu leurs diplômes dans les formations d'Europe de l'Est et des anciennes républiques soviétiques.

3.1. Les formations en urbanisme et en aménagement : pour la recherche et la promotion administrative

L'analyse des principaux cursus consacrés à l'urbanisme montre que ces formations sont principalement destinées à deux types de publics :

- des enseignants ou jeunes diplômés souhaitant réaliser un travail de recherche de nature plus théorique qu'opérationnelle ;
- des fonctionnaires ou agents publics étant en recherche d'une nouvelle qualification (et diplôme) pouvant les aider à avancer dans leur carrière même si ce diplôme ne correspond pas à la réalité de leur activité de retour dans leur structure de travail.

3.1.1. L'Institut national d'aménagement et d'urbanisme (INAU)

Au Maroc, l'INAU représentait pendant longtemps le seul établissement de formation qui traitait des problèmes de l'organisation de l'espace et de ses différents instruments d'intervention urbaine. Créé en 1981 à Rabat et placé sous la tutelle du département gouvernemental du ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de l'habitat et de l'urbanisme, l'INAU a pour principale mission la formation des cadres supérieurs et des praticiens de l'aménagement et de l'urbanisme. Cette formation est proposée par voie de concours aux candidats titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur et justifiant de quatre années de services effectifs dans le secteur public ou privé ; elle permet la délivrance, au terme de deux années d'études et après soutenance d'un mémoire ou d'un projet, d'un diplôme des études supérieures en aménagement et urbanisme (DESAU).

Le programme de la 1^{ère} année est composé de cinq modules aux contenus variés (droit et aménagement, économie et territoires, techniques de représentation de l'espace, etc.), tandis que celui de la 2^{ème} année comprend essentiellement des séminaires (au nombre de quatre), des cours et des enseignements techniques en atelier.

Le contenu de l'enseignement est relativement varié (géographie, statistiques, démographie, informatique, etc.) et un travail personnel portant sur une problématique concrète d'aménagement est demandé aux étudiants en fin de cursus. Les enseignants sont des universitaires pour la plupart (sociologues, géographes, etc.), certains sont architectes ayant eu une formation complémentaire en aménagement.

L'établissement propose également des formations ciblées de courtes durées (2 à 5 jours) organisées en collaboration avec des partenaires dans chacun des secteurs de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement.

Par ailleurs, l'INAU développe aussi un autre champ d'action plus opérationnel. En effet, il fait de la recherche et réalise des études pour le compte de l'administration, des organismes et services publics et des collectivités locales. Cette activité relève du Centre des études et recherches en aménagement et urbanisme (CERAU). Ce centre, opérationnel depuis 1984, constitue aussi bien une structure pour la formation pratique des étudiants, qu'un bureau d'étude public au service des différents commanditaires (départements ministériels, collectivités locales, agences urbaines, organismes publics et internationaux). Les principales études menées par ce centre sont des études d'aménagement et de développement à caractère général, des études sectorielles ponctuelles, ou encore des études d'élaboration de documents d'aménagement et d'urbanisme.

Chaque année, l'INAU délivre un diplôme à une vingtaine de lauréats qui regagne, dans leur large majorité, leur administration d'origine.

3.1.2. L'école nationale d'architecture (ENA)

Créée en 1980 à Rabat, l'ENA est la seule institution au Maroc formant des architectes (destinés à servir dans les secteurs public, semi-public et privé). L'accès se fait par voie de concours ouvert aux titulaires du baccalauréat scientifique. La formation dure six ans répartis en trois cycles de deux ans chacun. La dernière année est consacrée à l'élaboration du mémoire et du projet de fin d'études. Les domaines d'intérêt de l'ENA sont les arts et techniques de l'architecture, la construction, l'urbanisme, la restauration des monuments et la sauvegarde des centres anciens, le paysage, la maîtrise d'ouvrage et le design. Elle dispose d'une équipe d'enseignants-chercheurs très diversifiée, qui comprend en plus des architectes, des urbanistes, des ingénieurs, des économistes, des géographes, des plasticiens, des informaticiens et des anthropologues.

L'école dispense un enseignement composé de modules semestriels et capitalisables et ce, depuis septembre 2001 (date de la dernière réforme). La durée du cursus est de douze semestres et les enseignements dispensés restent très variés (théorie et pratique du projet, enseignement scientifique et technique, sciences humaines et sociales, etc.).

Depuis quelques années, l'ENA s'est dotée d'un laboratoire de recherche sur l'habitat, l'architecture et l'urbanisation des territoires : LabHAUT. Sa mission est double :

- promouvoir et accueillir la recherche fondamentale et les études, de veiller à leur diffusion ;
- accueillir les enseignements du DESA (diplôme d'études supérieures approfondies) et les doctorants chercheurs. Ce DESA est organisé en partenariat avec l'université Mohammed V de Rabat (département de

géographie) et comprend un programme de recherche « Architecture et urbanisation des territoires ». Ce programme est un programme de DESA et non un DESS. Il cible une formation de chercheurs et non de professionnels du secteur.

Comme d'autres établissements au Maroc, l'ENA, par le biais du LabHAUT, assure également, par voie de convention ou contrat, des prestations de service, notamment des travaux d'étude et d'expertise, des programmes de recherche et des sessions de formation continue pour le compte d'autres administrations ou d'organismes publics.

L'enseignement de l'ENA le plus apparenté à l'urbanisme est dispensé dans le cadre du DESA. Dans le reste du cursus, l'enseignement de l'urbanisme reste général. La plupart des étudiants inscrits dans le DESA sont des fonctionnaires des agences urbaines et du ministère de l'Habitat, en plus d'anciens lauréats de l'ENA. Il sera intéressant d'observer les destinations que choisiront les lauréats de ce diplôme nouvellement créé.

3.1.3. L'UFR Aménagement et urbanisme, université Aïn-Chock-Casablanca

L'unité de formation et de recherche de l'université Aïn-Chock à Casablanca a été créée en 2000 afin de former des professionnels aux métiers de l'urbanisme et de l'aménagement (administrateurs, architectes, etc.). La formation dure deux années pour aboutir à un DESA. Elle comporte des cours théoriques, des séminaires thématiques et des ateliers spécialisés. Le contenu de la formation est réaménagé périodiquement de façon à adapter la formation initiale de chaque promotion avec les besoins de la pratique de l'urbanisme. Le programme de la 1^{ère} année est ainsi une sorte de mise à niveau des connaissances de base et d'instauration d'un langage commun relatif aux grandes thématiques de la ville, alors que celui de la 2^{ème} année introduit des notions plus pointues pour valoriser la formation théorique acquise en première année. A cela, s'ajoute bien entendu des conférences parallèles, des séminaires et des ateliers gravitant autour de la problématique urbaine.

Cette UFR veut offrir une formation spécialisée (DESA) et adaptée à la recherche scientifique et à l'exercice des activités liées à l'urbanisme opérationnel. Cette formation vise aussi la préparation des étudiants chercheurs à affronter les difficultés de la recherche scientifique doctorale, en les dotant d'une compétence multidisciplinaire nécessaire à la réflexion et à la pratique urbanistiques.

Ceci dit, les cursus universitaires déjà mis en place permettent à la fois l'insertion des formations spécialisées proposées par cette UFR, et l'implication directe du groupe de recherche POL.AM (pôle de compétence : aménagement de l'espace) dans la recherche fondamentale et appliquée dans le domaine de la production et de la gestion de l'espace urbain. Cette situation fait qu'il y a une prédominance de

doctorants, dans le département de géographie, qui préparent des thèses d'Etat sur des problématiques urbaines. Les lauréats se destinent en général à la recherche et s'inscrivent en thèse quand ils n'embrassent pas une carrière administrative.

3.1.4. L'UFR Aménagement régional, université Mohamed V, Rabat

Créée au sein du département de géographie de l'université Mohamed V en 1997, l'unité de formation et de recherche DARMA (Développement et aménagement régional au Maroc) constitue une structure de formation et de recherche spécialisée dans les questions relatives à la région, la régionalisation et de développement régional et local. Elle comprend trois domaines d'activité : la recherche fondamentale et appliquée au sein d'un centre de recherche, la formation professionnelle (diplôme d'études supérieures spécialisées DESS) sur le développement rural régional dans les pays du Maghreb, et enfin la recherche doctorale sur le thème de « développement et aménagement régional ».

La formation doctorale consacrée au « développement et aménagement régional » propose des thèmes de recherche variés, en relation, principalement, avec les deux axes suivants :

- les systèmes de centres (centres urbains et centres ruraux de services) et la construction régionale. Les sujets de thèses, dans le cadre de cette formation doctorale, visent en priorité à combler les lacunes de la couverture de l'espace national par les productions scientifiques dans le domaine de la recherche en géographie ;
- périphéries des villes, urbanisation et développement régional. Cette formation cherche à penser l'aménagement des périphéries de façon globale et intégrée, compte tenu de l'évolution des périphéries urbaines.

Les orientations pédagogiques du programme de cette UFR ont pour objectif premier d'outiller les étudiants pour analyser les espaces (logiciels, programmes, etc.). L'urbanisme, en tant que discipline opérationnelle, ne figure pas dans les programmes de façon importante. Y prédomine plutôt une approche globale de ses concepts et de ses outils.

Si toutes les formations d'urbanisme marocaines n'alimentent que très faiblement les agences et les bureaux en praticiens, d'où proviennent alors tous les professionnels de l'urbanisme dont nous avons rapidement esquissé le portrait dans les premières lignes de cette contribution ?

3.2. Les formations techniques : génératrices d'urbanistes sans enseignements d'urbanisme

Outre les architectes en général formés à l'étranger, une grande partie des praticiens de l'urbanisme provient des formations d'ingénieurs. Ces dernières sont toutes dépourvues d'enseignement spécifique sur la question. Comme les architectes, les ingénieurs n'ont pas d'enseignements totalement consacrés aux questions urbaines. Les principales formations d'ingénieurs le confirment.

3.2.1. L'école Hassania des travaux publics (EHTP), Casablanca

Créée en 1971 et placée sous la tutelle du ministère des Travaux publics, de la formation professionnelle et de la formation des cadres, l'EHTP est un établissement ouvert par voie de concours aux candidats issus des classes préparatoires de mathématiques spéciales et aux titulaires des certificats de l'enseignement supérieur (CUES, MP, PC). L'accès en 2^{ème} année se fait également par voie de concours ouvert aux ingénieurs d'application à hauteur de 10 % des places disponibles. La formation dure trois ans et est répartie comme suit :

- Trois mois (le 1^{er} trimestre) de tronc commun afin d'assurer l'intégration des élèves et les préparer à faire le choix d'une filière.
- Un tronc commun filière « Génie civil ou génie électrique » librement choisi à la fin du 1^{er} trimestre et qui s'étale sur le reste de la 1^{ère} année et toute la 2^{ème} année.
- Une 3^{ème} année, dont le 1^{er} et 2^{ème} trimestre sont consacrés à un enseignement spécialisé dans l'une des voies d'approfondissement offertes. Le 3^{ème} trimestre étant réservé à l'élaboration du travail de fin d'étude.
- Deux types de stages sont prévus pour compléter cette formation : un stage d'initiation d'une durée d'un mois réservé aux élèves de la 1^{ère} année, et un autre stage d'étude et d'entreprise d'une durée de 2 mois réservé aux élèves de la 2^{ème} année.

L'EHTP propose également une formation post-diplôme qui vise le perfectionnement de ses lauréats et des cadres de l'industrie et dispose, pour l'encadrement de cette formation, d'unités pédagogiques regroupées dans les départements appropriés. C'est ainsi que depuis l'année universitaire 1995-96, l'EHTP a commencé à délivrer un certificat préparatoire à la recherche ainsi qu'un Doctorat es-Sciences Appliquées.

3.2.2. L'école Mohammedia des ingénieurs (EMI), Rabat

Créée en 1959 et placée sous la tutelle de l'université Mohammed V de Rabat, l'EMI constitue un établissement ayant pour mission la formation d'ingénieurs

d'Etat, la formation continue et le développement de la recherche scientifique et technique.

La formation dure, comme la plupart des écoles d'ingénieurs, trois ans, et comprend un tronc commun durant la 1^{ère} année, un enseignement du Génie spécifique au département choisi pour la 2^{ème} année (l'école compte 7 départements, dont celui du Génie civil), et enfin, une spécialisation et ouverture à la recherche pour la 3^{ème} année. Cette formation, accompagnée d'une formation militaire, comprend également des visites de chantier ainsi que des stages de un à deux mois dans le milieu industriel.

D'autre part, l'école propose un cycle doctoral accessible aux titulaires d'un diplôme d'ingénieur d'Etat ou d'un diplôme équivalent, sanctionné par le certificat de préparation à la recherche (CPR). La préparation du CPR s'étale sur deux années, dont la première est consacrée aux enseignements spécialisés de très haut niveau. La deuxième année est dédiée à la recherche et à l'élaboration du mémoire du CPR. Le cycle du doctorat en sciences appliquées est accessible aux titulaires d'un CPR ou d'un diplôme reconnu équivalent.

3.2.3. L'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat

Cet institut relevant du ministère de l'Agriculture, forme depuis 1970 des géomètres topographes dans un cursus de quatre ans. Cependant, à partir de 1987 a été mise en place une formation de six ans, à l'issue de laquelle est délivré le diplôme d'ingénieur d'Etat géomètre topographe.

La formation, divisée en trois cycles, accueille des étudiants - une trentaine par promotion - après des classes préparatoires ou un DEUG scientifique. L'IAV a diplômé à ce jour 700 ingénieurs géomètres topographes, dont 60 % exercent dans le secteur public. Le Maroc étant un pays à 50 % rural, l'essentiel de ces ingénieurs travaillent pour des administrations chargées d'agriculture, d'équipements hydrauliques, de forêts, etc. Mais, de plus en plus, ces géomètres-topographes interviennent dans le champ de l'urbanisme et dans les villes tout en continuant à relever du ministère de l'Agriculture.

Les ingénieurs issus de ces grandes écoles se forment donc à l'urbanisme sur le tas, par la pratique et en s'intégrant dans un réseau de professionnels. Ce dernier les encadre peu ou prou dans leurs premiers pas, les aide pour se réapproprier des traditions, des routines d'action et des techniques.

En guise de conclusion

Les spécialistes de la fabrication de la ville au Maroc sont ainsi insérés dans des organismes publics ou privés d'exercice, dans des organisations professionnelles et surtout des procédures de travail relativement composites. On observe ainsi de nombreux décalages ou hiatus :

- entre les formations d'urbanisme investies par des chercheurs ou des administratifs hors champ et une demande forte d'opérationnels plus spécialisés ;
- entre la formation des spécialistes effectifs de l'urbanisme (architectes et ingénieurs) et la réalité de leur pratique dans ce domaine ;
- entre le regroupement de ces praticiens au sein d'organisations professionnelles corporatistes et la focalisation de ces organisations sur un cœur de métier (architecte, ingénieur) éloigné de l'urbanisme ;
- entre un intérêt des professionnels et des responsables publics pour les problèmes urbains et une très faible rémunération des études pour traiter ces problèmes, etc.

Toutes ces composantes hétéroclites et parfois en opposition constituent pourtant un ensemble qui produit la ville formelle au Maroc, avec ses continuités, ses ruptures et ses contradictions. Cette mise en ensemble tient en grande partie à la centralité des pouvoirs publics et de leurs procédures dans la structuration des réflexions et des interventions. Ces procédures ne décrivent que les mises en relation obligatoires entre ces multiples acteurs (Jobert B., Muller P., 1989). Elles ne dictent pas la structuration même de l'ensemble. Elles construisent un cadre dans lequel les différents protagonistes font leur apprentissage de la chose urbaine, construisent leur connaissance et réseaux de connaissance, formulent leurs idées, élaborent leur point de vue et décision, négocient les compromis et formalisent les études. Ainsi, la présence des organismes publics et leurs procédures de travail aident à élaborer d'une part, un espace social commun pour les acteurs de la production urbaine, et d'autre part, une culture commune de l'urbanisme constituée de techniques, de références majeures et d'habitudes implicites.

Cette configuration pourrait se modifier dans les prochaines années sous l'effet de plusieurs transformations. Les promoteurs privés prennent un rôle de plus en plus important dans la construction de quartiers entiers d'habitat social, en modifiant la physionomie même de la ville. Une nouvelle génération de wali apparaît : ils sont dits technocrates, souvent ingénieurs, contrairement à la génération précédente faite d'administrateurs. Les walis actuels semblent plus réactifs et impriment davantage leur empreinte sur la ville. L'affirmation de deux modes majeurs de production de la ville : des villes nouvelles en projet pilotées par le ministère de l'Habitat, des zones d'aménagement touristique pilotées par le ministère du Tourisme et des investisseurs (ou opérateurs) privés. Il faut noter l'arrivée en masse d'architectes et de bureaux d'études étrangers dans le sillage des grandes opérations d'aménagement et de développement touristique notamment. Citons également la nouvelle loi de l'urbanisme et la construction dite loi 04-04, en discussion actuellement au Parlement, et qui pénalise lourdement (amendes et contraintes de corps) les abus et non respects de la réglementation.

Tous ces changements devraient constituer un appel à de nouvelles compétences, à d'autres spécialisations et d'autres répartitions des rôles et des missions. Leurs effets sur les formations et les organisations professionnelles paraissent plus incertains. Ainsi, les spécialistes de la production de la ville semblent durablement inscrits dans cette configuration en puzzle : des éléments bougent pour trouver de nouvelles imbrications, certains demeurent rapportés et de nouveaux viennent prendre place dans l'ensemble.

Bibliographie

Ameur M., *Fès ou l'obsession du foncier*. Tours, Fascicule de Recherches d'Urbama, No 25, éd. Urbama., 1993, 428 p.

Friedberg E., (1993), *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée*, Le Seuil.

INAU, 2003, *Les métiers de la ville. Des métiers pour une gestion urbaine rénovée*, INAU, L'Harmattan, 212 p.

Jobert B., Muller P., (1989), *L'Etat en action*, PUF.

Kassou A., *Cultures et milieux urbanistiques au Maroc*, in Souami T. et Yerasimos S. (dir.), 2004, *Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée*, Rapport de recherche, Volume 2, analyse par pays, MAE, ISTED, LTMU, 251 p.

Lebris E. (dir.), 2004, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient*, Rapport de recherche, MAE, ISTED, 256 p.

Navez-Bouchanine F., 1993, « Bidonvilles (Les) entre la logique développementale et les stratégies de survie. », *Annales marocaines d'économie* No 3, Hiver 1992-1993, pp. 43-48.

Navez-Bouchanine F., 1993, *Informel (l') comme facteur d'intégration à la ville*, Rimouski, les auteurs, 18 p., bibliogr.; (colloque les politiques d'appui au secteur informel dans les pays en développement de l'ACFAS).

Souami T. et Yerasimos S. (dir.), 2004, *Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée*, Rapport de recherche, MAE, ISTED, LTMU, 135 pages + 251 pages.

SYNTHESE ET CONCLUSION

par **Claude de Miras**

avec la participation de **Chantal Chanson-Jabeur, Xavier Godard, Julien Le Tellier, Guillaume Makhoul et Françoise Navez-Bouchanine**

A l'interface des contributions précédentes centrées sur différentes facettes de la fabrication urbaine au Maroc, et de la dynamique générale d'urbanisation des pays en développement, trois logiques imbriquées sont identifiables :

- un premier tableau modelé par des éléments structurels caractéristiques de la fabrication de la ville des pays en développement : il s'agit du contexte de forte croissance urbaine et du renforcement du rôle des métropoles, la fragmentation du tissu urbain, l'extension de l'habitat clandestin et des bidonvilles et des tensions sociales liées à l'inégalité d'accès à la ville (in Pascale Philifert et Michèle Jolé) ;
- un second élément permanent va introduire la perspective dite hygiéniste. Bien qu'elle soit présentée comme historiquement datée (que ce soit dans les villes européennes du XIX^{ème} siècle ou au début du XX^{ème} siècle dans les agglomérations soumises au régime colonial), elle accompagne pourtant intrinsèquement les politiques publiques se rapportant à des phases longues de forte urbanisation. Ce mouvement se poursuit aujourd'hui à travers les objectifs ambitieux du Millénaire pour un accès à l'eau et à l'assainissement d'une large fraction du territoire urbain ;
- une troisième composante surgit en 1990 avec le consensus de Washington et les dix prescriptions¹ sériées par J. Williamson². De nouvelles normes viennent s'appliquer aux éléments structurants antérieurs. De nouveaux mots d'ordre internationaux vont se répandre tout au long de la décennie 90 (gouvernance, participation, partenariat public-privé, gestion urbaine, etc.) et

¹ La discipline budgétaire, la réorientation de la dépense publique, la réforme fiscale, la libéralisation financière, l'adoption d'un taux de change unique et compétitif, la libéralisation des échanges, l'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, la privatisation des entreprises publiques, la dérégulation des marchés pour assurer l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie, la sécurité des droits de propriété. In Bernard Conte, 2003, http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/Lic-econod/docs_pdf/Webconswash.pdf

² Williamson John, 1990, "What Washington Means by Policy Reform ?" In Williamson John, éd., *Latin America Adjustment : How Much Has Happened ?*, Washington, DC, Institute for International Economics.

donner lieu à des nouvelles modalités - plus exogènes que nationales - d'intervention. Elles seront à leur tour source de recompositions et de nouveaux compromis.

