

Chapitre IV

La gestion de l'espace urbain au Maroc entre les logiques administratives et les logiques des populations

Introduction

La croissance démographique accélérée, qui a marqué le pays durant les 4 dernières décennies, a eu pour conséquence majeure d'aggraver les déséquilibres entre les régions et le développement inégal à l'intérieur d'un même espace urbain. Le contraste n'a cessé de s'approfondir entre régions riches et régions pauvres, entre quartiers planifiés équipés et quartiers spontanés sous-équipés. Face à ces enjeux démographiques et urbains l'Administration a progressivement mis en place une série de dispositifs institutionnels et d'instruments de planification, dont l'objectif déclaré est de maîtriser et rationaliser l'espace urbain.

Mais le centralisme reste le trait majeur de l'ensemble de ces dispositifs administratifs, tant au niveau de leur organisation qu'au niveau de leurs compétences. Le maillage administratif mis en place tend à assurer un encadrement du territoire, et à permettre aux organes centraux et à leurs prolongements territoriaux un contrôle sur les processus décisionnels et les allocations des ressources au niveau des villes .

Certes, depuis la charte communale de 1976, la décentralisation a connu des développements très importants et la commune est devenue progressivement un intervenant majeur et un acteur incontournable dans la gestion urbaine.

Néanmoins, l'inexpérience des élus communaux jointe à l'absence de ressources humaines matérielles et à la lourdeur de la tutelle administrative, ont conduit à la multiplication des centres de décision sans efficacité réelle.

Malgré son apparente hypertrophie, l'administration des villes, qu'il s'agisse de structures déconcentrées ou décentralisées, demeure marquée par la rigidité, l'inexpérience et l'inefficacité. En dépit du caractère pléthorique de cette administration multipliant préfectures, caïdats et communes, agences urbaines et inspections d'urbanisme, l'espace urbain demeure largement non maîtrisé.

D'où le développement, durant ces deux dernières décennies d'un mouvement associatif très actif dans les périphéries urbaines, qui

tendent de suppléer aux défaillances des structures communales et étatiques et qui vise , en mobilisant les ressources des populations, à doter les quartiers d'habitat spontané, d'un minimum d'équipement.

La gestion de l'espace urbain met donc en relation trois groupes d'acteurs:

- les acteurs étatiques;
- les acteurs communaux;
- les mouvements associatifs.

I- Les structures étatiques de gestion de l'espace urbain

-Les structures administratives chargées de la gestion urbaine frappent par leur diversité et leur multiplicité. Dans le territoire d'une même ville coexistent wilaya, préfecture ou province, commune et communauté urbaine, agence urbaine et inspection régionale de l'urbanisme. La multiplication de ces dispositifs institutionnels nécessite, pour leur fonctionnement, des coûts humains et financiers considérables qui dépassent largement les capacités de l'Etat marocain. D'où les difficultés et les lenteurs avec lesquels ces dispositifs territoriaux prennent forme sur le terrain, et multiples conflits de compétences entre ces différents acteurs qui se disputent le champ urbain..

Trois acteurs méritent d'être analysés , en raison du rôle décisif qu'ils jouent dans la gestion urbaine:

- les préfectures ou provinces;
- les agences urbaines;
- les inspections régionales.

I.1- Les préfectures et provinces

Les provinces et les préfectures constituent le prolongement privilégié de l'action territoriale de l'Etat. Elles ont été érigées en collectivité territoriale depuis la constitution de 1962 . Le nombre de ces unités territoriales n'a pas cessé d'augmenter.

C'est ainsi qu'on est passé de 16 préfectures et 2 provinces en 1956 à 18 préfectures et 45 provinces, en 1992 et à 45 provinces et 26 préfectures actuellement.

La préfecture et la province jouent un rôle fondamental dans la structuration de l'espace marocain.