Tous les éléments d'observation et d'analyse livrés dans les onze contributions PRUD consacrées au Maroc renvoient à ces trois niveaux. Cependant, sur cette même trame, il a été possible d'identifier plus finement les axes de problématique qui ont guidé les chercheurs inscrits dans la dynamique du PRUD Maroc. En partant du prisme que sont les quartiers précaires, nous avons donc organisé l'économie générale de l'ouvrage selon les trois axes suivants :

0. Quartiers précaires et identités territoriales ;
1. L'accès aux services de base dans les quartiers précaires ;
2. Logiques inclusives : renouvellement ou relecture ?

Nous les reprendrons ici pour construire cette proposition de synthèse bâtie à partir de la trame que constitueront les marges urbaines, leur genèse, les processus sociaux d'accès aux réseaux et enfin le spectre des acteurs qui interviennent dans leur gouvernance. Il serait erroné de penser que ces trois axes sont parfaitement distincts comme s'ils constituaient des entrées étanches et séparées dans la réalité métropolitaine marocaine. Au contraire, la lecture de ces onze contributions aura montré comment ces perspectives sont étroitement imbriquées. Néanmoins, en nous focalisant successivement sur chacune des entrées, il sera possible d'en dégager une valeur ajoutée thématifiée. Elle nous permettra d'aborder sous forme d'hypothèses conclusives la question des (nouvelles ?) dynamiques d'inclusions urbaines selon lesquelles ces quartiers s'insèrent ou non dans la citoyenneté urbaine.

1. Quartiers précaires et identités territoriales

Est-ce l'urgence développementaliste ou l'absence d'historien dans la plupart des études traitant du développement urbain qui semble laisser croire que les études sociales tendent à traiter de l'immédiat en étant a-historiques ? Au contraire, les contributions de Abdelghani Abouhani, de Aziz Iraki et de Françoise Navez-Bouchanine livrent des éléments de synthèse à propos de la genèse des quartiers précaires et de leur structuration. On observe que ces zones d'habitat pauvre, denses, sous-équipées en infrastructures collectives, en marge de la légalité et souvent distantes des quartiers aisés, ne sont pas l'apanage de l'époque actuelle ou la caractéristique d'un Etat ou d'un régime. La récurrence historique des quartiers d'habitat précaire est une des premières constatations qui émerge de la lecture des contributions même si, sur le temps long, le tissu urbain apparaît de plus en plus *fragmenté* pour reprendre la formulation de Abdelghani Abouhani³.

³ « quartiers de luxe équipés, lotissements en chantier sur plusieurs décennies, terrains vides voués à la spéculation foncière, équipements prévus et non réalisés, espaces verts non entretenus, terrains

Un autre élément est l'importance relative de la population urbaine qui ressortit de ce type d'habitat. Jean-Jacques Guibbert nous indique que « D'après une étude officielle plus d'un urbain sur cinq est logé dans des bidonvilles ou dans l'habitat non réglementaire et autant d'entre eux habite un logement précaire⁴ ces types d'habitat sont connus sous le qualificatif général d'habitat insalubre ». Leur importance relative varie selon les villes considérées.

Dans le cas de Casablanca, Tourya Zhiri-Oualalou, et Guillaume Makhoulouf livrent des traits majeurs de cette urbanisation :

- « l'urbanisation récente de la majorité de la population.

Ce qui est notamment à l'origine du surpeuplement des médinas⁵ et l'extension rapide de l'habitat sous-intégré, habitat clandestin qui s'est développé principalement en périphérie, induisant son étalement ;

- la faiblesse de l'économie productive

(...) Ce sont les activités du secteur tertiaire qui offrent le plus d'occasions d'emploi à Casablanca, malgré la progression sensible du salariat industriel dans l'emploi total depuis l'indépendance (de 11,5 % à un peu plus de 40 % actuellement) ;

- la surcharge de la ville en inactifs.

La faiblesse de la population active (30,4 % de la population totale) implique une surcharge des villes en inactifs. (...) 85 % des femmes (sont) hors de toute activité productive, (...) 31,60 % de la population ont moins de 15 ans et 42,68 % moins de 20 ans ».

A propos de la typologie à laquelle renvoie la notion polymorphe de quartiers précaires, il conviendrait de préciser la physionomie et la sociologie sans doute différentielles de ces habitats qu'il s'agisse des bidonvilles, des quartiers clandestins, des médinas ou des douars périurbains. Les problématiques de chaque type d'habitat sont sans doute distinctes, mais ces quartiers sont tous caractérisés par un forte densité démographique, un niveau de vie bas ou très bas (certes avec des écarts parfois non négligeables), un déficit en infrastructures et en services collectifs, une accessibilité faible et une forte instabilité du statut foncier et immobilier⁶.

vagues en friche servant de dépôt spontané aux différents rejets urbains, bidonvilles et douars clandestins en pisé ou en dur, etc. ».

⁴ RGPH, 1994, cité in ministère de l'Aménagement du territoire de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, *Etude relative à la résorption de l'habitat insalubre redéfinition des méthodes d'intervention. Synthèse et propositions*, mars 2002.

⁵ « En effet, Casablanca a connu la création et le développement de médinas nouvelles après l'avènement du protectorat. Cette armature de médinas plurielles est une spécificité de Casablanca au Maroc et sans doute dans le monde ».

⁶ Une évolution distincte doit être faite à propos de certaines médinas et de leur gentrification : (La médina de Casablanca) « commence aujourd'hui à bénéficier à son tour, après les médinas de Fès, de

Il est sans doute nécessaire d'entamer cette synthèse par la genèse de ces quartiers, leur évolution et les mécanismes d'intégration qui y sont à l'œuvre.

Sont-ce la rigueur et l'excessive exigence des règlements d'urbanisme qui, au nom d'une volonté d'assainir et de préserver la santé publique, vont créer de l'exclusion en générant exactement ce qu'elles prétendaient combattre ? Ou bien est-ce la logique même de l'urbanisme colonial qui imposera très tôt des formes de fragmentation sociale et spatiale selon les communautés considérées (villes européennes, médinas, bidonvilles, douars). Dans cette logique urbaine ségrégative, il est clair que les autorités coloniales avaient perçu le caractère inéluctable de la précarité (Abdelghani Abouhani) : « Le dahir de 1938 relatif aux bidonvilles dispose que «des groupements en matériaux légers pourront être autorisés par le directeur des affaires politiques pour le logement provisoire de la population flottante» ». Les trames Ecochard, apparues en 1952, malgré une philosophie foncièrement différente, ne viendront pas à bout de cette urbanisation de la pauvreté.

Avec la fin du Protectorat, va commencer une course contre la montre entre urbanisation et politique publique qu'il s'agisse des classes moyennes ou des classes populaires. Ce défi portera sur l'habitat mais aussi sur la mobilité intra-urbaine et les plans de circulation (plan Prost de 1918, plan Ecochard 1946 et plan Pinseau 1984) : « La croissance rapide de Casablanca dès les premières années de la colonisation a amené très tôt les responsables à réfléchir à ses organisation et orientation, ainsi qu'aux problèmes de transport qui en découlaient. Divers plans d'urbanisme et de transport ont ainsi été établis, plans qui, s'ils se sont révélés incapables de contrôler la croissance de la ville, ont cependant contribué à donner à Casablanca son paysage actuel.

(...)

Les bidonvilles, qui se sont formés dès les années trente à proximité des lieux de travail, dans le quartier industriel, sur la route de Mohammedia (les Carrières Centrales) et à proximité des zones d'habitation traditionnelle, à l'ouest de la nouvelle médina. L'administration coloniale va « organiser » ces bidonvilles, en imposant l'alignement en damier, en les équipant en fontaines, éclairage, dispensaires et écoles, et ainsi institutionnaliser leur existence.

(...)

Améliorés ou spontanés, ces bidonvilles abriteront de nos jours plus de 250.000 personnes, en règle générale familles d'ouvriers, évidemment exceptionnellement motorisées » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulouf).

Marrakech, d'Essaouira et celle de Rabat, bien que plus timidement, de l'engouement pour les quartiers traditionnels et le développement de restaurants de charme et de maison d'hôtes. Sa population traditionnelle la quitte pour laisser la place aux activités de services tournées vers le tourisme » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulouf).

En matière d'habitat plus particulièrement, il est curieux d'observer comment les différents acteurs concernés (Etat, collectivités, architectes, urbanistes et opérateurs privés) ont partagé cette idée certes généreuse qu'ils pouvaient s'attaquer et venir à bout des conséquences de la pauvreté urbaine. A travers l'histoire des villes en développement, la pauvreté apparaît comme une sorte de pandémie qu'il devrait être possible d'éradiquer. Or, l'intégration à la ville, l'accès à ses infrastructures et à ses services ont un coût. Pour y faire face, l'habitant urbain est soit subventionné, soit il dispose du revenu nécessaire. Dans le cas contraire, il est exclu. Selon Abdelghani Abouhani, « ce sont alors les notables qui vont prendre en charge les besoins de ces exclus des programmes publics de logement dans le cadre d'immenses quartiers clandestins qui vont se développer durant la même période ».

Alors que les municipalités n'ont ni les moyens ni les compétences pour venir à bout de cette extension urbaine de la précarité, l'Etat multiplie les structures administratives au risque de superposer les compétences institutionnelles.

Une logique fortement consommatrice d'espace ou plus exactement de surface foncière étend la tache urbaine au-delà des besoins objectifs en terrain à bâtir : « Les terrains bâtis ou aménagés ne représentent dans la majorité des cas que près du tiers de l'étendue du périmètre, et les extensions effectuées selon les opportunités sont souvent abusives, ne répondant pas aux besoins réels d'un développement urbain harmonieux » (Abdelghani Abouhani).

On observe un vaste mouvement de création d'un capital urbain d'abord foncier, puis immobilier. Cette urbanisation effrénée a métamorphosé le sol. D'une terre généralement agricole périurbaine, le sol va changer de valeur d'usage et de vocation : il perdra sa fonction agricole directement productive pour constituer le support physique de l'habitation, de l'atelier ou des espaces publics urbains. Puis s'enclenche un processus de marchandisation, puisque ce sol urbain va voir sa valeur d'échange croître progressivement en même temps que la rente foncière s'élève. Cette marchandisation rapide du sol opère en général sur les marges de la tache urbaine ; elle est due autant à la croissance métropolisée (aéroport, technopôles, lotissements résidentiels, zones franches) qu'à la subsistance populaire (bidonvilles et quartiers non réglementaires accueillant migrants et urbains déplacés). Cette marchandisation foncière est accompagnée d'une mobilisation de l'épargne urbaine destinée à la construction de tout type de logements, les prix du foncier et de l'immobilier étant ensuite tirés vers le haut dans une spirale ascensionnelle spéculative et auto-entretenu.

La ville en développement est ainsi une gigantesque machine à créer du capital foncier et à mobiliser de l'épargne. C'est un processus largement auto-entretenu puisqu'il y a bien une création de valeur d'usage (principalement l'habitat), de valeur d'échange (le foncier) et de recyclage d'épargne dans la construction

immobilière. A travers la création monétaire, *via* le crédit foncier et immobilier, cette vaste machinerie urbaine est largement circulaire. Le besoin d'habiter fait entrer sans cesse, par élargissement de la tache urbaine, de nouvelles extensions foncières dans le cycle de création de capital foncier ; à son tour, elle va alimenter la spéculation foncière et immobilière. Ensuite le secteur du bâtiment avec ses emplois directs et indirects, le logement et ses activités connexes, la location de logement, les transactions immobilières vont développer un vaste ensemble d'activités induites, alimenté par une partie du capital foncier transformé en capital circulant. Il y a là une sorte de prophétie auto-réalisatrice de l'urbain puisque les anticipations aussi rationnelles (le besoin d'habiter) qu'irrationnelles (les prix des terrains et des logements vont monter !⁷) des urbains, des néourbains et des ex-ruraux vont perpétuer cette logique circulaire de marchandisation/spéculation.

Ce processus est-il continu ? Certainement que, tant qu'il existera un solde migratoire positif vers les villes et le reflux d'urbains vers les périphéries⁸, cette logique extensive pourra fonctionner spatialement, et que les instances qui orchestrent la création de sol urbain renouvelleront la réserve foncière. Elles le peuvent par la valorisation intra-urbaine de toutes les réserves foncières potentielles, y compris celles que représentent des emprises réservées à des projets d'infrastructures urbaines, les interstices urbains ou la division de parcelles. Il peut s'agir aussi de l'annexion administrative de territoires adjacents appartenant à des communes - le plus souvent rurales - contiguës. Elle peut prendre la forme de déguerpissement ou d'éviction (avec recasement) qui libère du sol urbain, certes occupé mais non encore attribué et non marchandisé.

La ville est ainsi adossée à un vaste mouvement auto-entretenu de type spéculatif, où le titre foncier devient une quasi-monnaie dont la valeur s'apprécie pour elle-même en étant souvent détachée de sa valeur d'usage effective. Ce processus d'emballage est économiquement durable : non seulement le phénomène d'urbanisation est un processus permanent et non réversible à l'échelle de l'histoire de l'humanité mais, sur une échelle de temps plus courte, l'urbanisation contient en elle-même les facteurs de sa reproduction élargie en termes démo-économiques (les perspectives de revenus y étant toujours plus élevées qu'en milieu rural), spatiaux (l'élargissement de la tâche urbaine est une nécessité malgré une probable densification de tous les tissus urbains) et économiques (le capital foncier et immobilier enflent sous l'effet des plus-values⁹). Ce phénomène est pris dans une

⁷ Cette anticipation n'est évidemment pas fausse, mais ce qui pourrait apparaître comme un constat individuel passif fonctionne en réalité comme un comportement collectif et une exhortation active.

⁸ D'autant plus qu'on assiste à la dispersion des cellules familiales de base (passage du foyer regroupant la famille élargie à la famille nucléaire).

⁹ On peut citer ici Françoise Navez-Bouchanine qui observe le processus dès son déclenchement initial, au moment exact où la valeur d'usage devient une valeur d'échange : « Les habitants eux-mêmes ont parfois du mal à les formuler tant ils leur paraissent évidents. Mais l'existence d'un marché animé de la vente de baraques le confirme : la baraque est le résultat d'un processus de capitalisation, avec des composantes variées, allant de la vente de biens fonciers ou immobiliers

circularité d'anticipations irrationnelles qui font que le marché foncier « (...) devient, de façon emblématique, une véritable « obsession » (Ameur, 1993) »¹⁰. Contrairement à ce que laisse croire l'idée de métropolisation, ce n'est pas la seule productivité urbaine qui crée de la plus-value en ville, mais c'est aussi et parfois surtout la rente foncière qui s'auto-entretient et s'élargissant. Il y a là sans doute une part de l'explication d'un pan important de l'économie urbaine qui est adossée, non pas à des activités productives, mais à de la création de valeur par la seule marchandisation du sol urbain. Et souvent, les quartiers précaires sont les premiers marqueurs dans le paysage urbain et sur un site donné de ce basculement de la valeur d'usage (du sol) en valeur d'échange (capital foncier). Ensuite, selon le processus de périurbanisation et de hausse de la rente foncière d'une zone donnée, le processus de capitalisation et d'anticipation toujours haussière ne fera qu'augmenter en repoussant plus loin de façon centrifuge les franges de pauvreté et de précarité (même si certaines enclaves persistent à l'intérieur de la tâche urbaine).

Abdelghani Abouhane précise que les notables locaux, forts de leurs appuis et de leur rôle politiques, jouent de cette logique de création de capital foncier pour créer des lotissements ou des quartiers clandestins en se constituant parallèlement un fonds de commerce électoral. « Le procédé de développement de ces quartiers est toujours le même : les propriétaires fonciers lotissent des terrains agricoles sans plan ni autorisation. Ils organisent ensuite les acquéreurs en groupes de pression, se font élire au conseil municipal et apportent les différents équipements d'infrastructures en bloquant tous les projets de plans d'aménagement et de restructuration du quartier ». Cette réalité est d'autant plus prégnante que ces territoires spéculatifs peuvent être érigés en commune.

« Plus que l'intégration, par le biais du travail ou de l'accès à « l'espace public », la revendication et le droit au logement formeraient ici une des bases de la constitution même de ces territoires » (Aziz Iraki).

Au passage, on note un effet connexe de cette logique d'extension territoriale : « L'étalement des villes et l'allongement des distances augmentent le besoin de moyens de locomotion mécanisés ».

Casablanca est une ville extrêmement étalée avec une superficie de plus de 550 km²¹¹. « Elle se développe sur une cinquantaine de kilomètres le long de la côte et pénètre à l'intérieur des terres sur plus de 20 kilomètres, contraignant à un réseau de circulation extrêmement étendu, avoisinant actuellement les 2 500 kilomètres de voirie urbaine. Sur une telle superficie, le tissu urbain ne peut qu'être hétérogène,

ruraux à l'accumulation par le travail, en passant par la vente de bétail ou de bijoux en or. Elle n'a donc pas seulement une valeur d'usage, interprétation unique qu'en font les acteurs publics : elle est aussi valeur d'échange, bien patrimonial, voire « caisse de secours » en cas de coup dur. Peu importe concrètement l'illégitimité de ce bien, puisque le marché leur donne raison » (souligné par nous).

¹⁰ Myriam Catusse *et al.*

¹¹ « Il s'agit ici de la superficie de Casablanca « intra-muros ». La superficie de la Wilaya du grand Casablanca est, quant à elle, de 850 km² » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoul).

fondamentalement caractérisé par des discontinuités, qui ne manquent pas de se répercuter sur le réseau de circulation » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhlouf).

Une fois accomplie cette phase d'accès au foncier, à l'habitat clandestin et à leur régularisation en dehors de toute régulation et programmation étatique, il sera intéressant d'observer que ces mêmes notables feront pression pour qu'un minimum de services collectifs parvienne jusqu'à ces populations pauvres. Claude de Miras et Julien Le Tellier traitent ainsi la question « (...) des pratiques politiques populistes paradoxalement renforcées par le jeu de la démocratie électorale locale ; les bornes-fontaines (comme, le réseau électrique, les dispensaires, les écoles, etc.) deviennent un enjeu de pouvoir vis-à-vis de la population concernée. Ici, la marchandisation se heurte à des compromis clientélistes combinant protection et faveur. Dans ces espaces sociaux, la distribution de l'eau ne s'opère pas selon les règles des biens aliénables réifiés, mais elle contient aussi un lien social inaliénable ». On voit poindre là un mode d'accès non conventionnel à la ville d'abord par le foncier et l'habitat et qui se poursuivra, comme nous le verrons ultérieurement, par les autres services urbains de base. Face à une certaine inefficacité de l'administration, ce mode de fabrication de la ville est-il le résultat légitime de l'action presque obligée des responsables de proximité ? Ou bien est-ce une trace forte d'un système traditionnel de faveurs et de protection sociale du puissant vers les plus démunis ? Mais cette vision n'est-elle pas abusivement réductrice en ne retenant que la primauté des notables ? N'efface-t-elle pas en effet la sociologie et les sociabilités propres de ces quartiers qui ne seront pas sans effets sur les leaderships et les médiations qui vont s'y développer ?

En ce qui concerne la genèse de ces quartiers, il faut comprendre qu'ils sont souvent l'agglomération d'anciens douars d'origine rurale comme le rappelle Aziz Iraki : « L'enquête auprès des ménages, réalisée en juin 2002, a permis de confirmer certaines caractéristiques socio-démographiques du quartier, relevées à travers le recensement de 1994. En effet, la population de ce douar concerne à 83 % des migrants venant directement du milieu rural environnant ». Il apparaîtra que cette insertion spatiale dans des communes urbaines ne signifie pas la fin annoncée des relations familiales ou des activités de type agricole dans le milieu rural d'origine.

Une fois constitués en quartier, ces territoires s'imprègnent progressivement de pratiques urbaines et d'une citoyenneté émergente.

Cependant, l'espace rural de Lahraouiyine (Abderrahmane Rachik) démontre que le fondement des quartiers précaires ne tient pas seulement dans la migration campagne-ville : des urbains - parmi les plus démunis - contribuent à ce mode de fabrication de la ville par ses marges (location trop onéreuse dans le périmètre urbain de Casablanca, désir de devenir propriétaire du terrain et des murs, ou volonté de se rapprocher du lieu de travail). Avec la contribution de Françoise

Navez-Bouchanine, des causes supplémentaires et importantes vont expliquer l'apparition de ces quartiers précaires selon une dialectique qui relie « les grands aménagements urbains et la politique de résorption des bidonvilles ». Il y a là un lien direct entre métropolisation, normativité urbaine, éviction territoriale et politique de logement social. Et bien entendu ces mises à « la norme de la ville » induisent des réactions de la part des populations concernées qui oscillent entre d'une part, évitement, contournement et compromis individuels ou collectifs, ou d'autre part, participation et implication.

Pour ce qui est des activités économiques de ces quartiers précaires, « (...) la grande majorité de la population de ce quartier reste formée de paysans de la périphérie exerçant des petits métiers (commerçants ambulants, soukiers, porte-faix, charretiers, maçons et journaliers concernent 43 % des chefs de ménages). (...) Une grande part des chefs de foyers est sans emploi (34 % au moment de l'enquête) » (Aziz Iraki).

« L'examen de la nature de l'activité des chefs de ménages laisse apparaître une domination importante du secteur informel (marchands ambulants, petits commerçants, petits artisans, porteurs, etc.). Dans notre échantillon, les sans-emplois représentent 23 % de l'ensemble des chefs de ménages, les manœuvres 25 %, et le reste est composé de petits commerçants (18 %), de chauffeurs (9 %) et d'ouvriers (7 %) » (Abderrahmane Rachik).

Globalement, ces quartiers sont perçus comme marginalisés par les populations résidentes qui les désignent comme des « (...) quartiers populaires (brassant des populations de diverses origines) où règne le chômage, l'insécurité, la délinquance et l'analphabétisme ». Il est aussi « (...) mal organisé et mal équipé : les ambulances et taxis ne peuvent s'y introduire par temps de pluie, l'absence de ramassage des ordures ménagères participe fortement à y voir un quartier-poubelle » (Aziz Iraki).

Le rapport aux pouvoirs publics est tendu par les conditions même de surgissement de ces quartiers hors-la-loi et contre l'Etat. « Les ménages de Lahraouiyyine ont probablement intériorisé le sentiment d'être des hors-la-loi et que leurs constructions « anarchiques » est un défi à l'autorité de l'Etat. Ils ont réalisé leurs logements la nuit et dans la violence. Toute tentative de mobilisation collective ne peut se faire sans tenir compte de ce contexte spécifique. Le droit à la ville n'est pas mis facilement en oeuvre par les habitants » (Abderrahmane Rachik).

« Si des avancées ont été obtenues avec la restructuration (électricité, eau et sécurisation foncière), l'écart en équipement et en qualité de vie avec le reste de la ville est considérable.

Mais ce sentiment peut être compensé par celui que donne le fait d'être propriétaire du terrain et du logement à la fois, à Lahraouiyyine (sans eau potable, ni

assainissement) cela est considéré comme une promotion sociale » (Abderrahmane Rachik).

L'appropriation de cet espace de vie se fait par l'expression de solidarité à diverses échelles, à travers la mise en place de services et d'équipements privés et au-delà une tension et revendication d'urbanité. Cette tension s'illustre dans la mobilisation sociale qui est l'expression politique du local (près des 2/3 des populations de Tiflet disent avoir participé à des actions et revendications destinées à obtenir l'accès à l'assainissement).

A côté de la politique « ascendante », il fonctionne une politique descendante dont la démocratie municipale est l'échelon le plus bas. Nous observerons ici, à travers les exemples fournis par Abdelghani Abouhani, Françoise Navez-Bouchanine et Aziz Iraki, que ces quartiers sont totalement partie prenante de la logique électorale portée par la démocratie locale. Mais le moins que l'on puisse dire est que les rapports entre populations et élus municipaux ne sont pas satisfaisants. (Il aurait été néanmoins intéressant de disposer d'informations supplémentaires sur le taux de participation aux élections communales, ou en corollaire, sur le nombre de voix qui ont été nécessaires pour accéder au rang d'« élus du peuple »). Les populations ont bien conscience que les élus sont le passage obligé pour accéder à l'eau et à l'assainissement. Mais elles s'organisent et agissent autour d'un « nous » collectif personnalisé, porté par des leaders, ou constituant une élite de proximité (les anciens, les commerçants, les religieux - totalement différents des circuits intégristes informels).

« A l'échelle de l'ensemble du quartier, mais surtout de la ville, nous retrouvons les bienfaiteurs (*mohcinines*) parmi lesquels on compte les plus grands commerçants (impliqués indirectement dans la gestion urbaine à travers un réseau d'élus financés par eux) qui participent à la construction des mosquées, aux actions caritatives, etc. » (Aziz Iraki).

Après une phase de durcification de ces quartiers (abandon des baraques en tôle et en bois au profit des murs en parpaings et ciment), commence celle de restructuration ou du recasement. On entre alors dans la zone d'interface entre les dynamiques territoriales locales endogènes et les stratégies publiques d'aménagement de la ville et de ses quartiers précaires. Cette zone de contact passe d'abord par la restructuration ou le recasement puis par la régularisation (foncière).

1.1. Restructuration, déplacement et recasement des quartiers précaires

Les politiques publiques d'habitat ont privilégié depuis quatre décennies la solution définitive d'éradication. Néanmoins, un débat a été très tôt ouvert autour de l'alternative « restructuration *in situ* » ou « éviction et recasement ». Faut-il préférer une stratégie de réhabilitation en place des bidonvilles ou bien une politique de création d'habitat social (Françoise Navez-Bouchanine) ? Si le débat

ne semble pas tranché, par contre certaines contraintes paraissent militer pour la restructuration *in situ* : les opérations de recasement se réalisent sur des espaces de plus en plus excentrés, alors que les populations à déplacer occupent des interstices souvent centraux des tissus urbains. L'obstacle financier et la faible solvabilité des « recasés » limitent aussi la portée de cette stratégie.

Il est intéressant d'identifier les facteurs qui poussent depuis la fin des années 90 à privilégier la stratégie de restructuration *in situ* :

- « l'arrivée du gouvernement d'alternance (1998), ses tentatives de réforme et le processus de valorisation, de la démocratie qu'il affiche (...) ;
- l'intronisation de Mohamed VI qui, au début de son règne, y ajoute l'insistance sur la solidarité et la lutte contre la pauvreté (...) ;
- l'évolution lente de la décentralisation (...) ;
- la multiplication objective des acteurs concernés par la gestion urbaine (...) ;
- l'émergence de l'idée d'une responsabilisation directe des collectivités locales (...) ;
- la prise de conscience du décalage entre les moyens mobilisables par l'Etat (...) ;
- l'accroissement exponentiel du nombre de « demandeurs » pauvres (...) ;
- le développement de la « société civile » et son implication -certes tardive mais de plus en plus visible- dans le champ urbain et sur le front de l'amélioration des quartiers. Sur cet aspect se rencontrent deux courants participationnistes que tout sépare par ailleurs : ceux qui voient la possibilité de démocratiser les politiques urbaines et ceux qui y voient une manière de reporter au niveau local une partie des engagements actuels des acteurs publics centraux » (Françoise Navez-Bouchanine).

L'ensemble de ces variables constitue le fondement d'une nouvelle doctrine axée sur la maîtrise d'ouvrage sociale qui intègre « (...) depuis 1999 un désir de plus grande transparence et de considération pour les questions sociales ; elle témoigne aussi d'un souci d'amélioration de l'information, de la communication, de la concertation et/ou de la participation autour des projets » (Françoise Navez-Bouchanine).

Dans les espaces étudiés par Aziz Iraki, c'est en 1989-1990 que la restructuration avec une procédure d'alignement et de contrôle des constructions va être exécutée par la division de l'Urbanisme de Kénitra et les services techniques de la municipalité. Les années 90 ont correspondu à une période d'équipement définitif des logements et à une première reconnaissance du bénéficiaire dans ses droits fonciers. Cette double caractéristique se répercutera sur le foncier par son renchérissement d'une part, et par les conflits qui lui seront sous-jacents d'autre part.

1.2. Intégration par les équipements

Cette intégration est progressive : elle paraît d'abord endogène et opérer à l'échelle des douars qui évoluent vers une configuration territoriale fédérée (quartiers), elle est organisée autour d'initiatives locales et d'équipements collectifs fondateurs :

« Au-delà des étapes qu'a traversées la restructuration du quartier (AEP, assainissement, etc.), les îlots d'habitation et les grandes voies de circulation ont connu une véritable appropriation par les populations résidentes : les équipements assurant la vie collective ont d'abord été le fait des populations. Bien avant l'école et le dispensaire, Kallito avait son "hammam" (bain maure) (1954), ses lieux de prière et ses épiceries. De même, autour de l'accès à l'eau potable, la fréquentation régulière d'un point d'approvisionnement collectif dont l'accès est réglementé (bornes-fontaines) a marqué pendant longtemps (jusqu'en 1993) un ancrage territorial des usagers, avant le raccordement individuel généralisé » (Aziz Iraki).

L'intégration par l'équipement apparaît comme un droit de cité.

« Les habitants de Lahraouiye sont très pauvres et donc difficilement mobilisables. Mais ils ont réussi à assurer l'électrification du douar parce qu'elle est considérée comme vitale pour les ménages par rapport à d'autres problèmes, tels que l'assainissement, le ramassage des ordures. Ils ont cotisé selon leur capacité sociale » (Abderrahmane Rachik).

La même stratégie par l'électrification a fonctionné dans le bidonville de Bachkou (1 700 ménages, soit environ 9 000 personnes établies sur une surface de 9 hectares). Elle a permis de contrer des décisions successives d'éviction en introduisant sur la dernière décennie, « (...) de nombreuses améliorations sur place : aménagements des espaces publics et de l'équipement, durcification ou amélioration des logements. Les habitants ont affirmé leur intégration à la ville en se connectant informellement au réseau de la Lydec qui ne demandait qu'à légaliser cette nouvelle clientèle. L'élue en avait fait son plan de campagne électorale, mais (...) deux grands partis politiques (...) ont (...) « accompagné » ces populations dans leurs stratégies d'amélioration de leurs conditions » (Françoise Navez-Bouchanine).

En paraphrasant Vladimir Ilitch Oulianov, on serait tenté de dire que la restructuration des quartiers précaires, c'est l'électrification plus la participation collective, si l'implication citoyenne n'était pas seulement annoncée.

« Sauf que le cas de Haouma Nçara est ainsi particulièrement éclairant sur le sort des tentatives de démocratisation des politiques publiques dans une société où dominent les rapports sociaux autoritaires et où les anciens modes de régulation (clientélisme, corruption, alternance de « carotte et bâton », tolérance et

gouvernance opaque et arbitraire) restent prégnants et ont raison de toute tentative de structuration socio-politique locale.

(...)

Il montre également à quel point le « social » est, dans un tel contexte, plus un habillage qu'un principe d'action » (Françoise Navez-Bouchanine).

Quatre douars de Marrakech (Abiad, Lahna, le douar Ferrane et Sraghna) ont été autant de terrains d'expérimentation de cette maîtrise d'ouvrage sociale portée par le ministère de l'Habitat. Ces sites recouvrent des réalités différentes mais ils renvoient tous à deux caractéristiques fortes : « absence d'équipements de base et ignorance totale des débats et décisions institutionnels les concernant » (Françoise Navez-Bouchanine).

La notion de maîtrise d'ouvrage sociale apparaît davantage comme un processus en construction que comme un dispositif technique opérationnel. Et une des premières entraves à cette démarche concertative pourrait venir des acteurs publics qui font preuve d'une extrême prudence dans la diffusion d'informations. Il est vrai que « (...) dans un contexte d'immobilité, d'incertitude sur le futur ou d'étirement en longueur des « projets », il est souvent plus judicieux de rester discret pour conserver une marge de manœuvre maximale. Plus fondamentalement, on ne s'oppose pas aux projets du *Makhzen*. Le mode de conception, de décision et de mise en œuvre des projets, qui ne laisse déjà pas de place à l'information, n'en laisse pas davantage à la concertation. L'introduction de la « participation », telle que mise en œuvre à Tanger ou à Casablanca, ne porte pas sur les grandes orientations ou choix du projet : les « habitants participants » n'ont qu'une faible marge de manœuvre et leurs volontés ne peuvent s'exprimer que sur des choix résiduels » (Françoise Navez-Bouchanine).

Pour en terminer avec l'alternative « restructuration *in situ* » et « éviction/recasement », les résistances des populations à cette seconde solution proviennent aussi du caractère non définitif des futurs déplacements. Pour appuyer leur position, les populations « (...) font apparaître des attentes à l'égard d'un « Etat » décrit comme dur, mais bienveillant, et garant d'une justice à l'égard des plus démunis. Toutefois, l'Etat est en même temps perçu comme « dangereux » et violent. Cette « attente » à deux visages se résout souvent soit en dissociant le Roi – dans le rôle du bienveillant – et de l'appareil d'Etat, ou encore, comme c'est le cas à Tanger, en dissociant le pouvoir décentralisé – malveillant – et l'appareil central, plus « juste » » (Françoise Navez-Bouchanine).

L'auteur précise que si l'affrontement direct est rarement la voie principale, par contre « (...) il existe mille et une manières de s'opposer aux issues prévues par les autorités et d'obtenir, soit ce que l'on souhaitait, soit un compromis, soit encore des compensations jugées suffisantes - à titre collectif ou individuel »¹².

¹² Il est clair que la satisfaction de ces compensations individuelles dépend, dans ce cas, de la prise en compte du rapport de forces interne au bidonville, entre populations différentes notamment et en

Mais la logique territoriale semble réversible une fois obtenus les équipements de base (électricité, eau, assainissement, route asphaltée). « Chaque ancien douar se retrouve alors dans une circonscription électorale individualisée et gérant sa propre mosquée. (...) Les lieux de culte forment ici les véritables lieux de la compétition politique. C'est la *jmaâ* de la mosquée qui désigne le candidat de la circonscription. (...) Les anciens ont encore beaucoup de poids, le groupe¹³ des *salihine* (bienfaiteurs) qui fait fonctionner la mosquée reste centrale dans la désignation du « candidat de la *jmaâ* » et dans son élection. (...) Ils « gèrent » la solidarité et la bienfaisance dans le quartier » (Aziz Iraki).

C'est dire que la logique de la démocratie électorale communale et son dispositif en circonscription influent sur la définition de périmètres de conquête du pouvoir municipal qui paraît coïncider avec les territoires du religieux. Mais, au moins cette logique gardait-elle intacte l'émergence d'une élite de proximité. Il n'est pas certain qu'un scrutin de liste fixé à l'échelle d'une circonscription électorale élargie permettra de préserver cette représentation.

« Les anciens ont permis l'équipement du quartier, continuons à faire confiance en leurs méthodes ». Il se dégage le sentiment d'une collusion entre les anciens, les propriétaires, les élus et les religieux. Mais le faible niveau d'instruction des chefs de ménages ne permet pas l'émergence de leaders crédibles autant pour la population que vis-à-vis des élus (qui eux-mêmes n'échappent pas nécessairement à cette caractéristique).

En effet, les analphabètes constituent la majorité des chefs de ménages, soit 67 %, ceux ayant un niveau primaire sont de l'ordre de 23 %, alors que 6 % seulement ont été au collège. Les revendications menées par des acteurs analphabètes ne sont pas crédibles auprès de la population, encore moins auprès des autorités locales.

Et puis il plane une certaine crainte inspirée d'une période révolue. « Un chef de ménage, 43 ans, d'un niveau primaire, nous confie qu'il n'a pas participé à cette action sous prétexte que « les gens ne savent pas parler. Si jamais ils disent un « mauvais mot » devant le gouverneur, ils risquent la prison ». La défection des habitants est due, en partie, à cette peur séculaire des représentants de l'autorité centrale (*Makhzen*). La peur de représailles les contraint à rester à jamais invisibles. (...)

fonction de la structuration particulière qui en fait, parfois, une entité collective. La vision d'un bidonville, monde solidaire et homogène, empêche nombre d'analystes de saisir cette dimension déterminante dans les dynamiques sociales.

¹³ Le terme utilisé par nos interlocuteurs est celui de *chabaka*, par référence à un réseau constitué de personnes au comportement irrécusable, de véritables marabouts.

Parce que tout attroupement non autorisé - plus particulièrement celui de jeunes hommes - sur la voie publique est perçu comme un début d'émeute par les autorités locales » (Abderrahmane Rachik).

La situation a oscillé entre coercition, répression et tolérance.

Il faut noter que l'accès aux services de base relève de la mobilisation collective, alors que la quête d'emplois et de revenus paraît s'inscrire dans une démarche plus individuelle. La situation très critique de l'emploi est mentionnée, mais elle ne prend pas la forme d'une revendication collective même si chaque famille compte plusieurs chômeurs et que la faiblesse moyenne des revenus n'est pas sans lien avec l'accès problématique aux services urbains essentiels.

« Tout se passe comme si, une fois les équipements de base réalisés (eau, électricité, assainissement), la mobilisation s'était amoindrie pour revendiquer le revêtement de la voirie ou l'amélioration de la collecte des ordures ménagères. Des revendications qui ne soulèvent pas par ailleurs le même intérêt pour le gros de la population qui déplore avant tout le chômage de ses jeunes » (Aziz Iraki).

(Une autre absence peut être soulignée : celle du transport public. « A part les charrettes, le transport public fait défaut » (Abderrahmane Rachik).

Par contre parmi les jeunes, « (...) les véritables demandes dans ce quartier ne se situent plus au niveau de l'équipement du quartier. Le chômage et la pauvreté de certains ménages formés de femmes vivant seules avec leurs enfants deviennent des caractéristiques qui vont fortement modifier la relation au politique. (...) Mais ces faibles recours ne couvrent pas les besoins d'une jeunesse sans emploi qui trouve souvent dans les circuits de la contrebande, de la drogue ou de la vente d'alcool illicite son principal moyen de subsistance. Face à cela, si les anciens ont permis l'équipement du quartier, ou s'ils arrivent à organiser les lieux de culte, ils semblent très loin de la préoccupation de ces jeunes. La panne du système clientéliste donnerait de plus en plus aux élections un caractère artificiel » (Abderrahmane Rachik).

Rappelons les traits synthétiques, que retient judicieusement Abderrahmane Rachik, pour caractériser le rapport subtil entre les formes de mobilisation sociale et les avancées obtenues par petite touche par la population du quartier de Lahraouiyyine :

- « absence de figure charismatique au sein de la population de ce quartier qui aurait suffisamment de légitimité locale pour ne pas avoir peur de la répression (quartier trop récent ?) ;
- mise en avant de catégories sociales (les femmes et les vieux) difficiles à réprimer dans les actions revendicatives ;
- mode d'actions et de mobilisations non violentes (sit-in, pétition) ;

- éviction par la population d'acteurs privés exogènes se présentant comme intermédiaire entre les populations et l'autorité locale ;
- démarrage de la régularisation par l'équipement ; acceptation et encouragement par les autorités de l'introduction de l'électrification financée par la population. (ce qui contribue à introduire plus de « sécurité » dans le quartier) ;
- introduction de services socio-éducatifs et administratifs dans le quartier (dispensaire, caïdat, maison communale) ».

Mais toute cette dynamique sociale est orientée vers l'intégration par l'équipement qui est considérée comme un « droit à l'urbain » (Aziz Iraki).

2. Accès aux services de base des quartiers précaires

A la problématique de la fabrication de la ville par ses marges - avec l'accès au foncier et l'implantation d'un l'habitat précaire - viennent s'ajouter maintenant les services de base. (électrification, eau, assainissement, déchets et transport). Nous avons vu précédemment que l'électrification est souvent accessible relativement aisément par une négociation avec l'opérateur (la Lydec à Casablanca). Cet opérateur vient assez rapidement à bout des branchements informels en confisquant systématiquement les matériels posés clandestinement. Après deux ou trois tentatives de reconstitution des réseaux, les fraudeurs comprennent vite qu'il devient plus économique de prendre un abonnement auprès de l'opérateur que de persister à reconstituer - en vain - un réseau illégal de câbles extrêmement visible et dangereux.

L'accès à l'eau va se poser selon une toute autre problématique. Ses principales composantes peuvent être mises en perspective de la façon suivante : en premier lieu, le contexte mondial impose dorénavant ses mots d'ordre en matière de la gestion de la ressource en eau ; puis vient la situation hydrique du Maghreb, les choix stratégiques établis par le Maroc à l'échelle nationale, le cadre contractuel dans lequel évoluent les opérateurs délégataires et enfin les objectifs spécifiques assignés aux opérateurs pour l'accès à l'eau des quartiers précaires. Nous sommes donc en principe conduit à articuler la problématique générale de l'eau à celle de l'accès aux services de base pour les couches urbaines pauvres des quartiers précaires.

Nous observerons que l'assainissement est dorénavant lié à la problématique de l'eau. Plus exactement la question de la collecte des eaux usées - qui ne constitue qu'un volet de l'assainissement - accompagne peu ou prou celle de l'accès au réseau par branchement individuel.

Par contre, la question des déchets n'est abordée que de façon allusive et secondaire¹⁴.

Enfin, la question des transports intra-urbains de personnes a fait l'objet d'une étude qui nous décrira les modes et les moyens de transport à destination des quartiers précaires périphériques.

Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhlouf montrent bien entendu des similitudes avec les grandes phases de la gestion urbaine au Maroc : régime de concession avant l'Indépendance avec la « (...) CAT et Autonat, puis création en 1964 (de) la première régie communale de transport urbain du Maroc, la RAT. (...).

Cette forme de gestion des transports en commun a été, jusqu'à la fin de la décennie 70, concluante et l'entreprise enregistrait des résultats financiers honorables, équilibrés ou excédentaires.

Jusqu'à la fin de la décennie soixante-dix, le transport communal rattrapait, accompagnait, voire précédait dans certains cas l'expansion de l'agglomération casablancaise. Mais, à partir de cette date, tarif unique et bas, conjugué à la crise pétrolière et certainement à des problèmes de gestion de l'entreprise, les réseaux et parcs ont commencé à stagner alors que les besoins continuaient à s'étendre et se développer ».

Notre synthèse s'organisant autour de l'idée d'inclusion urbaine, nous observerons - de façon plus détaillée à partir de l'approvisionnement en eau potable - comment les politiques publiques entendent y contribuer à travers de nouvelles formes de gouvernance : d'une part, délégation de service public pour l'électricité, l'eau et l'assainissement, et d'autre part, concession pour les transports.