La force de cette institution provient d'abord du statut de celui qui en est le responsable ou le chef direct, à savoir le gouverneur: c'est l'acteur le plus important au niveau local. Représentant le gouvernement dans sa circonscription territoriale, il est le chef de tout le réseau d'autorité au niveau local: chefs de cercles, Pachas, caïds, chioukhs, mokedems, travaillent sous son autorité directe. Il exerce, par délégation, la tutelle sur les communes et il est le coordinateur de tous les services extérieurs des différents ministères représentés au niveau de sa circonscription territoriale. Dans le domaine de l'urbanisme, le gouverneur exerce des attributions très importantes tant au niveau de la conception qu'au niveau de l'exécution des documents d'urbanisme.

Au niveau de la conception, il participe au Comité Central chargé du suivi de l'élaboration du SDAU¹, préside le comité local qui réunit les présidents des conseils communaux, les présidents des chambres professionnels et les délégués des différents ministères. C'est ce comité qui examine les projets de SDAU et de P.A.

Le gouverneur préside également le comité technique préfectoral ou provincial, chargé de l'instruction des demandes de lotir ou de construire.

Enfin le gouverneur joue un rôle déterminant en matière de police de la construction : c'est lui qui décide, soit de sa propre initiative soit sur demande du président du conseil communal, du recours à la force publique pour détruire les constructions édifiées sans autorisation sur des terrains qui ne sont pas ouverts à l'urbanisation.

Il convient de rappeler que la préfecture et la province constituent le lieu de déploiement des différents services administratifs, et d'implantation des services extérieurs des différents ministères.

Schéma directeur d'Aménagement Urbain¹

Néanmoins, la préfecture et la province restent enfermées plus dans une logique de commandement que dans une logique d'aménagement.

En effet, en raison de leur multiplication les provinces et préfectures se retrouvent avec un cadre spatial réduit, qui ne peut plus convenir à des politiques d'aménagement urbain intégrées, qui dépassent nécessairement ces limites territoriales étroites.

La délimitation des périmètres provinciaux se fait sans aucune cohérence d'ensemble. La création de nouvelles provinces, acte qui conditionne l'évolution de la configuration spatiale du pays, est le plus souvent le résultat d'événements politiques.

Les nouvelles unités territoriales créées semblent découler plus d'une logique de sécurité et de maintien de l'ordre que d'une logique d'aménagement urbain. L'aboutissement de ce processus est un découpage qui n'obéit pas à des critères objectifs rationnels et prévisibles. Ni la taille ni le dynamisme des agglomérations ne semblent constituer des critères déterminants. C'est pourquoi la création de provinces s'est faite dans des zones où rien ne le laissait prévoir, alors que d'autres régions plus dynamiques n'ont pas pu bénéficier de ce statut.

De même, le processus de créations des provinces et préfectures reste marqué par un centralisme excessif. La décision dans ce domaine ne reflète souvent que le point de vue du ministère de l'intérieur. Non consultés, les autres ministères se trouvent souvent obligés soit de redéfinir leur mode de représentation au niveau territorial en fonction des nouvelles unités provinciales créées, soit d'ignorer le découpage provincial, et de fonctionner sur une base régionale, ou interprovinciale. Il résulte de cette situation un inconvénient majeur: les ministères n'ont pas le même mode de représentation au niveau territorial.

Chaque ministère définit son mode d'implantation territorial en fonction de son domaine de compétence. Une des conséquences majeures de cette situation est que la carte provinciale et préfectorale ne correspond pas à la géographie des services extérieurs des différents ministères. La multiplication des provinces et des préfectures, durant une période très courte, a mis les différents ministères dans l'impossibilité de

«provincialiser» leurs services. La création de nouvelles délégations nécessite des moyens humains et financiers dont beaucoup de ministères sont dépourvus dans ces périodes de rigueur budgétaire. La conséquence est que la représentation de l'Etat au niveau provincial ou préfectoral est très inégale et dans de nombreuses provinces on ne rencontre que quelques services extérieurs.

Le processus de création des provinces et préfectures ne semble pas découler d'une planification stratégique à long terme. La prédominance des facteurs politiques conjoncturels a conduit à une instabilité de la carte administrative, ce qui est source de nombreux dysfonctionnements.