En matière d'eau potable et d'assainissement, plusieurs sites urbains ont été étudiés : Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan. Ils ont en commun depuis quelques années d'avoir vu leur dispositif de distribution d'eau potable passé en gestion déléguée auprès de deux multinationales :

- Rabat (2004), Tanger et Tétouan (2002) avec Vivendi Environnement devenue en 2002 Veolia Environnement ;
- Casablanca (1997) à travers Ondéo qui avec Degrémont et SITA est une des trois marques commerciales de Suez Environnement, cette dernière étant une branche d'activités du groupe Suez qui est l'autre leader mondial dans les domaines de l'eau et de la propreté.

En premier lieu, nous synthétiserons ce que nous ont livré les trois contributions relatives à l'eau potable, sa distribution et l'assainissement. Mais nous ne

¹⁴ Dans le cadre du PRUD, aucun projet n'a abordé la question des déchets urbains.

développerons pas ici la question de l'accès à l'eau des quartiers précaires, puisque trois contributions alimentent largement cette réflexion. Nous insisterons davantage sur les conditions et les limites que les auteurs mettent en exergue en matière d'inclusion et d'accès à l'eau. Pour prolonger la réflexion, il sera opportun de mettre en perspective ces éléments de synthèse avec les « Objectifs du Millénaire » et les conclusions du « panel sur le Financement de l'eau » qui pourraient peut-être compléter la présentation du « modèle marocain » tel qu'envisagé par Claude de Miras et Julien Le Tellier. L'objectif de réduire de moitié à l'échelle mondiale la proportion de population ne disposant ni de l'eau potable ni de l'assainissement, concerne au premier chef le milieu urbain et les quartiers sous-équipés et pauvres. Les objectifs du Millénaire sont une ardente obligation mondialisée, mais hors de tout contexte territorial. Avec la situation marocaine, il pourrait être judicieux de rapprocher les exhortations innovantes lancées par de Michel Camdessus et les dynamiques déjà engagées dans le contexte dans les métropoles chérifiennes.

2.1. La distribution d'eau dans les quartiers précaires

La contribution de Abdelghani Abouhani a rappelé comment le protectorat, dans ou malgré une conception hygiéniste, paraît avoir plutôt considéré la question de l'habitat que celle des services urbains de base. Mais la loi et ses prescriptions ne s'appliquaient pas à un territoire urbain homogène :

« La rigueur normative n'était pas destinée à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la ville et pour toutes les catégories de population. Il s'agit d'un urbanisme discriminatoire fait par des colons pour des colons. L'objectif n'est pas d'aménager toute la ville, comme en métropole ; il s'agit plutôt de créer des colonies de peuplement. C'est pourquoi la planification urbaine, malgré son apparente généralité n'a pas produit, même à ses débuts, les mêmes effets homogénéisants qu'en métropole. Plus on produit de textes, plus l'espace urbain éclate en entités hétérogènes. La politique urbaine du Protectorat provoque dès ses débuts, l'éclatement du tissu urbain en trois zones :

- zone bien aménagée qui correspond aux villes européennes ;
- zone surdensifiée qui entre en dégradation et qui correspond aux médinas ;
- zone d'anarchie urbaine et qui correspond aux bidonvilles et aux douars clandestins ».

(Abdelghani Abouhani).

Abdelghani Abouhani et Sinda Haouès-Jouve conviennent qu'il faudra attendre 1946 et les travaux de Michel Ecochard pour que les deux dernières catégories aient droit de cité dans la cosmogonie des urbanistes. A propos de Casablanca, Michel Ecochard n'écrivait-il pas : « frappée d'asphyxie, la médina déborde à l'extérieur et on voit alors naître le bidonville dans les espaces libres auprès de la Médina ainsi qu'à proximité des usines, aux carrefours des grandes routes partout

enfin où d'amorce une activité industrielle ou un commerce » (Habitat et construction pour le plus grand nombre¹⁵).

C'est donc l'année 1946 qui constituera pour Sinda Haouès-Jouve le point de départ de sa réflexion, car « c'est à partir de ce moment qu'émerge à Casablanca le souci d'un meilleur accès des « pauvres » à un panel de services urbains considérés comme essentiels, et c'est surtout à partir de là que cette préoccupation est réellement relayée sur le terrain à travers des politiques et des projets urbains spécifiques ».

Cette contribution considère que trois périodes caractérisent l'évolution de la doctrine en matière d'accès aux services de base des quartiers sous-équipés :

- une première période qui court de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 70. Elle est centrée sur l'habitat, les infrastructures d'assainissement (eaux vannes, eaux domestiques et eaux pluviales) et l'optimisation des coûts (le schéma d'aménagement des trames Ecochard est à cet égard très parlant : il s'agit davantage d'une maximisation du rendement foncier en fonction d'une densité plafond (350 habitants par hectare) et d'une minimisation des coûts puisque l'objectif est de réduire non pas seulement le coût de la construction individuelle, mais aussi celui des infrastructures en optimisant la localisation de l'habitat (les types de matériels installés et leur coût ne paraissent pas mentionnés). Cette période sera elle-même subdivisée en deux phases :

a) la première phase longue d'une vingtaine d'années (1946-1967) qui consistera à une minimisation de coûts pour la livraison d'une trame sanitaire minimale mais complète et définitive, privilégiant la collecte de toutes les eaux usées. « Au gré des plans de développement économique et social successifs, la palette des solutions "techniques" s'est enrichie de nouvelles formules dans la droite filiation des trames sanitaires d'Ecochard : lots de transition, lots évolutifs, habitat locatif semi-provisoire ou trames sanitaires améliorées » (Sinda Haouès-Jouve).

b) la seconde phase de 1967 jusqu'à la décennie 80 qui sera fondée sur deux principes : la sécurisation foncière et l'étalement dans le temps de la dépense d'investissement infrastructurel. Elle se justifiait par l'accélération du processus d'urbanisation et sans doute la difficulté pour les pouvoirs publics de faire face à des besoins croissants de restructuration ou de mise aux normes¹⁶.

¹⁵ Michel Ecochard, « Habitat et construction pour le plus grand nombre », Bulletin économique et social du Maroc, in Fathallah Debbi, *La problématique de l'habitat insalubre au Maroc*, 1991. http://www.shec.seh.gov.ma/detail_maouil.asp?id=3

¹⁶ A cet égard, Jean-Jacques Guibbert écrit : « A la fin des années 70, la situation était la suivante: en moyenne nationale, seulement 50 % de la population urbaine était branchée à l'égout et 70 % (en incluant l'usage des bornes-fontaines) avait accès au réseau d'eau potable ».

- une seconde période ouvert avec la décennie 80 durant laquelle on assiste progressivement au découplage du souci de l'accessibilité aux services de base de celui de l'habitat pour le plus grand nombre. « (...) L'accessibilité ne passe plus désormais par des dispositifs techniques spécifiques, mais par des aménagements financiers et tarifaires adaptés aux plus démunis » (Sinda Haouès-Jouve) ;

- une troisième période enfin débute avec la mise en délégation des services de base (eau, assainissement et électricité) à Casablanca en 1997 ; elle est fondée « sur des arrangements de nature organisationnelle qui relèvent de l'ingénierie dite sociale » (Sinda Haouès-Jouve).

Il est clair que le basculement observé durant la décennie des années 80 trouve son origine dans la fin du keynésianisme et le surgissement du néolibéralisme que va porter et diffuser la Banque mondiale, d'abord en tentant de réformer les compagnies publiques des eaux et en les invitant à pratiquer le recouvrement des coûts tout en développant des opérations de branchements dits sociaux. Mais faute d'une évolution satisfaisante, l'action des bailleurs se fera plus pressante et, avec la nouvelle référence aux partenariats « public-privé », la Banque mondiale ne sera pas étrangère à la signature du premier contrat de délégation de service public entre la Lyonnaise des eaux et la communauté urbaine de Casablanca. Effectivement, en matière d'ingénierie sociale, le consentement à payer est présenté par les opérateurs (d'abord la Lydec à Casablanca, puis Amendis à Tanger et Tétouan) comme la solution à la nécessaire implication des populations urbaines défavorisées. Mais, « (...) l'expérience marocaine confirme que l'accès à eau des plus pauvres n'est pas soluble dans le marché et que le consentement à payer et plus généralement, l'ingénierie économique ne crée pas du pouvoir d'achat » (Claude de Miras et Julien Le Tellier).

Dans le droit fil de la fin de l'Etat-providence, avec la délégation de service public, un transfert de compétences s'opère - partiellement¹⁷ - en matière d'accès à l'eau des couches urbaines pauvres des pouvoirs publics nationaux ou municipaux, vers des opérateurs privés.

Avec la délégation de service public dans les grandes métropoles marocaines, un double basculement s'opère : d'une part, l'habitat et les services urbains sont découplés et d'autre part, les quartiers précaires ne font plus l'objet d'un traitement spécifique mais seulement d'aménagement temporaire. A cet égard, la lecture des contrats de délégation est éclairante car ils sont très laconiques sur ce chapitre. Cette tendance à l'uniformisation de traitements des clients et du marché urbain trouve sans doute ses fondements idéologiques dans la fin de l'économie du

¹⁷ Partiellement, car rappelons qu'à l'échelle nationale, environ 50 % des volumes d'eau potable distribués relèvent encore des régies municipales.

développement, la référence obligée à l'*homo economicus* et à l'individualisme méthodologique, ainsi que dans le triomphe de l'économie standard. Ce sera la fin d'une approche structuraliste qui constatait et expliquait la diversité des situations de développements locaux et nationaux, internes et externes. Il existe alors une normativité unique déterminée par les règles de la concurrence pure et parfaite, les prix assurant l'équilibre optimum (même si des aménagements particuliers peuvent être tolérés : tranches tarifaires ou opérations de branchements dits sociaux).

La périodisation proposée par Sinda Haouès-Jouve est pertinente car elle permet de constater qu'à partir des années 80, un dispositif public municipal de distribution d'eau potable urbaine se superpose aux prescriptions internationales néolibérales que les régies seront invitées à mettre en œuvre. Le tuilage qui s'opère à cette période tendrait à démontrer que secteur public ne signifie pas service public, autrement dit un même secteur administré peut tout à fait être conduit à appliquer des politiques de plus faible solidarité sociale préfigurant une marchandisation de l'eau¹⁸.

« Ainsi, élévation des normes et recouvrement drastique des coûts concourent, à partir du milieu des années 80, à renchérir le coût des équipements de base¹⁹ (eau, assainissement, électricité, etc.), ce qui se traduit par une plus grande sélectivité des opérations d'habitat économique, puisque les entrepreneurs publics n'ont d'autres choix que de répercuter les surcoûts sur les bénéficiaires de leurs programmes » (Sinda Haouès-Jouve).

Parallèlement à cette généralisation de principes réputés gestionnaires, des atténuations en forme d'accompagnement social des effets des plans d'ajustement structurel ont dû être apportées par une tarification par tranche et des opérations de branchements sociaux, avec l'objectif de généralisation du branchement domiciliaire et d'éradication des bornes-fontaines. Il faut insister ici sur les résultats limités des opérations de branchements sociaux menés par les régies autant à Casablanca qu'à Tanger et Tétouan : les objectifs ont été très partiellement atteints et les ménages pauvres sont restés en marge du branchement domiciliaire. Mais curieusement, alors que la péréquation est au fondement de la tarification par tranches, le branchement va lui être plus nettement orienté vers une vérité des prix et un recouvrement intégral des coûts. Rappelons qu'avec les branchements bleus de la Lydec, les bénéficiaires sont exonérés de la taxe de premier établissement mais que le « paiement immédiat » du coût de raccordement (6 498 Dh) représente tout de même environ quatre fois le SMIG marocain (1 800 Dh) et que le paiement

¹⁸ L'inverse pouvant être tout aussi vrai : le statut privé ne signifie pas *ipso facto* excès et dérives de toutes natures, pour peu que le marché et l'entreprise évoluent dans un cadre régulé.

¹⁹ Selon l'ANHI, le coût de viabilisation d'un lotissement économique à Casablanca était évalué en 1996 à environ 1 000 dirhams par mètre carré de surface nette ou vendable, appelée aussi surface utile du projet. Ce coût se répartissait ainsi entre les différents postes d'équipements : 40 % pour la voirie et l'assainissement, 50 % pour l'eau et l'électricité et 10 % pour le téléphone.

à tempérament (60 mensualités) fait l'objet d'un taux d'intérêt annuel d'un peu plus de 4 %. Et malgré l'abaissement des coûts du branchement qui est recherché par l'opérateur pour élargir le périmètre social concerné, les résultats restent très inférieurs aux objectifs (seulement 15 % de réalisation).

Les conclusions de Sinda Haouès-Jouve portent sur la réussite de la campagne d'électrification mise en œuvre par la Lydec et sa possible transposition dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ainsi que sur la perspective d'ouverture de bornes-fontaines payantes. L'élément-clé est une bonne connaissance de la demande. L'auteur en conclut « (...) qu'un renouveau de la réflexion sur l'accès des « pauvres » aux services urbains de base est en train de s'opérer à Casablanca dans le cadre de la délégation ».

Cependant, comme le constate Sinda Haouès-Jouve, il est trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. Nous partageons pleinement cette prudence, car plusieurs facteurs pourraient tempérer la perspective optimiste d'un renouveau.

En premier lieu, la persistance de la distribution collective par bornes-fontaines dans toutes les grandes métropoles marocaines atteste que les progrès en matière de branchement individuel restent à venir.

Ensuite, l'observation judicieuse faite par Béatrice Allain-El Mansouri à propos de raccordements subventionnés dans le nouveau contexte de délégation de Rabat passée en 2004 sous le contrôle de Véolia. Il y a là un indice qui doit être remarqué.

Enfin, avec la définition des objectifs du Millénaire et les nouvelles orientations issues du panel du Financement de l'eau, il faudra constater qu'effectivement une nouvelle phase en matière de stratégie d'accès à l'eau des quartiers précaires va s'ouvrir. Nous verrons que par certains aspects, elle sera en rupture avec l'approche de strict recouvrement des coûts, qui a caractérisé au Maroc les contrats de délégation de service public paraphés avant 2004. Mais, en réalité, cette évolution n'est qu'un prolongement éclairé de la lente mais sans doute irréversible - au moins pour les ménages urbains - marchandisation de l'eau ?

2.2. Persistance des bornes-fontaines

Béatrice Allain-El Mansouri atteste de la persistance de ce mode d'accès à l'eau en particulier pour les quartiers sous-équipés.

« Les 259 bornes-fontaines publiques en service en octobre 2003 permettent l'alimentation de près de 170 000 personnes tandis que 2 000 personnes restent, selon les estimations, hors de tout dispositif de raccordement. Les bornes-fontaines

traduisent spatialement l'inégale desserte de la population sur le territoire du service.

(...) Les points d'eau collectifs desservent essentiellement les zones d'habitat non réglementaire en dur ou précaire comme les bidonvilles, y compris au cœur de Rabat-Salé. (...) Une corrélation peut ainsi être établie entre les municipalités comptant une part importante de bidonvilles et le faible nombre de logements équipés en eau potable, comme Laâyayda à Salé ou Yacoub El Mansour à Rabat et plus encore la préfecture de Temara-Skhirat dans son ensemble. La localisation actuelle des bornes-fontaines est un indicateur pertinent de la pérennité des poches de pauvreté, disséminées au cœur de l'espace urbain ou développées sur ses marges et des difficultés à assurer aux habitants les plus démunis les services urbains élémentaires tels que l'eau potable » (Béatrice Allain-El Mansouri).

Au-delà des engagements contractuels qui stipulent la généralisation de l'accès à l'eau et à l'énergie aux quartiers défavorisés, l'opérateur va se heurter à toute une série de facteurs qui vont expliquer que les solutions techniques et l'ingénierie sociale restent impuissantes à assurer un raccordement généralisé :

- des montants d'investissement considérables (25 milliards de dirhams pour la distribution de l'eau potable, à 30.5 milliards de dirhams pour l'électricité sur les deux prochaines décennies à Casablanca) ;
- « le mode de production de l'espace urbain. L'exclusion réglementaire des quartiers illégaux et des zones d'habitat précaire du territoire du service, le mode d'occupation des logements et son effet sur la tarification des consommations, sont des facteurs objectifs sur lesquels l'organisme distributeur ne peut intervenir, mais auxquels il se heurte dès qu'il veut agir » (Béatrice Allain-El Mansouri) ;
- la faible solvabilité moyenne des ménages des quartiers précaires (même si l'on peut supposer que tous les ressortissants de ces quartiers ne sont pas des indigents)²⁰ ; l'ingénierie sociale a trouvé là ses limites : le consentement à payer qui devait faire émerger une nouvelle demande solvable n'a pas tenu la promesse des fleurs ! Cette méthode d'évaluation contingente devait mettre au jour une capacité potentielle de paiement et les besoins en eau des quartiers précaires devaient se métamorphoser en une demande monétarisée. Les coûts d'opportunité (c'est-à-dire le temps économique gagné à éviter les longues files d'attente) de l'accès à l'eau collective par borne-fontaine étaient sensés stimuler l'émergence de cette solvabilité latente. Mais l'économie expérimentale n'est pas l'économie réelle, et les compromis locaux, politiques et sociaux, surdéterminent les prescriptions

²⁰ « (...) de 1956 à nos jours, la population casablancaise a presque quadruplé numériquement (avec un) écart quasi-explosif des revenus, des conditions et modes de vie entre les populations : plus de 75 % de la population casablancaise a un revenu mensuel inférieur ou égal au SMIG (faisant vivre 5 personnes en moyenne), pendant que moins de 5 % de cette même population dispose d'un revenu des dizaines de fois supérieur » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhlouf).

internationales. En conséquence, le nombre de bornes-fontaines urbaines n'a pas reculé et les quelques expérimentations (18 cas sur Casablanca) de bornes-fontaines payantes n'ont pas donné les résultats escomptés, car il n'est pas possible, sur un lieu donné, de faire payer une eau qui était gratuite ;

- un autre facteur stratégique est celui du rapport entre caciques locaux et populations démunies. Nous ne reviendrons pas sur ce que Abdelghani Abouhani et Aziz Iraki ont parfaitement montré dans leur contribution respective sur le rôle actif que les notables tiennent dans l'accès des populations démunies aux services urbains, depuis le foncier jusqu'à l'éclairage public. Il s'instaure un contrat tacite entre population et élus, qui oscille entre faveur et appui, protection et soutien politique, la démocratie de proximité ne faisant qu'accentuer ce rapport social.

2.3. Le modèle marocain en matière d'accès à l'eau, un modèle remarquable par sa logique et ses évolutions

Comme le soulignent Claude de Miras et Julien Le Tellier, le modèle marocain en matière d'accès à l'eau combine à l'échelle nationale de façon équilibrée délégation de service public et gestion en régie. Les contrats de délégation ont parfaitement maîtrisé la question du prix de l'eau selon des règles claires. « De même, la reprise des personnels des régies par la firme délégataire, la défense de leurs intérêts et des droits acquis, et jusqu'aux conditions de leurs retraites, sont parfaitement circonscrites dans les conventions » (Claude de Miras et Julien Le Tellier).

Il est intéressant d'observer aussi les évolutions qui, depuis 1997, peuvent maintenant caractériser les cinq²¹ contrats de délégation qui ont été paraphés. On constate que la négociation de gré à gré de 1997 a laissé la place à des appels d'offres en bonne et due forme. Le Maroc aussi se dote progressivement d'un corpus juridique - en attendant une jurisprudence spécifiquement nationale - en matière de délégation de service public. De plus, la part marocaine du capital des firmes délégataires va croissante. Alors qu'initialement la Lydec était seulement de droit marocain avec un capital exclusivement étranger, la structure du capital d'Amendis s'est ouverte aux intérêts financiers marocains - ce fut même un critère de sélection - et, depuis quelques mois, à son tour l'actionnariat de la Lydec évolue en incorporant des actionnaires marocains (Caisse des dépôts et de gestion et RMA Watanya Assurances à hauteur de 41 %). Est-ce seulement une prise de participation strictement financière ou bien peut-elle signifier l'émergence d'une compétence marocaine, juridique, financière, technique et institutionnelle destinée à rechercher la voie et les moyens d'un meilleur équilibre et d'une plus grande diversification au sein des partenariats public-privé et des futurs contrats de DSP ?

²¹ Casablanca 1997, Rabat 1998, Tanger 2002, Tétouan 2002 et Rabat 2004.

Un autre élément d'évolution essentiel est le surgissement dans le cadre de la DSP de la notion de subvention qui était jusque là bannie. Dans le cas de Rabat et de la nouvelle délégation accordée à Véolia, Béatrice Allain-El Mansouri détaille la procédure de raccordement en eau et assainissement des extensions en faveur des quartiers pauvres et elle conclut : « c'est donc une nouvelle dynamique qui se met en place, car pour la première fois, les décideurs acceptent non seulement de procéder au raccordement de quartiers jusque là exclus de la logique du réseau, mais aussi d'en faciliter la réalisation en accordant des subventions ».

S'agit-il seulement d'une disposition contingente ou bien n'est-ce pas plutôt une nouvelle étape de la gouvernance de l'eau puisque cette idée de subvention paraît maintenant officielle : le ministère marocain de l'Intérieur²² a publiquement fait état d'un recours nécessaire à une contribution du Trésor public et à une défiscalisation²³ du secteur de l'assainissement. Ce retour en grâce du subventionnement doit-il être rapproché des inflexions fortes qui pourraient résulter des conclusions du Panel de l'eau ? Il semble important d'effectuer une incursion au cœur des recommandations de ce *think tank* « groupe de travail mondial sur le financement des infrastructures de l'eau »²⁴. Nous n'en ferons pas ici une présentation détaillée, mais nous nous interrogerons sur la portée que pourraient avoir au Maroc les objectifs du Millénaire sur des dispositifs qui leur sont antérieurs.

En effet, en matière de financement des infrastructures en eau et assainissement, nous ferons l'hypothèse que depuis la décennie 80, et donc avant les objectifs du Millénaire, prévalait une conception libérale de stricte obédience. En conséquence, un postulat inspirait tous les dispositifs de recouvrement des coûts et de consentement à payer : « au commencement était le marché ». Autrement dit, dans cette perspective nettement néo-libérale, le recul de l'Etat et de l'économie administrée devait libérer *ipso facto* les forces du marché et faire émerger la forme originelle de l'économie idéale, concurrentielle et libre de toute entrave, gage d'un nouvel ordre marchand définitivement efficace. Cette vision idéologiquement datée a supposé que le marché est une forme naturelle de l'échange et non pas une construction institutionnelle, informationnelle et donc sociale. « Au bout du compte, cette doctrine a trouvé ses limites et se heurte aujourd'hui au mur d'un « marché incomplet » qui fait que la marchandisation intégrale de l'eau potable n'est pas possible dans les conditions actuelles de pauvreté » (Claude de Miras et Julien Le Tellier).

Cette digression d'ordre théorique est destinée à identifier la possible nature des limites sur lesquelles butent les opérateurs pour parvenir à généraliser les services

²² A. KAWNI, « La problématique de l'assainissement au Maroc », direction de l'Eau et de l'assainissement (ministère de l'Intérieur), conférence de l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement, 82ème congrès, Casablanca, 2 - 5 juin 2003.

²³ Hypothèse de suppression de la TVA et des impôts directs sur les sociétés concernées.

²⁴ http://www.worldwatercouncil.org/download/CamdessusReport_fr.pdf

urbains d'eau et d'assainissement. On peut certes penser que des agencements organisationnels déplaceront marginalement cette limite. Mais l'obstacle déterminant restera l'incompatibilité de l'objectif d'une marchandisation généralisée d'un besoin dans un contexte de marché incomplet (ou non intégralement constitué). C'est peut-être ce que les opérateurs délégataires sont en train de percevoir. C'est ce que Michel Camdessus a parfaitement décrit²⁵ sans le nommer :

« « L'eau doit payer l'eau » est une bonne mesure économique quand tout le monde peut payer. L'application de cette recommandation aux quantités d'eau mise à disposition s'appelle le principe usager-payeur : tout volume d'eau prélevé fait l'objet d'une facturation, quel que soit son usage. (...) Pour ce qui concerne les rejets d'eaux usées, un principe analogue est mis en œuvre, le principe pollueur-payeur (...). Dans la pratique, d'importantes exceptions limitent considérablement la portée de ces principes : (...) les pauvres, qui ne pouvant accéder à ce luxe économique qu'est l'eau courante et payante, sont plus habitués à payer (sans facture) de petites quantités d'eau (...). C'est pourquoi, à chaque fois que les conditions socio-économiques et culturelles ne s'y prêtent pas - c'est-à-dire en milieu rural et surtout dans les zones de pauvreté -, ces principes doivent provisoirement faire place à des mécanismes de solidarité et de soutien plus adaptés. L'eau de pauvres est alors payée au moins partiellement par l'eau de riches » (p. 128).

« (Le) principe de rigoureuse orthodoxie financière, dit de 'full cost recovery' est (...) inapplicable, prévoyant le remboursement intégral de l'ensemble des charges financières, au prix du marché, sans aucun mécanisme public d'atténuation, de lissage temporel ou de redistribution des charges en fonction de la situation financière des familles » (p. 128).

S'écartant de ce que Michel Camdessus désigne comme une « approche lourdement chargée d'idéologie » (à l'égal que celle prônant l'eau gratuite, p. 193), il propose de retenir le principe de couverture durable des coûts. Une définition en trois points de cette CDC est proposée : le premier rappelle le principe de recouvrement des coûts, le second et le troisième méritent d'être repris intégralement :

- « les recettes issues de ces tarifs doivent être acquittées, collectivement par les utilisateurs. Mais dans le cadre de la CDC, les utilisateurs n'ont pas à acquitter les mêmes prix. L'accessibilité de l'eau, au sens économique, doit être garantie grâce à des mécanismes tarifaires adaptés (...) en définissant des politiques spécifiques et transparentes en faveur des pauvres ;

²⁵ Michel Camdessus *et al.*, 2004, *Eau*, Paris, éd. Robert Laffont, 289 p.

- la part des revenus récurrents provenant des budgets publics doit être garantie à long terme grâce à des accords préalables entre les Etats et les villes sur le montant des transferts fiscaux » (p. 195).

Dès lors, il apparaît très nettement que les mesures d'exception des contrats de DSP (opération de branchement social) deviennent ici la règle en faisant explicitement référence non seulement à des politiques spécifiques à l'égard des pauvres, mais aussi à l'octroi « d'aides publiques pour les projets qui ne peuvent se passer de subventions » (p. 195).

L'objectif n° 7 du Millénaire passe par cette nouvelle stratégie : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui n'a accès ni à l'eau potable, ni à l'assainissement. Cela oblige à reconsidérer à la fois la préexistence de la demande et plus exactement, pour les populations pauvres, la transformation graduelle de leur besoin en eau et assainissement en demande solvable. La conception qui a régi les contrats de délégation, s'appuyait sur deux postulats non vérifiés : d'une part, l'offre en eau était déjà constituée ; d'autre part, une métamorphose rapide des besoins en eau en demande pouvait être obtenue *via* l'ingénierie sociale.

Mais les évolutions observées sur Rabat laisse voir chez Véolia, une conception nouvelle et progressive d'accompagnement des besoins et de construction de la demande en eau. Il serait intéressant de comprendre s'il y a là une convergence entre les objectifs du Millénaire et la nouvelle doctrine des opérateurs.

On aura compris que de la part de Michel Camdessus, trois fois confirmé au poste de directeur général du FMI de janvier 1987 jusqu'en février 2000, il ne s'agit en aucune manière de revenir à une économie administrée de l'eau potable, mais il entend prendre acte de la réalité pour aller vers une marchandisation graduelle de l'eau potable en construisant le marché de l'eau à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande. Cette posture s'inspire de l'économie institutionnelle et de la théorie de la Régulation (R. Boyer).

Pour conclure sur cette perspective en matière d'AEP, il conviendrait de s'interroger sur la construction de l'offre institutionnelle en matière de distribution d'eau potable en ville. Deux aspects auraient mérité d'être développés : d'une part, les sources de financement élargies et d'autre part, la question de la régulation des contrats de DSP. Enfin - mais ce n'est pas le lieu d'engager ici ce débat -, les perspectives ouvertes par le Panel de l'eau ne doivent pas devenir le nouveau *vade mecum* de l'AEP, car à son tour ses recommandations renvoient à des postulats discutables, en particulier, le rôle stratégique dévolu aux collectivités locales. Au final, notre interrogation portera sur les effets en retour de ces évolutions sur les contrats de DSP déjà en vigueur. Il sera intéressant de suivre les futures négociations des avenants pour apprécier dans quelle mesure ils intégreront cette nouvelle donne.

En matière de transport, si l'on a observé de façon analogue des recombinaisons venant en droite ligne des nouvelles formes de gouvernance prônées par les institutions internationales, leur mise en œuvre aura été différente - autant que le sont le secteur des transports de personnes en ville et celui de la distribution urbaine de l'eau potable.

Face à « (...) la crise du transport collectif par autobus qui apparaît à la fin de la décennie 70 avec une crise financière de la RATC » et qui se traduira ensuite par « une crise du transport de la ville de Casablanca », la réponse des autorités est différente : à la place du PPP qui a caractérisé l'AEP à Casablanca, le secteur des transports a fait l'objet d'une mise en concurrence des opérateurs privés et publics (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulf).

« Si à son lancement, cette expérience semblait plutôt réussie (l'offre a effectivement augmenté et les autobus privés, neufs, offraient un niveau de service sinon de luxe, en tous cas d'une qualité supérieure à celui de la régie, mal gérée), elle a rapidement révélé ses limites. Rapidement, avec le vieillissement du parc des véhicules, la qualité du service rendu par les autobus privés, insuffisants numériquement²⁶, sommairement entretenus par ailleurs, a baissé de façon considérable à un niveau parfois inférieur à celui offert par la RATC (équipée, quant à elle, depuis 1990 de « véritables autobus » acquis d'occasion sur autorisation spéciale en Europe) à un tarif moindre. En a résulté un déplacement de la demande des autobus privés vers ceux de la régie exacerbant la concurrence qu'ils se livrent » (Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulf).

Le problème de régulation de cette concurrence semble patent. Sans que le dispositif institutionnel ait été détaillé, il est fait référence à un cahier des charges : les autorités - sans doute municipale - ont donc un droit de regard contractuel et pas seulement réglementaire sur l'organisation et le fonctionnement des entreprises privées. Mais à l'évidence, cette capacité de régulation communale a été soit défaillante, soit soumise aux impératifs de rentabilité des firmes privées. Les auteurs montrent clairement que les difficultés du secteur des transports urbains à Casablanca par autobus sont récurrentes depuis plus de deux décennies. Cependant, on peut se demander si la notion polymorphe de crise épuise la complexité d'une situation qui combine la durée de ces dysfonctionnements, l'urbanisation, la croissance urbaine, l'étalement spatial, les mobilités, la pauvreté qui ne recule pas. Plus qu'une crise, les auteurs vont nous montrer comment de nouveaux agencements et moyens de déplacement vont se mettre en place soit spontanément (grands taxis, petits taxis, calèches, charrettes, taxis clandestins), soit par de nouvelles pratiques des firmes (transport de leur personnel), « (...) la mise en place d'une desserte intra-urbaine ferroviaire (Al Bidaoui) et (...) la gestion déléguée du transport urbain (la RATC a disparu en novembre 2004 pour laisser la place à une nouvelle société : M'dina Bus) » (Tourya Zhiri-Oualalou et G. Makhoulf).

²⁶ « Le parc actuel est de 834 autobus. Les parcs minimum et maximum prévus par les conventions de concession sont de 844 et 1688 véhicules ».

Avec la problématique des quartiers précaires, c'est aussi celle de la pauvreté urbaine qui est abordée. Et en ce qui concerne les services urbains essentiels, il faut observer le caractère sectorisé des approches - autant de la part des stratégies publiques que de la recherche scientifique. Deux arguments militeraient pour prolonger cette réflexion par une approche plurisectorielle des services de base :

- la stratégie des multinationales qui, par de là leur filiale sectorielle, développent des stratégies croisées entre secteurs (eau, assainissement, électricité, ordures ménagères, téléphonie mobile, etc.), les profits dégagés ici pouvant combler des déficits générés là. Cette péréquation étendue est sans doute au cœur des stratégies et des négociations intersectorielles (et probablement aussi géographiques) des firmes et des Etats en matière de contrat de concession ;

- l'effet d'éviction : le recouvrement des coûts est abordé systématiquement de façon cloisonnée dans chacun des secteurs « ajustés » ou étudiés. Mais si l'on se place du point de vue du ménage et de son budget, les hausses de prix des différents services urbains et d'autres prestations (santé, scolarité) s'additionnent. Dans un contexte de revenus au mieux rigides, des arbitrages ou des renoncements doivent être opérés par le ménage. Un « recouvrement des coûts » effectué avec succès par tel secteur²⁷ se traduira par un effet d'éviction pour les autres secteurs. Cet effet joue sans doute autant pour les revenus des ménages que sur la mobilisation des fonds à l'échelle internationale : l'épargne mondiale que le lobby de l'eau va tenter de mobiliser de façon préférentielle pour l'objectif n° 7 du Millénaire (eau et assainissement) ne va-t-elle pas venir - en tout ou partie - en déduction des ressources qui auraient pu aller vers d'autres secteurs (déchets, voirie, transports) ?

Ces deux premières lectures transversales ont été engagées à partir de deux niveaux de problématisation : l'un contribuant à l'analyse de la fabrication foncière et identitaire des quartiers précaires, et l'autre traitant de l'accès aux services urbains essentiels dans ces quartiers. Dans tous les cas, il est apparu un foisonnement de ce qu'il est convenu d'appeler les acteurs. Il y a encore deux décennies, la seule instance qui intervenait en matière d'aménagement urbain et de politique de la ville - en particulier dans des Etats fortement charpentés - était l'Etat central et éventuellement son administration déconcentrée. Avec la fin du keynésianisme et de l'Etat-providence, une nébuleuse d'intervenants et d'initiatives parcourt les nouveaux territoires (infranationaux) du développement. On peut d'ailleurs se demander si ce foisonnement n'est pas d'autant plus réactif que les territoires en question sont démunis. A cet égard, les quartiers précaires nous permettront d'identifier une multitude d'acteurs (élus, associatifs, religieux, agents

²⁷ Soit parce qu'il est de nature incompressible (eau), soit parce qu'il est un choix obligé des populations (électricité), soit encore par ce qu'il fait l'objet d'un lobbying efficace

économiques, fonctionnaires locaux, nationaux, opérateurs concessionnaires, etc.). Mais on devra aussi s'interroger parallèlement sur la nature et le sens de ce mouvement brownien : s'agit-il d'aménagement localisé du territoire, d'un prolongement de la déconcentration, d'une lente décentralisation ou encore d'un développement local à partir d'une gouvernance élargie ?

3. Logiques inclusives : renouvellement ou relecture ?

La lisibilité des nouvelles dynamiques en construction dans les grandes métropoles marocaines est tout sauf immédiate. Répond-elle aux règles canoniques et théoriques du « local » que nous rappelle Bernard Husson. Rien n'est moins sûr.

« Pendant longtemps, l'espace local a été considéré comme un lieu d'application des décisions des politiques nationales : implantation d'infrastructures de transports, de santé, administratives... Dans beaucoup de pays, l'Etat pilote du développement avait en charge, à travers les plans de développement, de conduire les dynamiques sociales et économiques en vue d'une amélioration des conditions de vie des habitants. (...) Du point de vue des entreprises, le niveau local était au mieux considéré comme un support de leur activité, en tant que composant de leur stratégie d'implantation.

Aujourd'hui, le contexte a profondément changé. En quelques années, on est passé d'une lecture d'un espace local "passif", dépendant du bon vouloir de centres de décision extérieurs, à un espace local perçu comme pouvant être générateur de sa propre dynamique de développement en puisant dans ses capacités d'initiatives et d'organisation ». http://www.resacoop.org/fiches/fic_pg38.htm

Le tableau - touffu et tendu - que va dresser Abdelghani Abouhani est sans aucun doute beaucoup plus illustratif de la réalité :

« Alors que la complexité croissante des problèmes urbains exige coordination et coopération, la gestion urbaine est devenue un champ où s'affrontent plusieurs acteurs institutionnels qui ont des compétences concurrentes et luttent pour préserver une sphère d'influence déterminée » (Abdelghani Abouhani).

Aux mouvements superposés et intriqués de cette diversité d'acteurs, viennent se surajouter de façon récurrente des notions imprécises, telles que participation, concertation, gouvernance, société civile, etc. Pourtant les approches empiriques que nous avons précédemment livrées attestent toutes de la portée réelle de ces mots d'ordre qui se projettent effectivement à des degrés divers dans le mouvement de la société locale, y compris des quartiers précaires. Mais l'exercice devient beaucoup plus difficile lorsqu'il s'agit de caractériser ces tendances, de les rendre intelligibles et de comprendre ce qu'elles nous disent des évolutions institutionnelles des territoires urbains et sans doute plus largement des évolutions de la société.

Nous maintiendrons notre approche par les quartiers précaires, pierre angulaire de l'inclusion, elle-même produit dérivé de la fabrication et de la régulation urbaine. Dans cette perspective, nous mettrons principalement en perspective ce que nous en dirons les quatre auteurs qui ont plus particulièrement développé ces questionnements (Myriam Catusse *et al.*, Jean-Jacques Guibbert, Pascale Philifert et Michèle Jolé, Abderrahim Kassou et Taoufik Souami).

La ville inclusive passe par la résorption de la précarité et le sous-équipement des quartiers. Dans cette perspective, ils sont l'objet d'une particulière sollicitude au plus haut niveau de l'Etat marocain :

« Il Nous a paru judicieux de Nous prévaloir de cette commémoration cette année, pour entreprendre ensemble, un effort de réflexion hardie et approfondie sur les moyens de lutte contre l'une des manifestations les plus choquantes du déficit social. (...) Ce sont quelque 770 000 familles, soit plus de quatre millions de personnes qui habitent aujourd'hui les bidonvilles et résident dans des habitations non réglementaires » (extrait du discours Royal de Mohamed VI du 20 août 2002, prononcé à l'occasion du 38ème anniversaire du Souverain et du 48ème anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple, cité par Jean-Jacques Guibbert).

La dynamique générale de l'urbanisation au Maroc illustre le constat du jeune monarque : « La croissance des grandes villes, en tant que pôles de pouvoir économique, est toutefois contrecarrée par un processus de paupérisation donnant lieu à une déformation de la pyramide sociale, sous l'effet du déclin des couches moyennes et de l'élargissement des couches inférieures » (Myriam Catusse *et al.*).

Cette croissance urbaine généralisée et extensive fait donc apparaître les quartiers sous-équipés et précaires non pas comme un épiphénomène de l'urbanisation au Maroc, mais comme une structure socio-spatiale intrinsèquement et historiquement liée à la fabrication de la ville. Mais justement, la logique d'inclusion (en aval²⁸) ne peut-elle pas être comprise comme la réincorporation et la reconnaissance d'un droit de cité pour les urbains précarisés et vulnérables ? Les politiques publiques de sécurisation foncière, de restructuration, de recasement, d'habitat social, d'accès aux services de base, sont autant de réponses concrètes données à cet objectif d'inclusion des urbains démunis.

Mais deux réalités institutionnelles ont notablement diminué la portée de cette intention :

²⁸ L'inclusion en amont prendrait la question de la pauvreté à sa racine : quels sont les facteurs qui concourent aux processus de pauvreté ou de son amplification ?

- « (le) très faible taux de réalisation des équipements sociaux de base prévus par les plans d'aménagement (17 % à Casablanca²⁹, 12 % à Fès en 2003.

- le bilan proposé juste au début des années 2000 par les organismes qui s'occupent de l'habitat (l'ANHI, les ERAC, Attacharouk) est extrêmement critique : la pression de l'urbanisme anarchique est telle que tous ces acteurs se trouvent dépassés ».

La relance de l'action publique d'inclusion apparaît de plus en plus comme une priorité pour le Palais compte tenu des enjeux qui se nouent autour de cette précarité urbaine.

« Nous ne saurions préserver au citoyen sa dignité qu'en lui assurant un logement décent et en accélérant la mise en œuvre du programme national de lutte contre l'habitat insalubre et d'éradication des bidonvilles. Ceux-ci constituent, en effet, une menace pour la cohésion et l'équilibre du tissu social et une source de frustration, d'exclusion, de déviation et d'extrémisme.

(...)

La pauvreté et la marginalisation ne peuvent être éradiquées que par une solidarité sociale effective et agissante, fondée sur un partenariat entre les autorités publiques, les collectivités locales, le secteur privé et le tissu associatif » (extrait du discours royal au Parlement du 11 octobre 2002, cité par Jean-Jacques Guibbert).

Décentralisation, déconcentration, recentrage... nous ne reviendrons pas ici sur l'écheveau extrêmement complexe des organigrammes, des institutions et des textes réglementaires qui guident ces deux mouvements profonds. L'empilement des instances de décision (agences urbaines - 1992 -, inspection régionales - 1993 -, ministère du de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat MATEUH - 1998 -), les réattributions de compétences, l'évolution des prérogatives et des tutelles, la fragmentation communale puis le recentrage autour du principe d'unicité de la ville, les statuts d'exception des grandes métropoles ; toute cette mosaïque rendrait *a priori* plutôt opaque la marche à la décentralisation et laisserait l'observateur indécis sur l'exacte intensité de la déconcentration. Pour les uns, l'Etat reste omniprésent ; pour les autres, il existe de réelles évolutions en allant du sécuritaire vers un souci de gestion territoriale ou en promouvant des dynamiques sociales participatives. En tout état de cause, on est là sur des processus de long terme, d'évolution des structures qui ne se décrètent pas, puisqu'on est dans l'ordre du culturel, de l'historique et de l'identitaire. Nous nous garderons bien de dresser ici un bilan définitif sur la nature exact des processus en cours et leur intensité et de leur rapport ! Nous ne prendrons donc pas ici le risque de dresser un synopsis rétrospectif et synthétique de la décentralisation et de ses articulations avec la déconcentration. La plupart des auteurs y ont abondamment

²⁹ « Sur un total de 1 500 projets prévus à peine 250 avaient été réalisés en 2002 » (Kaioua et Troin, 2002, p. 62).

contribué en livrant des observations fines et éclairantes sur la réalité des processus, mais aussi édifiantes quant à la complexité - et peut-être plus encore - à la subtilité de cette intrication de dynamiques et de logiques.

Par contre, nous proposerons de mettre en exergue certaines dimensions particulières de la gouvernance urbaine : la professionnalisation des acteurs, une réflexion sur la participation et enfin, en forme de conclusion finale, une réflexion sur les logiques d'inclusion urbaine, en observant au passage que certains aspects induits par les nouveaux paradigmes de la gouvernance urbaine n'ont pas été mentionnés.