Un autre inconvénient provient de la nature même des provinces et préfectures: conçue comme une unité territoriale fermée, avec des limites précises, la province est certes très fortement articulée verticalement au pouvoir central, mais elle n'entretient aucune relation horizontale avec les autres unités territoriales. Il n'existe dans l'organisation administrative territoriale marocaine aucune structure de coordination interprovinciale ou interpréfectorale. Un gouverneur ne rend compte qu'au pouvoir central, et rien ne l'oblige à se concerter ou à coopérer avec un autre gouverneur.

Cette situation n'avait pas de conséquences majeures lorsque les provinces couvraient des territoires très étendus qui comportent plusieurs villes et espaces ruraux. Or, tel n'est plus le cas durant les deux dernières décennies. Non seulement l'assise territoriale des provinces s'est réduite considérablement, mais on assiste, de plus en plus à la création de plusieurs préfectures à l'intérieur d'une même ville, ce qui aggrave le problème de la coordination et conduit à une parcellisation du pouvoir de décision à l'intérieur des grandes agglomérations, dont l'aménagement ne peut être conçu et appliqué qu'à une échelle globale.

Certes le mouvement de multiplication des préfectures a été accompagné par la création de wilayas dont l'objectif est de résoudre le problème du morcellement du pouvoir de décision au niveau des grandes agglomérations et de veiller à recréer l'unité de la ville.

L'expérience des wilayas a commencé à Casablanca en 1981, puis a été étendue ensuite à Rabat Salé en 1983, pour se généraliser à

l'ensemble des grandes agglomérations durant la décennie 90. On compte actuellement (17 Wilayas).

Néanmoins, malgré sa généralisation progressive, l'institution de la wilaya n'est pas encore juridiquement réglementée. Aucun texte n'est intervenu pour définir les pouvoirs du wali et l'articulation de ses attributions avec celles des gouverneurs de préfectures. L'autorité du wali est plus symbolique que réelle et son influence dépend de son expérience et de sa personnalité. Malgré la création des wilayas, les gouverneurs continuent à avoir un rapport vertical avec le pouvoir central.

Le problème du morcellement du pouvoir de décision au niveau des grandes agglomérations urbaine reste posé et génère une série de dysfonctionnements dont les plus importants sont: le dédoublement des structures administratives, le gaspillage des ressources humaines et matérielles, l'absence de coordination dans la programmation des différents équipements..etc.

D'où ce paradoxe inquiétant: multiplication des structures administratives d'un côté, et absence de maîtrise de l'espace urbain de l'autre.

1.2- Les agences urbaines

Les agences urbaines ont fait leur apparition dans le paysage institutionnel marocain dans la mouvance des réformes administratives qui ont été expérimentées à Casablanca, au lendemain des émeutes urbaines de 1981 et 1984. La structure a une double dimension: une dimension politique et une dimension technique. Il s'agit d'assurer un meilleur contrôle social en s'employant à résoudre les principaux problèmes d'aménagement de la ville. L'agence est dirigée par un gouverneur qui rend directement compte au Ministre de l'intérieur.

L'agence est chargée, dans les limites territoriales de son ressort de:

- réaliser les études nécessaires à l'établissement des schémas directeurs d'aménagement urbain et suivre l'exécution des orientations qui y sont définies;

- programmer les projets d'aménagement qui sont inhérents à la réalisation des objectifs des schémas directeurs;
- préparer les projets de documents d'urbanisme réglementaires, notamment les plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement.

Parmi les attributions les plus importantes de l'agence, qui ont suscité le plus de commentaires, il convient de mentionner l'avis conforme qu'elle doit donner sur tous les projets de lotissement, groupes d'habitations, morcellements et constructions. L'agence est également chargée de la police de la construction, et à ce titre elle contrôle la conformité de tous les projets immobiliers avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Expérimentée dans l'agglomération casablancaise, la formule des agences urbaines a été d'abord étendue à Fès et