3.1. La professionnalisation des acteurs

(Pascale Philifert et Michèle Jolé, Abedrrahim Kassou et Taoufik Souami)

Si elle ne concerne pas exclusivement les quartiers précaires, l'intervention de nouveaux acteurs y est peut-être plus active ou plus nécessaire qu'ailleurs. Précisons aussi que l'importance de cette question ne tient pas à son aspect technique, de contenu de formation ou des institutions correspondantes. Plusieurs contributions fournissent des informations précises à ce sujet. Notre interrogation à propos de la « professionnalisation des acteurs » interrogera davantage l'adéquation entre les logiques de gouvernance émergentes et les dispositifs de formation. Si l'appareil d'Etat dispose de longue date d'un recrutement complet dans tous les compartiments de l'action publique centrale, par contre il resterait à faire l'inventaire des structures de formation à la fois des élus, mais aussi des fonctionnaires des collectivités locales. La formation des fonctionnaires et des secrétaires généraux est évidemment centrale pour fonder un processus robuste de décentralisation. A cela s'ajoute aussi les conditions de rémunérations des personnels des collectivités. Disposent-ils d'une réglementation du droit du travail spécifique, adaptée et attractive ? Est-elle compétitive avec les perspectives de rémunération qu'offrent les cabinets d'étude et de conseils. Vaut-il mieux embrasser la fonction publique territoriale ou offrir ses services aux collectivités *via* des cabinets de consultance ?

En matière de professionnalisation, il existe aussi une forme de coopération entre l'Etat et les collectivités qui peut passer par la mise à disposition de fonctionnaires d'Etat auprès de collectivités locales. Selon son application, cette formule va bien au-delà de la déconcentration puisque le pouvoir reste au conseil municipal, mais cet appui met les ministères au cœur des dispositifs municipaux.

Avec cette mise à disposition de fonctionnaires centraux - mais aussi avec l'appui d'ONG comme avec la délégation de service public confié à des opérateurs extérieurs - on voit poindre à travers le problème de l'articulation entre d'une part, des collectivités dont on renforcerait les compétences techniques, et d'autre part, l'Etat, les bureaux d'études et les ONG ainsi que les grands opérateurs privés de

services urbains collectifs. Sous couvert d'une aide à la décision, ces trois formes d'externalisation de savoir-faire technique ne videraient-elles pas de sa substance une bonne part de la maîtrise d'ouvrage municipale ? Le pouvoir communal, en se trouvant limité à des prérogatives de type organisationnel et administratif (élection, état civil, vote du budget), fonctionnerait selon une sorte de délégation de pouvoir public local (Claude de Miras, 2004). La vie politique locale ne serait plus un enjeu de développement socio-économique - confié à long terme à des agents ou des opérateurs extra-territoriaux - mais se centrerait sur la compétition électorale partisane. C'est en cela que la professionnalisation est la condition *sine qua non* de la mise en œuvre, de la crédibilité et donc de l'efficacité des politiques et des actions conduites à l'échelle communale.

Cette professionnalisation pourra-t-elle s'exercer dans des domaines extrêmement pointus et qui relèvent de la délégation de service public : les communes - mêmes importantes - seront-elles en mesure de suivre et de négocier l'application des contrats délégués ? Il y a là sans doute une limite infranchissable, dont aucune professionnalisation ne viendra à bout. Dans le domaine d'une information asymétrique du rapport entre collectivités et multinationales, l'appui de l'Etat reste indispensable.

En ce qui concerne encore la problématique de la décentralisation, on perçoit qu'il aurait été utile de disposer d'indicateurs de cette décentralisation de façon à mesurer effectivement les progrès de ces politiques. Cette absence renforce peut-être l'impression d'impossibilité de saisir la nature ou plutôt l'exacte évolution des processus abordés. L'approche majoritairement qualitative des contributions (organigramme, textes réglementaires et juridiques, acteurs) fournit nettement des tendances, mais elle permet moins aisément de mesurer de façon ordinale des évolutions graduelles. Un des indicateurs possible et très significatif est celui du poids relatif de la fiscalité locale (recettes des communes par exemple) dans la fiscalité nationale ou plus globalement, le poids des budgets (de fonctionnement et d'investissement) des collectivités par rapport au budget national. Un tel ratio observé sur une série de long terme peut être extrêmement illustratif d'évolutions réelles. Un autre indicateur intéressant pourrait être celui du poids des finances locales, mais abordé cette fois-ci dans le produit local brut³⁰. Avec ce ratio, il serait possible de pondérer l'enjeu effectif de la décentralisation : si le poids économique relatif des collectivités se révélait dérisoire dans l'économie locale, il apparaîtrait que le débat est moins celui du rapport entre décentralisation et développement local que celui de la fin du monolithisme du pouvoir étatique.

Dans cette perspective de la lente montée du pouvoir local décentralisé, il faut remarquer l'absence de référence à l'intercommunalité et à ses différentes formes (partielles, élargies, urbaines, rurales). Cette absence est-elle avérée dans le débat public et institutionnel marocain ? Est-il trop tôt pour aborder cette thématique qui

³⁰ Somme des valeurs ajoutées dégagées dans un territoire donné.

suppose un pouvoir municipal déjà consolidé ? Ou bien le découpage territorial géographique des communes est-il aujourd'hui optimal³¹ ? Ou encore l'intercommunalité qui pourra accélérer le désengagement territorial de l'Etat, sera-t-elle une prime donnée aux pouvoirs locaux vertueux ?

Enfin, on voit nettement la contradiction - même si elle n'est pas explicitée par les auteurs - entre l'inclination décentralisatrice et la prévention contre l'arbitraire du local. La posture dominante est de charger l'administration de tous les maux du centralisme et d'aborder avec sympathie la démarche décentralisatrice qui historiquement a un fondement oscillant entre revendication libertaire et autonomie face aux pouvoirs centraux. Mais sans entrer dans le débat des vices et des vertus de la décentralisation, il y a lieu de reprendre la formule de Myriam Catusse qui nous rappelle que le pouvoir municipal n'est pas homothétique du pouvoir central. Si l'intérêt général existe aussi au niveau local, il est beaucoup plus nettement traversé de considérations claniques au sens très large, et il est encore davantage soumis aux rythmes et aux stratégies électoralistes.

Au final, on perçoit nettement que c'est sans doute dans le jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs que se tient une régulation équilibrée des sociétés. Et justement un des contre-pouvoir ou en tout de cas forme d'expression collective est celle portée par la participation.

3.2. La participation

En rappelant les principes fondateurs de la participation, les ONG en revendiquent la légitimité : *Guide des associations de quartier au Maroc*³², cité par Jean-Jacques Guibert.

« Le partenariat entre associations, élus et administrations revêtent plusieurs formes. Mais toutes les formes de partenariat sont sous-tendues par le même objectif, celui de coordonner les ressources et les actions existantes pour une meilleure gestion du quartier et par conséquent de la ville.

(...) Les pouvoirs publics ont besoin des associations de quartier. L'une des conditions principales de réussite des projets des pouvoirs publics et de leur durabilité aujourd'hui est la participation des habitants et de leurs associations représentatives. En effet, devant la diminution des capacités et des moyens de l'Etat, le recours à la participation des habitants devient l'une des alternatives incontournables.

³¹ Un des fondements de l'intercommunalité peut être l'exiguïté des territoires communaux, en France largement inspirée par les limites des paroisses.

³² Mohamed AMEUR, Mohamed SOUAFI (dir.), *Guide des associations de quartier au Maroc*, Forum urbain Maroc, Programme de gestion urbaine Maroc, avril 2001.

(...) La société civile ne peut remplacer l'Etat. En effet, quel que soit le degré de faiblesse atteint par l'Etat, l'action de la société civile restera un complément de son action et non une substitution à elle ».

Il s'agit là de rappels en forme de pétition de principe sans toutefois poser la problématique de la concertation citoyenne et les questions complexes et nouvelles qu'elle ouvre. En premier lieu, la participation représente un saut qualitatif considérable : pourquoi de façon transitoire ne pas renforcer le fonctionnement en commissions extra-municipales (donc ouvertes ou non élues) ou donner une plus grande place aux enquêtes d'utilité publique ? Quelle est la légitimité des leaders qui seront nécessairement reconnus et validés par les élus (délibération municipale) ? Comment la participation peut-elle filtrer les initiatives corporatistes ponctuelles, destinées à la défense d'intérêts particuliers, pour promouvoir plutôt une démarche collective non immédiatement intéressée ? Comment assurer à la fois l'accès à l'information des « participants » et leur autonomie par rapport aux détenteurs (élus) de cette information ? Quel est l'éventail des questions sur lesquelles les « participants » sont habilités à se mobiliser ? Quels sont les moyens de fonctionnement de ces structures de participation ? Du point de vue de leur audience, que représentent ces instances participatives par rapport au reste de la population ?

La « participation » souffre de plusieurs contradictions fortes : pour les tenants de cette approche, qu'il s'agisse de ses concepteurs par le haut et de ses adeptes par le bas, elle est destinée à contrebalancer un pouvoir municipal. Qu'il soit à peine naissant ou au contraire fortement structuré, dans tous les cas, ce pouvoir municipal n'est pas disposé à voir émerger ce qui peut apparaître comme un contre-pouvoir. De plus, cette « participation » n'a aucun statut : elle est une exhortation sans cadre juridique contraignant ; elle est encore très largement évanescence et laissée à l'appréciation des élus municipaux. Et si elle donne lieu à la constitution d'associations, en forme de groupes de pression, celles-ci apparaissent soit comme des machines de guerre politique, soit comme des structures du type *nimby*³³. Or la concertation a aussi une autre vocation : en associant participation et responsabilisation citoyenne face à la complexité et à la difficulté de la prise de décision technique et politique en matière de développement local, il s'exerce une fonction pédagogique, une mise à plat des contraintes qui pèsent sur la décision locale. Cette transparence doit conduire à sortir l'utilisateur ou le contribuable de base de la posture du « yaka »³⁴ pour émettre des points de vue plus mesurés et réalistes. Au final, la responsabilité à la fois institutionnelle, juridique, électorale ressortira à l' élu. La participation ne peut donc rester que consultative.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que la participation peut devenir pour certaines structures un véritable fonds de commerce, ce qui conduit à la production d'un

³³ « not in my backyard ! »

³⁴ Il n'y a qu'à faire ceci ou cela !

discours en apesanteur moins destiné à modifier les rapports de pouvoirs locaux qu'à assurer la pérennité de - et élargir - un segment de marché de la communication sociale.

3.3. Exclusion ou inclusion

Pour certains, l'instrumentalisation de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques et la primauté de la régulation par le marché sont inéluctables. Pour d'autres, le pire n'est jamais certain. Ils pensent au contraire que nous assistons malgré tout à une tendance à l'inclusion urbaine, car à terme c'est la logique du jeu politique qui se met en place autour de l'accessibilité aux services. C'est autour de ce type d'enjeu que « des portions significatives de population relativement exclues entrent dans une dynamique de transformation de leurs conditions de vie et de leur pouvoir social »³⁵ (Jean-Jacques Guibbert).

Le prisme des quartiers précaires, par lequel nous avons abordé cet essai de synthèse, aura permis d'interroger le socio-système urbain, un peu du point de vue de sa fabrication, davantage en ce qui concerne sa capacité d'inclusion. A travers les contributions, nous avons vu comment en deux décennies les dispositifs institutionnels et d'acteurs de décision et de gestion urbaines se sont complexifiés. Une impression de dynamiques multiples, mais aussi d'enchevêtrements, d'intrications et d'expérimentations surgit dans le champ de l'urbanisation. Cette impression ambivalente concerne des acteurs en apprentissage, en résistance passive ou encore en émergence rapide, dotés de moyens toujours trop rares en regard de besoins croissants. Il peut en résulter un sentiment d'inintelligibilité de ces vastes recompositions. Chaque contribution a pourtant apporté un éclairage précis et fouillé de ces nouvelles réalités apparemment composites. Ensemble, ces contributions d'auteurs ont livré les pièces d'un puzzle qui laisse maintenant apparaître un panorama encore incertain, mais dont les contours pourraient commencer à se clarifier. Nous le présenterons sous la forme suivante :

N'assistons-nous pas à un vaste basculement des processus d'inclusion urbaine ? La ville marocaine n'a-t-elle pas fonctionné jusque-là sur les scories de l'interventionnisme post-keynésien, mais aussi sur une solidarité de type traditionnel (d'origine rurale, musulmane, fondée sur la charité et l'assistance accordée aux plus pauvres, sur le régime de faveurs octroyées par les plus riches) ? Cette protection a donc été l'objet de politiques publiques - dont l'habitat social était une composante - en se projetant dans l'aménagement urbain marocain avant et après l'indépendance. Mais quelle que soit la dimension de l'action publique, elle a toujours été dépassée par une démographie active, un rythme très soutenu d'urbanisation, une structure défavorable de l'emploi et des rémunérations. Parallèlement les largesses de l'Etat-providence ont pu être prolongées par des pratiques de patrimonialisation ; elles ont pu induire directement ou indirectement des formes secondaires de redistribution. Enfin, des solidarités sociales inspirées

³⁵ Louis FAVREAU, mai 1997, « *La dynamique associative au Sud : une mise en perspective* », *Société*, vol. 34.

par de puissants principes religieux de partage et d'assistance, ont notoirement complété, voire se sont substituées, à l'action publique.

Au tournant des années 80, le socle de l'équilibre du système socio-économique en particulier urbain du Maroc, a été questionné : la capacité historique - d'abord culturelle puis institutionnelle - d'inclusion, qui le caractérisait historiquement, s'est trouvée altérée. Les dispositifs d'assistance sociale étaient multiples : formels ou informels, institutionnels ou culturels, publics ou privés, mais ces mécanismes inclusifs ont été enrayés par l'effet des PAS et aussi sans doute par la montée de l'individualisme, par les difficultés des classes moyennes, et débordés par la montée continue des besoins démo-économiques. Si les conditions historiques d'évolution de l'économie et de la société ont indubitablement généré de la pauvreté, ce même système s'était doté d'une puissante capacité sociale et culturelle de réincorporer les populations urbaines vulnérables dans la société marocaine. Il a résulté un équilibre social durable même s'il n'excluait pas des phases autoritaires.

On peut se demander si depuis une quinzaine d'années de nouveaux modes d'inclusion sociale ne sont pas progressivement superposés au précédent. Le caractère récent, instable, composite de cette imbrication de formes anciennes et nouvelles de processus d'inclusion, rend sa lecture sans doute prématurée, en tout cas incertaine. Et d'abord s'agit-il de processus effectifs d'inclusion ou bien plutôt de représentations nouvelles de l'inclusion urbaine, émises par des instances autres que l'Etat central. Les deux formes - processus et représentations - s'entremêlant, il s'agira de proposer ici quelques éléments d'un débat à ouvrir sur les nouveaux modes de gouvernances perçus comme des dispositifs ou des discours sur des formes innovantes ou revisitées de l'inclusion urbaine.

On peut identifier en première approximation trois modes d'inclusion qui seraient en gestation :

- le **mode marchand** qui, s'il n'était pas solidement encadré par l'Etat marocain, s'en serait remis à la régulation marchande pour fonder l'accès aux services urbains ;
- le **mode de proximité** qui est polymorphe et d'une lecture complexe. Sans établir un ordre d'importance, il concerne la **municipalisation** et le pouvoir encore en demi-teinte, mais probablement en expansion des élus locaux. Sont aussi concernés les tenants de la **participation citoyenne**, soit comme fonds de commerce professionnel, soit en tant que militants de l'émergence d'un véritable contre-pouvoir face à l'Etat et/ou aux élus. Cette composante peut enfin renvoyer à des stratégies institutionnelles de mobilisation de ressources locales destinées à solliciter l'épargne populaire latente pour la mettre au service des besoins collectifs locaux ;
- le **mode religieux**, actif et sans doute doté d'un potentiel significatif. Il offre des services alternatifs de proximité.

Une analyse plus fouillée pourrait nous conduire sans doute à compléter l'éventail des stratégies et des discours pertinents à propos de l'inclusion urbaine. De plus, ces modes d'inclusion ne sont pas indépendants les uns des autres, mais très probablement en interaction (par exemple, le « religieux » et le « marchand » ne relèvent-ils pas dans une certaine mesure du « local » et de la « proximité » ?). Enfin, ces modes de régulation sociale n'évoluent-ils pas selon des dynamiques différentielles : certains (le mode « politique publique », le mode « religieux charitable » et le mode « patrimonial ») refluent-ils à un rythme identique ? D'autres (modes marchand, de proximité et religieux) émergeraient-ils simultanément *urbi et orbi* ? C'est sans doute la combinaison imprévisible de ces différents modes et, plus encore, leur résultante et leur capacité inclusive globale que les chercheurs, chacun selon sa problématique et son objet, ont interrogé dans le cadre du Programme de recherche urbaine pour le développement.

BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

Abdelmalki L., 1988. « *Logement au Maroc : changement technique, stratégie industrielle et enjeux sociaux* », Presses universitaires de Lyon et Toubkal, Casablanca.

Abouhani A., Ameur M., Lehzam A., Naciri M., Navez-Bouchanine F. et Zniber M.F., 1988. *La recherche urbaine au Maroc*, Coll. Pratiques Urbaines, Bordeaux, CEGET-CNRS.

Abouhani A., - 1988. *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc : le cas de Tabriquet-Nord à Salé*, Université de Rabat, Thèse de doctorat d'Etat en Droit Public.

- 1995. (dir.) *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute*, Codesria, Dakar.

- 1996. L'intermédiaire notabilliaire en milieu urbain, in Hayot et Navez-Bouchanine F., 1997, *Intermédiation sociale et citoyenneté urbaine*, Actes du colloque de Rabat – INAU / Association Villes et Territoires Méditerranéens (Marseille).

- 1997. Pouvoir communal et gestion territoriale, in Sedjari A. (éd.), *La revanche des territoires*, Paris-Rabat, L'Harmattan-GRET.

- 1999. Médiation notabilliaire et gestion des conflits liés au logement au Maroc, pp. 259-274, in Signoles P., El Kadi G., Sidi Boumédiène R. (éds.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, 373 p.

Aboukhaled K. et Belkora A., 1989. *Typologie des habitations et modes d'habiter dans les lotissements économiques*, Diplôme d'architecture, ENA, Rabat.

Adam A., - 1972. *Casablanca. Essais sur la transformation de la société Marocaine au contrat de l'Occident*. Paris, CNRS.

- 1974. Urbanisation et changement culturel au Maghreb, in *Villes et Société au Maghreb*, Paris, CNRS.

- 1974. L'occidentalisation de l'habitat dans les villes marocaines, in *Influences occidentales dans les villes maghrébines à l'époque contemporaine*, Editions de l'université de Provence.

- 1980. La médina dans la ville d'aujourd'hui au Maroc, in *Système urbain et développement au Maghreb*, Cérès Productions, Tunis.

Agossou Coffi D., 1994. *Elément d'identification d'une composante « Activités économiques informelles » dans les projets de résorption de bidonvilles : Oued Addahab*, Salé. Mémoire INAU, Rabat.

Allain-El Mansouri B., - 1996. L'histoire hydraulique de Rabat-Salé in Actes du colloque international *Eau : gestion de la rareté*, Direction de l'Hydraulique et Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, Rabat.

- 1996. *L'eau et la ville : le cas de la Wilaya de Rabat-Salé (Maroc)*, Doctorat d'université, université de Poitiers, 2 volumes, novembre 1996, Presses du Septentrion, Lille. 437 p.

- 1998. La politique de l'eau et ses enjeux territoriaux au Maroc, intervention au colloque *Villes et territoires au Maghreb, modes d'articulation et formes de représentations*, IRMC, Tunis.

- 2000. *La distribution de l'eau potable à Rabat-Salé (Maroc) : fontaine ou branchement individuel ?* in Cahiers d'Urbama, n° 15, pp. 49-60.

- 2000. La gestion de l'eau potable à Rabat-Salé : de la régie autonome à la concession, pp. 223-247, in *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine au Maroc*, sous la direction d'A. Abouhani, Dakar, Codesria.

- 2000 (oct-déc). *L'eau et la ville au Maroc, un service public local en mutation*, in Correspondances, IRMC, Tunis.
- 2001. La gestion déléguée de l'eau potable au Maroc : la fin du service public ? SEDET, colloque international *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Machrek*. Université Paris VII, mai 1999, L'Harmattan.
- 2001. *L'économie de l'eau au Maroc*. Séminaire de l'Association Marocaine de Prospective, Ifrane.
- 2001. *L'eau et la ville au Maroc : Rabat-Salé et sa périphérie* ; L'Harmattan, collection Villes et Entreprises, Paris, 256 p.
- 2002. La concession de l'eau potable dans les grandes villes marocaines : jeux d'acteurs et représentations, communication au Forum, *Avancées de la Gestion de la Demande en Eau en région Méditerranéenne*, organisé par le Plan Bleu, le PNUE et le Global Water Partnership, Fiuggi (Italie), 2-5 octobre.
- 2003. *L'eau potable, origines et fondements des pratiques en milieu urbain*, in Critiques Economiques, n° 10.
- 2004. *Profil de Rabat*, présenté à Lagos (Nigéria), 10-14 mai 2004. Disponible en ligne sur le site de ONU-Habitat, www.unhabitat.org/agenda21/profilderabat, dans le cadre du Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et de ONU-HABITAT.

Ameur M., 1993. *Fès: l'obsession du foncier*. Urbama, Tours.

Ameur M. ; Naciri M., 1985. L'urbanisation clandestine au Maroc ; un champ d'action pour les classes moyennes, in *Revue Tiers-Monde*, XXVI, n°101.

Ameur M. ; Filali A., 1997. *Développement urbain et dynamiques associatives*. Rabat, PGU-ANHI.

ANHI (Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre), 1995 et 1996. *L'autoconstruction et le paysage urbain*. Rapports d'étude établis sous la direction de M. Moulay Rachid et J. Slassi.

Arif A., 1991. *Le passage précaire. Pour une anthropologie appliquée d'une mutation résidentielle; le cas de Hay Moulay Rachid*. Thèse de doctorat nouveau régime Université de Provence.

Baddou T., 1980. *Aspirations et besoins des néo-citadins: le cas de Fès*, in *Système urbain et développement au Maghreb*. Cérès Productions, Tunis.

Baduel P.R., (éd) - 1988. *Habitat, Etat et Société au Maghreb*, CNRS, Paris.

- 1999. *Etats, territoires et terroirs au Maghreb*. CNRS, Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord.

Bahi H. ; El Malti M. ; Guerraoui F. ; Hamdouni-Alami M., 1986. *L'habitat clandestin au Maroc*, CNCPRST, ENA, Rabat.

Balbo M. ; Pini D., - 1986. Tabriquet Nord. *Etude sur la requalification d'un quartier clandestin*. Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Venezia.

- 1987. Médina de Salé: *études et hypothèses pour la requalification urbaine*. IUAV, Venezia.

- 1989. *Etude de la requalification de l'axe du Boukhareb, Médina de Fès*. Municipalité de Fès/IUAV/ Foster Wheeler, Venise.

Balbo M. ; Navez-Bouchanine F., 1995. *Spatial and social fragmentation : a moroccan case-study*, in Habitat International, Londres.

Baddou T. ; El Amrani J.A. ; Guessous M. ; Mahmoudi M. ; Naciri M., 1965. *La migration interne, Fès et Taza*, Rapport préliminaire, Rabat, INSEA.

Batboti A., 1995. *Le projet de développement urbain Saknia à Kénitra : Essai d'évaluation*. Mémoire INAU.

- Benkirane R., 1993. *Bidonvilles et recasements : Mode de vie à Karyan Ben M'Sik*. Genève, Diplôme de l'Institut universitaire d'études du développement.
- Berry-Chikhaoui. I ; Deboulet. A (sous la direction de), 2000. *Les compétences des citoyens dans le Monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*. Coll. Hommes et sociétés, Tunis - IRMC, Tours Urbama, Paris - Karthala, 406 p.
- Ben Bouchaib M., 1981. *Eléments d'analyse de la crise du logement à travers l'étude de la ville de Rabat*. DES en sciences économiques, Rabat.
- 1992. *La promotion privée au Maroc à travers le cas de Rabat*. Thèse de doctorat d'Etat en sciences économiques, Rabat.
- Benlahcen Tlemçani M., (dir). *La problématique urbaine au Maroc. De la permanence aux ruptures*. Presses Universitaires de Perpignan, Coll. Etudes.
- Benzakour S., 1978. *Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975*. Les Editions maghrébines, Casablanca.
- Berque J., - 1978. Fès ou le destin d'une médina, in *De l'Euphrate à l'Atlas*. Vol.1, Sindbad, Paris.
- 1974. Médina, villes neuves et bidonvilles, in *Maghreb, histoire et sociétés*. Duculot, Gembloux.
- Beurret C. ; Tauveron A., 1988. *Les habitants de Fès face à leurs déchets*. Rapport d'Etude, Plan-construction, Université de Grenoble.
- Berriane M. ; Signoles P. (dir.), 2000. *Les espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation*. Publications de la Faculté des lettres et des sciences humaines, Université Mohammed V, Rabat.
- Boujouarnija M., 1989. *Modèles d'habiter et logiques des acteurs*. Mémoire de fin d'études, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.
- Bouzoubaa A. ; Mouline S., 1974. *Occupation des pièces dans une habitation traditionnelle au Maroc*. Ecole d'Architecture de Rennes.
- Bras J.Ph., 1991. A la recherche des élites locales, in Sedjari (dir.) *Etat, Espace et pouvoir local* Guessous Rabat.
- Brown K., 1976. *People of Salé. Tradition and change in a Moroccan city (1830/1930)*. Harvard Univ.Press, Cambridge, Massachussets.
- Brown K. ; Jolé M. ; Liauzu.C. ; Zubaida S., (dir.) 1988. *Etats, villes et mouvements sociaux dans le monde arabe*. Ouvrage collectif, Paris, L'Harmattan.
- Buy J., - 1966. Bidonville et ensemble moderne : approche sociologique de deux populations de Casablanca, in *BESM*, Rabat, n° 101-102, Caillavet F. ; Lahlou M. ; Mayer J. ; Vacherot G.
- 1977. *Rabat, le problème de la médina*. Atelier d'aménagement urbain et régional, Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris.
- Benhaddou A., 1997. *Maroc : les élites du Royaume*. Paris, L'Harmattan.
- Brahimi M., 1989. Les ressources financières de la décentralisation, in *L'administration publique et le changement*. Publication de l'Association marocaine des sciences administratives (AMSA), éd. Afrique-Orient, Rabat.

- 1996. La loi Communale de 1976 à l'épreuve de la pratique, in *Décentralisation et pratiques locales du développement*. Université Hassan II Aïn Chock, Actes des colloques et séminaires.

Cannat N., 1978. *Analyse de la pauvreté urbaine au Maroc, dans les bidonvilles de Rabat, Salé, Kenitra et Casablanca*, World Bank, Urban project department.

Catusse M., 2002. Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la bonne gouvernance. *Annuaire de l'Afrique du nord 2000-2001*, CNRS éditions, vol. XXXVIV, pp. 279-306.

Catusse M. ; Cattedra R., 1998. Stratégies de communication et espace public. État et acteurs privés face à a ville. Quelques remarques à propos de Casablanca, in *Repères Universitaires*. Faculté de Droit de Mohammédia, Université Hassan II, pp. 65-86.

Cattedra R. ; Catusse M., 2000. Stratégies notabilières et recomposition du paysage urbain » communication au séminaire Villes et territoires au Maghreb : mode d'articulation et formes de représentations, in H. Hénia (dir.), *Villes et territoires au Maghreb. Itinéraire d'une recherche*, Cahiers de l'IRMC, Tunis, n° 1.

Cattedra R., 2001. *La Mosquée et la Cité. La reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca (Maroc)*, Thèse en géographie, Université de Tours, (sous la dir. de P. Signoles).

Cattedra R., 2002. Les Métamorphoses de la ville. Urbanités, territorialités et espaces publics au Maroc. *Géocarrefour. Revue de géographie de Lyon*, Vol 77, n. 3, pp. 255-266.

Claisse A., 1992. Le Makhzen aujourd'hui, in *Le Maroc actuel*. Ed. CNRS, Paris.

CERAU, - 1985. *Rapport d'évaluation du premier projet de développement urbain-Doum, Hajja Maâdid* (ministère de l'Habitat/Banque mondiale) INAU, CERAU, Rabat.

- 1986. *Rapport d'étude HG002* (USAID, ministère de l'Habitat) INAU-CERAU, Rabat.

- 1987. *Rapport d'étude HG001 - Tétouan* (USAID, ministère de l'Habitat) INAU, CERAU, Rabat.

Chaker A., 2000. Le développement social au Maroc entre l'administration publique et l'administration privée. Questions sur la place et la réalité du tiers secteur. Colloque MOST UNESCO *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, www.unesco.org/most/chaker.doc.

Chanson-Jabeur C. ; Fakhfakh M. ; Godard G. ; Semmoud B. (dir.), 1996. *Ville, transports et déplacements au Maghreb*. Paris, L'Harmattan.

Chevalier D., (sous la direction de), 1979. *L'espace social de la ville arabe*. Maisonneuve et Larose, Paris.

Chouikhi M., 1988. *L'accession à la propriété du logement chez les classes moyennes. Le cas des habitants des 'résidences' des quartiers Sud-Ouest de Casablanca*, in Actes du 2^e Colloque de Casablanca, éd. Univ. Hassan II.

Chêne M.R., 1971. *Marges citadines à Rabat-Salé*. Thèse de 3^e cycle, Ecole pratique des hautes études, Paris.

Chorfi A., 1973. *Maroc, fin du XIX^e siècle : Rapport de la formation économique et sociale à l'habitat*. Mémoire de l'Ecole spéciale d'architecture, Paris.

Chorfi A. et al., 1990. *Les architectures régionales du Centre Sud, Rapport analytique provisoire*. Division de l'Architecture, Ministère de l'Intérieur.

Coing H. ; Jolé M. ; Lacoste X. ; Montano I., 1987. *Les ordures à Rabat-Salé*. LATTs, Paris.

Dansereau F. ; Navez-Bouchanine F. ; Safar-Zitoun, M., 1998. *Quelques leçons d'expériences de relocalisation d'habitants des quartiers précaires au Maroc*. Montréal, Villes et développement, Groupe inter universitaire de Montréal, cahier n° 11-95.

Dansereau F. ; Navez-Bouchanine F., - 1995a. L'habitat informel comme moyen d'intégration à l'urbain, in P. Bodson ; PM. Roy, *Politiques d'appui au secteur informel*. Economica, Paris.

- 1995b. Les stratégies familiales et résidentielles à Rabat-Salé, in Polese M. ; Wolfe J.M. *L'urbanisation des pays en développement*. Paris, Economica.

- 2002. *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*. Paris, L'Harmattan.

de Miras, C., 2005. Building the market of drinking water in cities in developing countries. The example of Casablanca (Morocco), in *Life in the Urban Landscape*. International Conference for Integrating Urban Knowledge & Practice, Gothenburg, Sweden, May 30 - June 4, 2005, Life in Urban Landscape.

de Miras, C., 2004. La décentralisation dans tous ses états : municipalisations, services en réseaux et gouvernances urbaines ouest et nord-africaines, in *Problématiques d'urbanisation dans les Tiers Mondes*. Revue de l'ISMEA Economies et Sociétés n° 7, pp. 1233-1259.

de Miras C. ; Le Tellier J. avec la collaboration de Saloui A., 2005. *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc. Partenariat Public Privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*. Paris, L'Harmattan, Coll. Villes et Entreprises, 276 p.

de Miras C. ; Le Tellier J., 2005. Le Maroc et inclusions sociales urbaines : l'Etat providentiel monarchique face au marché, Colloque N-AERUS *Inclusion urbaine : politiques publiques et pratiques sociales*. Lund, Suède, 16 et 17 septembre 2005, 11 p.

<http://www.naerus.net/sat/workshops/2005/papers/15.pdf>

De Montmarin A., 1960. Les conceptions actuelles en matière d'habitat économique du Maroc et leur application à la reconstruction du Derb Jdid à Casablanca, in *Annales de l'Institut du Bâtiment et des Travaux Publics*. N° 150, Paris.

Dernouny M. ; Léonard G., 1987. *Casablanca, la parole et la trace*. Ed. Afrique Orient, Casablanca.

Deshen S., 1991. *Les gens du mellah. La vie juive au Maroc à l'époque pré-coloniale*. Albin Michel, Paris.

Déthier J., 1971. 60 ans d'urbanisme au Maroc in *BESM*, n° 119-120, Rabat.

- 1971. *Premiers éléments pour une détermination analytique et documentaire d'une typologie des modèles d'habitat économique urbain et semi-urbain appliqués au Maroc du début du XX^e siècle à 1971 par les pouvoirs publics ou para-publics*. Service de documentation du Ministère de l'urbanisme, Rabat.

- 1973. Liberté pour les bidonvillois. Communication au séminaire *Habitat sous-intégré et environnement urbain au Maghreb*. Rabat, septembre.

Direction de la statistique, 1961-1963. *Résultats de l'enquête à objectifs multiples*. Rabat.

- 1973-1984. La consommation et les dépenses des ménages au Maroc. Vol.III, *L'habitation. Résultats généraux*, Rabat.

Dialmy A., 1995. *Logement, sexualité et islam*. Eddif, Casablanca.

Direction de l'aménagement du territoire (MATEUH), 1999. *Débat National sur l'Aménagement du Territoire. Eléments introductifs. Région grand Casablanca*. Rabat, éd. Okad.

Ecochard M., 1951. L'habitat de type marocain, in *L'Architecture d'aujourd'hui*, n° 35, Paris.

-1950. Urbanisme et construction pour le plus grand nombre, in *Architecture et Urbanisme*, n° 6, octobre, Paris.

- 1955. *Casablanca: le roman d'une ville*. Editions de Paris.

Eickelman D., 1974. Is there an islamic city ? The making of a quarter in a moroccan town. *International Journal of Middle Eastern Studies*, 5.

EL Abdaimi M., 1989. Le financement informel: problématique, typologie et évaluation à partir d'enquêtes à Marrakech et dans le sud marocain, in *Revue Tiers-Monde*. N°120, octobre-décembre 1989.

El Aoufi N., 1992. *La société civile au Maroc*. Rabat, SMER.

El Bouaaichi A., 1991. *Les trames économiques de Sidi Othman à Casablanca*. Thèse de Géographie, Poitiers.

El Khyari R., 1987. *Modèles urbains, modèles d'habiter dans l'habitat économique*. Mémoire de l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.

El Houari A., 1979. *Etude d'un mode d'habiter*. Diplôme d'architecture, UPA Rennes.

El Iraki (El Maoula) A., - 2002. *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance*. Rabat-Paris, INAU-L'Harmattan.

- 1999. Aménagement urbain et acteurs locaux : le cas de Kelaa des Sraghnan, in *L'urbain dans le Monde Arabe : politiques, instruments et acteurs* sous la direction de Signoles P. ; El Kadi G. ; R.Sidi Boumedine, R., éd. CNRS Paris.

- 2005. *Du renouvellement des élites urbaines au Maroc ; élites, territoires et système politique local*. Annuaire de l'Afrique du nord 2003, éd. CNRS.

El Iraki (El Maoula) A. ; Souafi M., 1992. Equipements et services, armature urbaine et stratégie d'aménagement, in *Annales marocaines d'Economie* n° 3.

Escallier R., - 1996. Elites, pouvoirs et villes dans le monde Arabe : éléments d'analyse de la citoyenneté, in *la citoyenneté en question*. Fasc. n° 29. Urbama, Tours.

- 1981. *Citadins et espace urbain au Maroc*. ERA 706/C.N.R.S., Tours, 2 tomes.

Etienne B., 1974. Le flou urbain ; l'affrontement des modèles, in *Villes et Société au Maghreb*, éd. CNRS, Paris.

- 1975. *La formation des élites politiques maghrébines*. CRESM Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

Fadloulah A. ; Belfquih M., 1986. *Mécanismes et formes de croissance urbaine au Maroc. Cas de l'agglomération de Rabat-Salé*. El Maârif, Rabat.

Fathy H., 1970. *Construire avec le peuple*. Ed. Martineau-Sindbad, Paris.

Filali A., 1987. Restructuration d'un quartier clandestin : le quartier Montfleuri à Fès, in *Gestion foncière au Maroc et en Tunisie*. Banque mondiale, Washington.

Foucault.M., 1976. *Histoire de la sexualité, 1 La volonté de savoir*. Gallimard, Paris.

Franchi J., 1959. Urbanisation d'un bidonville : le Bordj Moulay Omar à Meknès, in *BESM* n°83, Rabat.

Geidel S., 1989. *Etudes des pratiques transformatrices dans le logement économique au Maroc*. Mémoire de fin d'études, Ecole d'architecture de Paris-Belleville.

Guessous A. et al., 1986. *Etude architecturale de la médina de Meknès, rapport analytique général*. ministère de l'Intérieur, Direction de l'urbanisme, Rabat.

Guessous M., 1973. Réflexions d'un sociologue sur les méthodes d'analyse et l'aménagement des zones bidonvilloises au Maroc. Communication au colloque *Habitat sous-intégré et environnement urbain au Maghreb*, Rabat, septembre.

- 1976. *Contribution à l'analyse préliminaire du Schéma Directeur de Fès*, document ronéo, ministère de l'Habitat.

Geertz C., 1983. *Local knowledge, further essays in interpretative anthropology*. Basic books inc., NewYork.

Guibert J.J., 1996. Le nouvel âge des villes maghrébines, in *Les ONG et la ville au Maghreb : de la prospective urbaine à l'action au quotidien*. ENDA-Maghreb/AMSED, Rabat.

Hadsivuckivoc S. ; Hensen S. ; Guessous M. ; Naciri M., 1971. *Quelques quartiers sous-équipés de Rabat-Salé, Témara et Kénitra*. INSEA, Rabat.

Hammoudi A., 2001, *Maîtres et disciples*. Ed Toubkal/ Maisonneuve et Larose, Rabat-Paris.

Haouès-Jouve S., 1999. *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*. Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut français d'urbanisme (Champ sur Marne), Université de Paris VIII, 2 T.

Hauw D., - 1995. *Le relogement de la population des quartiers de la Mosquée Hassan II à Casablanca dans la cité Attacharouk (commune de Sidi Moumen)*. *Etude socio-spatiale*. Université de Tours, maîtrise de géographie.

- 1997. *Dynamiques associatives de deux "communautés" relogées dans la cité El Wala, commune de Sidi Moumen, Casablanca*. "Relogés de la ville" et "recasés des bidonvilles". Université de Tours, mémoire de DEA.

- 2004. *Les opérations de relogement à Casablanca - de la vision des aménageurs aux pratiques des habitants -*, Thèse de géographie, Université de Tours.

Hensens J., - 1973. *La villa comme habitat urbain* in *BESM*, Rabat, n° 122.

- 1971. Enquête nationale sur l'habitat traditionnel au Maroc, été 1970 in *BESM*. n° 118, Rabat.

- 1985. *Rapport d'étude sur l'évaluation urbanistique de l'opération Dar Lamane*. CGI, Rabat.

Hensens S., Hammoudi M., 1974. *La structure urbaine vue par quelques habitants de Rabat-Salé*, ministère de l'Urbanisme, Division des études et programmes.

Hensens S., 1982. *Pôles d'animation dans l'espace urbain de Rabat*. Thèse de 3^e cycle, Université de Tours.

Hensens S. ; Houari A. ; Zerhouni M. et al., 1988. *Les ordures à Meknès*. INAU-CERAU, Rabat.

Idrissi-Janati M., 2001. *Les jeunes des quartiers populaires de Fès (Maroc) : représentations sociales et territorialités urbaines*. Thèse de doctorat en géographie, Urbama, Université François Rabelais, Tours.

INAU, 1984. *Evaluation du premier projet de développement urbain : Douar Hajj Mâadid*. Rabat, Institut national d'aménagement urbain.

- 2003. *Les métiers de la ville*. Rabat/Paris, INAU/L'Harmattan.

Inani A., 1994. *Essai d'évaluation d'une opération de régularisation d'un quartier clandestin menée par une amicale: cas de Montfleuri à Fès*. Mémoire INAU, Rabat.

INSEA, 1971. *Le loyer en milieu urbain d'après l'enquête de consommation de 1970-1971*. Rabat.

Ismael A.A., 1972. *Origine, idéologie et modèles physiques de l'urbanisme arabe*. Traduction française J. Hensens d'un article paru in *Ekistics*, février 1972, n° 195, texte ronéoté, ministère de l'Habitat, Rabat.

Jolé M., en collaboration avec A.Khatibi et Martensson M., 1974. Urbanisme, idéologie et ségrégation : exemple de RABAT, in *Les influences occidentales dans les villes d'Afrique du Nord à l'époque contemporaine*. Editions de l'Université de Provence, pp. 161-178.

- 1982a. *Nature et fonction d'un outil de la planification, le Schéma- Directeur de Rabat-Salé*. Thèse de 3e cycle en urbanisme et aménagement, Université de Paris XII. Val de Marne.

- 1982b. La recherche française sur les villes marocaines : de la période coloniale à nos jours, in *Bulletin économique et social du Maroc BESM – numéro spécial sur la ville et l'espace urbain*. RABAT, pp. 149-184.

- 1983. L'hygiène publique et l'espace urbain. Exemple de Rabat, in *La ville et l'espace urbain*, BESM, n° 147-148.

- 1986. La recherche sur les villes arabo-musulmanes et la notion de politique urbaine : instrument de classement ou instrument d'analyse ?, in *Middle eastern cities* en collaboration avec Brown K. ; P. Sluglett P. ; Zubaida, P. Itatca Press, London .

- 1991. Les rapports service-usagers autour de l'eau potable à Rabat Salé : le cas de Kariat-Oulad Moussa", in *Urbama – numéro spécial L'eau et la ville dans le bassin méditerranéen*.

-1991. Comment gérer ses déchets en public ? Les Slaouis et leurs déchets. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 49.

- 1999. Une ville recomposée : Rabat Salé. *Revue Méditerranéennes - Mediterraneans* n° 11, (traduit en arabe pour la version arabe de la revue, édité en mai 2000).

Khaji F.Z., 1988. *Planification urbaine et utilisation de l'espace d'un lotissement : le cas de Hay Salam* Mémoire ENAP, Rabat.

Laprade M.A., Une ville créée spécialement pour les indigènes à Casablanca, in Royer éd, *L'Urbanisme des colonies et dans les pays tropicaux*.

Laghzaoui. E., 1975. *Le problème des médinas à Rabat*. Thèse de 3^e cycle, Institut d'urbanisme, Paris.

Lahbabi Abr., - 1975. *Changement social et aliénation en architecture*. Mémoire, UPA de Grenoble.

- 1976. *Villes et politiques urbaines dans la croissance économique au Maroc*. Thèse de 3e cycle, Université des sciences sociales, Grenoble.

- 1980. Evolution de la conception de la famille et des conditions d'habitat, in *Al Omrane*, n° 1, Rabat.

- 1977. *Famille et logement dans le Maroc colonial*. Mémoire de 3e cycle, UPA de Rennes.

Lahbil-Tagemouati, 2004. Problématique de la participation des bidonvillois. Cas de l'identification sociale à Marrakech, in *Al Maouil, La maîtrise d'ouvrage sociale au Maroc : un état des lieux, Cahiers de l'Omrane*. 19-20, septembre, Rabat.

- 1998. Urbanisme et logement au Maroc : surveiller/punir ou prévenir ? , in Benlahcen Tlemçani M. (dir), *La problématique urbaine au Maroc. De la permanence aux ruptures*. Presses Universitaires de Perpignan, Coll. Etudes.

- 1994. *Le foncier : autopsie du prix et de l'échange : le cas de la ville de Fès*. Casablanca, Wallada.

- 2001. *Dialogues en Médina*. Le Fennec, Casablanca.

Lamjad K, 1992. *Bidonvilles et opérations de recasement à Casablanca*. Thèse de doctorat en géographie, Poitiers, 365 p.

Lanchet W, 1996. *La ville entre concepteurs et usagers. Problématique de la sauvegarde à la lumière des initiatives populaires. Cas de la médina de Fès*. Mémoire de maîtrise en géographie, Tours, Université François Rabelais,

Laoudi M., 1988. Recherche géographique exploratoire sur les petites activités marchandes de rue Casablanca, in *Actes du 2^e colloque de Casablanca*, Université Hassan II.

- 2001. *Casablanca à travers ses petits entrepreneurs de la pauvreté : aperçu sur les micro-activités marchandes de rue dans une métropole maghrébine*. Casablanca : Publications de la Faculté des lettres et des sciences humaines.

Lamoud O., 1994. *Le Projet de développement urbain de la ville de Meknès. Approche évaluative*. Mémoire INAU, Rabat.

Lehzam A, 1982. Structuration et dynamique de l'espace urbain au Maroc, genèse et devenir d'une forme d'habitat : le bidonville. Thèse de 3e cycle en Sciences économiques, Saint-Etienne.

-1995. Pauvreté, propriété et location au Maroc, in *Annales de la recherche urbaine*, n° 66.

-1994. *Le logement urbain au Maroc : les ménages et l'Etat face à l'accès à la propriété et à la location*, Rabat.

Leveau R., 1985. *Le fellah marocain défenseur du trône*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2e édition.

Leveau PH., 1988. Aspects de l'espace domestique dans l'habitat urbain antique des pays devenus musulmans autour la méditerranée, in J.C. Garcin, *L'habitat traditionnel dans les pays musulmans autour de la méditerranée*. GREPO, Institut français d'archéologie orientale, Le Caire.

Le Tellier J., 2005. Les grands taxis : approche du système de transport et de la mobilité au Maroc. *Annales de Géographie* (114^e année, Paris, Armand Colin), n° 642, mars-avril 2005, pp. 163-186.

Le Tellier J., 2005. Recompositions territoriales et gestion déléguée des services publics au Maroc. L'accès à l'eau potable à Tanger et Tétouan. Bornes-fontaines et branchements sociaux en milieu urbain précaire. *Revue de l'Economie Méridionale* (REM – Montpellier), Vol. 53, n° 209-210
Dynamiques économiques et spatiales en Méditerranée, 1-2/2005, pp. 131-146.

Letourneau R., - 1965. *La vie quotidienne à Fès en 1900*, Paris, Hachette.

- 1949. *Fès avant le protectorat*, Casablanca, Rabat.

Loubani A. ; Messari R., 1990. *L'habitat collectif entre le conçu et le vécu*. Diplôme d'architecture, ENA, Rabat.

Lussaut M. ; Signoles P.(dir), 1996. *La citadinité au Maghreb*. Urbama, Tours.

Masson A., 1974. Urbanisation et habitat du grand nombre, l'approche marocaine, in *Villes et Sociétés au Maghreb*, CNRS, Paris, Aix.

MATEUH, 1998. *Etude relative à l'évaluation de l'impact socio-économique des opérations de relogements des populations de bidonville*, Rabat, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat.

Mauret E., 1953. Le développement de l'agglomération de Rabat-Salé, in *Bulletin économique et social du Maroc*, 17, pp. 157-173.

Mayer J., Vacherot G., 1977. *Rabat, le problème de la médina*. Atelier d'aménagement urbain et régional, Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris.

Mejjati R., 2000. L'ajustement structurel et la dynamique de l'emploi informel, in *Critique Economique*, Rabat, n° 2 ; été 2000.

Ministère de l'habitat, de l'emploi et de la formation professionnelle, 1997. *Etude sur la valorisation des projets de lotissement du ministère de l'Habitat*. Rabat.

Megzari M., 1984. *La dédensification de la médina de Fès : cadre et moyens juridiques*. Mémoire de l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.

Ministère de l'Intérieur, - 1971a. *Note technique sur les densités statistiques de l'habitat social moderne. Approche au niveau du logement et du groupe d'habitation*. Rabat, Direction de l'urbanisme et de l'habitat, CERF.

- 1971b. *L'habitat économique au Maroc*. Direction de l'urbanisme et de l'habitat, CERF, Rabat.

Michaux-Bellaire E., 1907. *Description de la ville de Fès*. Archives marocaines, XI.

Moussaoui M., 1988. *L'espace urbain, un paysage perçu*. Diplôme d'architecture, ENA, Rabat.

Naciri M., - 1963. Salé, étude de géographie urbaine, in *Revue de géographie du Maroc* n° 3-4, Rabat.

- 1965. Quelques exemples d'évolution des douars à la périphérie urbaine de Rabat-Salé, in *Revue de géographie du Maroc*, n° 8, Rabat.

- 1980. Les formes d'habitat sous intégré. *Hérodote*, n° 19, septembre-octobre.

- 1982. La médina de Fès: trame urbaine en impasses et impasse de la planification urbaine, in *Présent et avenir des médinas, de Marrakech à Alep*, E.R.A. CNRS 706, Tours.

- 1985. Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ?, in Métral, F. et alii, *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Lyon, Maison de l'Orient, pp. 14-22.

-1996. Les politiques d'habitat rural : des ambitions aux réalisations, in *Al maouil*, n° 12-13.

Nachaoui, M., 1988. *Espace et société : genèse et mutations de l'espace urbain de Casablanca* Publications de la Revue espace géographique et société marocaine, Casablanca

Navez-Bouchanine F., 1978. *Habitat et différenciation Sociale*. Thèse de 3e cycle, Faculté des lettres et des sciences humaines, Rabat.

- 1983. Sous- emploi, travailleurs instables et sociologie du quotidien, in *Actes du colloque « Travail et Société*. Commission économique, volume 1, Faculté de droit, des sciences économiques et sociales, Fès.

- 1986. Modèle de fait et modèle de référence dans l'habiter d'un quartier clandestin, in *Bulletin Economique et Social du Maroc*, n° 158, Rabat.

- 1987a. Y a-t-il un habitat néo-traditionnel ?, in *Abhat*, n° 1, Rabat (en arabe).

- 1987b. Place des populations dans les interventions de restructuration et de réhabilitation des quartiers spontanés » in Haumont H. et Marie A. *Stratégies urbaines dans les pays en développement*. L'Harmattan, Paris.

- 1988. Réflexions sur les travaux portant sur l'habitat urbain, in *La sociologie marocaine contemporaine. Bilan et perspectives*. Publications de la Faculté des lettres et des sciences humaines, Rabat.

- 1991a. *Habiter, modèles socio-culturels et appropriation de l'espace*, Thèse d'état en sociologie, Faculté des lettres et des sciences humaines, Rabat, publiée en 1997 sous le titre *Habiter la ville marocaine*. Casablanca/Paris, Gaetan Morin, L'Harmattan.

- 1991b. Les espaces limitrophes : un no man's land entre l'espace public et l'espace privé, in *Espaces et Sociétés*, numéro spécial *Espace public et complexité sociale*, n° 62-63.

- 1991c. Crise de l'urbain, crise de l'habiter ?, in *Espaces et sociétés*, numéro spécial *Succès de la ville, crise de l'urbanité ?*, n° 65.

- 1993a. Les espaces publics des villes marocaines, in *Annales de la recherche urbaine*, numéro spécial *Espaces publics en villes*. Paris.

- 1993b. Propreté et appropriation de l'espace : déchets et pratiques habitantes dans les grandes villes marocaines, in *Peuples Méditerranéens*. N° 62-63, janvier-juin.
- 1994. Initiatives populaires et développement urbain, in *Monde Arabe, Maghreb Machreq. La documentation française*. Numéro spécial Villes, pouvoirs et sociétés, n° 143.
- 2002a. *Les interventions dans les bidonvilles. Une évaluation sociale*. Rabat, Secrétariat d'état à l'habitat, ANHI.
- 2002b. Evolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance, in *Critique économique*. Rabat, n° 8.
- 2002c. *La fragmentation en question*. Paris, L'Harmattan.
- 2003. Les chemins tortueux de la démocratie dans les interventions en bidonville au Maroc, in *Espace et Société*, numéro spécial *Ville et Démocratie* automne 2003.

Navez-Bouchanine F. ; Mejjati R. ; Khrouz D., 1987. *Rapport de l'étude socio-économique du bidonville de « Carrières Centrales »* ICONE/COFEN/Maghreb Etudes, Rabat.

Navez-Bouchanine F. ; Lahbil-Tagemouati, N. ; A Fejjal, 1995. *Evaluation sociale du projet de sauvegarde de la Médina de Fès*. Rapport de synthèse, Banque mondiale/Préfecture de Fès-Médina, Washington/Fès, 156 p.

Nouijai M. ; Hakik, A., 1985. Relations familiales et conditions de vie des marocains en 1982, in *La famille au Maghreb*, AMEP, Rabat, 1985.

Ourfi J., 1986. Habitation et usage. Diplôme d'architecture, ENA, Rabat.

Pascon P., - 1971. La formation de la société marocaine, in *BESM*, n° 120-121, Rabat.

- 1968. Types d'habitat et problèmes d'aménagement du territoire au Maroc, in *Revue de Géographie du Maroc*, XIII, Rabat.

Pégurier J., 1974. L'intégration urbaine dans les villes petites et moyennes de la région économique du Tensift. Thèse de doctorat de 3e cycle, Ecole pratique des hautes études, Paris.

Pétonnet C., 1972. Espace, distance et dimension dans une société musulmane, in *L'homme, Revue française d'anthropologie*, juin, Paris.

Pinson D., 1992. *Modèles d'habitat et contre-types domestiques au Maroc*. Urbama, Tours.

- 1993. *Usage et Architecture*. L'Harmattan, Paris, 1993.

Pinson D. ; Zakrani M., 1987. Maroc ; l'espace centré et le passage de la maison médinale à l'immeuble urbain, in *Les Cahiers de la Recherche Architecturale*, Paris, n° 20-21.

Philifert P., 1989. *Espaces de mort, espace de vie ? Une approche des cimetières urbains de Salé*. Mémoire de DEA, IUP-Créteil.

Qasmi A., 1987. *Crise de l'habitat et perspectives de co-développement avec les pays du Maghreb*. Publisud, Paris.

Rachik, A., 1995. *Villes et pouvoir au Maroc*. Casablanca, Afrique Orient.

- 2002. *L'urbanisme de l'urgence*. Casablanca, Impr. Najah el Jadida.

- 2002. *Casablanca. L'urbanisme de l'Urgence*, Casablanca, Fondation Adenauer.

- 2005. *Bilan : Etudes et recherches urbaines sur le Maroc, 1980-2004*. Programme Lire et comprendre le Maghreb, Centre Jacques Berque, Rabat.

Rihani A., 1995. *Bidonville et assainissement : éléments d'identification d'un projet d'amélioration du bidonville Karyen El Oued à Salé*. Mémoire INAU.

Rosen L., - 1968. *The social structure of a moroccan town Sefrou*. Ph-D. dissertation in Anthropology, University of Chicago.

- 1984. *Bargaining for reality. The construction of social relations in a muslim community*. Univ. of Chicago Press, Chicago and London, 1984.

Saaf A., 1992. Tendances actuelles de la culture politique des élites marocains, in *Le Maroc actuel*, CNRS, Paris.

Santucci J.C. (dir), 1973. *La Formation des élites politiques maghrébines*. C.R.E.S.M. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

Salaheddine M., - 1988. *Les petits métiers clandestins*. Rabat, Eddif.

- 1991 (dir). *L'emploi invisible au Maghreb*. SMER, Rabat.

Secrétariat d'Etat à l'habitat, 2002a. *Habitat insalubre au Maroc. Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption*, Actes de l'atelier du 20 et 21 Mars 2001, Rabat (Direction de l'habitat social et des affaires foncières).

Secrétariat d'Etat à l'habitat, 2002b, *Habitat insalubre au Maroc. Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*, Rabat (Direction de l'habitat social et des affaires foncières).

Taoufik Y., 1995. *L'habitat clandestin : modes de production et de régularisation cas de Karia Oulad Moussa à Salé*. Mémoire INAU, Rabat.

Tlemsamani M. 1982. *Hay el Boughaz, Tanger : Etude d'un lotissement économique*. Diplôme d'architecture, Caen.

Touhami A, 1985. *Evaluation du PDU (Projet de développement urbain) de Rabat*. Mémoire de l'ENAP, Rabat.

Urbama, 1995. *Rapport scientifique*. Université François Rabelais, Tours.

Urbama, 2001. *Rapport scientifique à mi-parcours*. Université François Rabelais, Tours.

USAID/ICMA, 1991. *Evaluation socio-économique des programmes de recasement et restructuration de bidonvilles et clandestins*. Rabat, Washington.

USAID/ICMA, 1992. *Review of ongoing USAID shelter sector activities in Morocco*. Rabat, Washington.

Villème L., 1951. L'évolution de la vie citadine au Maroc, in *Cahiers de l'Afrique et de l'Asie*. Peyronnet et Cie, Paris.

Waterbury J., 1975. *Le commandeur des croyants*. PUF.

Wirth E., 1996. La vie privée en tant que dominante essentielle des villes de l'Orient islamique, in Naciri et Raymond, *Sciences sociales et phénomènes urbains dans le Monde Arabe*. Casablanca, Fondation Abdul-Aziz Al Saoud.

Zaki L., - 2000. *Visions d'autorité : le rapport à l'Etat et au politique dans deux bidonvilles de Casablanca*. DEA de Sciences Politiques, IEP Paris.

- 2005. Deux candidats en campagne : formes de propagande et répertoires de légitimation politique au bidonville, in Bennani-Chraïbi ; Catusse M. ; Santucci (dir.), *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc, législatives 2002*. Paris, Karthala, Aix-en-Provence, IREMAM.

- A paraître Transforming the City from Below: the Example of the Slum-dwellers' Fight for Electrification in Casablanca. Between market-logic, State strategies, and political calculus, le ploys of the poor . Mars 2004 Montecatini (Italie) cinquième « Mediterranean Meeting » organisé par l'EUI (European University Institute) de Florence, in *Subalterns, Marginality and the State: Strategies of Resistance and Survival in the Middle East and NorthAfrica*.

Zhiri-Oualalou T., - 1993. Périphérie des villes et transports périphériques, in *Annales marocaines d'économie*, 4, printemps 1993, Rabat.

- 1996. Le transport par charrettes à la périphérie de Salé, in Chanson-Jabeur C. ; Fakhfakh M. ; Godard G. ; Semmoud B. *Ville, Transports et Déplacements au Maghreb*. L'Harmattan, Paris.

Zniber M.F., 1988. Radioscopie de l'évolution des interventions publiques en matière d'habitat au Maroc, in Baduel P.R. *Habitat Etat, Société au Maghreb*. CNRS, Paris.

Zyani B., 1991. Espace urbain et gestion des grandes villes, in *Etat, Espace et pouvoir local*. Guessous, Rabat.

TABLES DES MATIERES

AVANT-PROPOS par Abdellah Lehzam.....	5
PREFACE par Annik Osmont.....	7
RESUMES DES CONTRIBUTIONS ET COORDONNEES DES EQUIPES.....	11
INTRODUCTION par Aziz Iraki, Claude de Miras et Françoise Navez-Bouchanine	17
PREMIER CHAPITRE : QUARTIERS PRECAIRES ET IDENTITES TERRITORIALES	41
L'ENTRE-DEUX DES POLITIQUES URBAINES ET DES DYNAMIQUES SOCIALES DANS LES VILLES MAROCAINES. Injonctions et résistances à l'éviction dans le contexte du renouvellement ou de l'aménagement urbains. Françoise Navez-Bouchanine et Isabelle Berry-Chikhaoui	43
QUARTIERS NON-REGLEMENTAIRES : INTERMEDIATION, ELITE DE PROXIMITE ET RESTRUCTURATION URBAINE Aziz Iraki avec la collaboration de Abderrahmane Rachik.....	97
LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC : RIGUEUR NORMATIVE ET ESPACE URBAIN FRAGMENTE Abdelghani Abouhani.....	145
DEUXIEME CHAPITRE : L'ACCES AUX SERVICES DE BASE DANS LES QUARTIERS PRECAIRES	161
LA DELEGATION AU SECTEUR PRIVE DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE AU MAROC : LE CAS DE RABAT-SALE. La quête de la bonne gouvernance. Béatrice Allain-El Mansouri.....	163
L'ACCES DU GRAND NOMBRE AUX SERVICES URBAINS ESSENTIELS. L'expérience casablancaise dans le long terme, entre ruptures et continuités. Sinda Haouès-Jouve	191
LE MODELE MAROCAIN D'ACCES A L'EAU POTABLE ET A L'ASSAINISSEMENT. CASABLANCA ET TANGER-TETOUAN. La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation. Claude de Miras et Julien Le Tellier avec la collaboration de Abdelmalik Saloui...219	219
LE SYSTEME DE TRANSPORT A CASABLANCA : ENTRE LOGIQUES TECHNIQUES, SYSTEMES POLITIQUES LOCAUX ET DYNAMIQUES URBAINES Tourya Zhiri-Oualalou et Guillaume Makhoulf.....	255

TROISIEME CHAPITRE :	
LOGIQUES INCLUSIVES : RENOUVELLEMENT OU RELECTURE ?	285
LES SERVICES URBAINS COMME ENJEUX DE LA PARTICIPATION ET DE LA DÉMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE AU MAROC	
Jean-Jacques Guibbert.....	287
MUNICIPALISER LES VILLES ?	
LE GOUVERNEMENT DES VILLES MAROCAINES	
A L'ÉPREUVE DU POLITIQUE ET DU TERRITOIRE	
Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'hammed Idrissi Janati	
avec la participation de Olivier Toutain.....	313
LA DECENTRALISATION AU MAROC : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE	
POUR LES ACTEURS ET LES METIERS DE L'AMENAGEMENT URBAIN ?	
Pascale Philifert et Michèle Jolé.....	363
PROFESSIONNELS DE L'URBANISME, LE PUZZLE MAROCAIN	
Abderrahim Kassou et Taoufik Souami	401
SYNTHESE ET CONCLUSION	
par Claude de Miras	
avec la participation de Chantal Chanson-Jabeur, Xavier Godard,	
Julien Le Tellier, Guillaume Makhoulouf et Françoise Navez-Bouchanine	423
BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE	463
TABLES DES MATIERES	477

Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme
ISBN : 9954-401-98-9

Achévé d'imprimer sous les presses
de l'imprimerie Okad El Jadida

Dépôt légal : 2005/ 2303

Novembre 2005

Dans le contexte de métropolisation au Maroc, les enjeux de gouvernance urbaine, de décentralisation municipale et de participation d'une société civile en formation, onze études sont proposées par des géographes, économistes, politistes et sociologues. Ces analyses soumettent ces notions récurrentes à l'épreuve du fait urbain. À partir des périphéries socio-spatiales, des pratiques des habitants, des trajectoires d'acteurs – élus, professionnels, associations – et des compromis institutionnels qui s'y révèlent, les équipes de recherche franco-marocaines examinent méthodiquement les processus et les difficultés de l'intégration à la ville.

Comme facteur de développement humain, cette inclusion passe aujourd'hui par un renouvellement du vocabulaire, des schémas de pensée et des stratégies en visant l'accès généralisé aux services urbains.

Cet ouvrage collectif livre des regards croisés et une synthèse en interrogeant autant les théories que les actions du développement urbain des grandes métropoles émergentes.

*Le **Programme de recherche urbaine pour le développement** (Ministère français des affaires étrangères, ISTED/GEMDEV, 2002-2004 <http://www.isted.com>) a appuyé, au Maroc, huit projets de recherche menés par des équipes franco-marocaines en sciences sociales. Suite au colloque de restitution tenu à l'UNESCO – Paris en mai 2004, l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme (INAU – Rabat), avec l'appui de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le soutien du Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France au Maroc, a proposé à Claude de Miras, économiste, directeur de recherche de l'IRD, de coordonner la synthèse et la publication de ces travaux.*



GEMDEV

Groupement d'Intérêt Scientifique
Pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement



MINISTÈRE
DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES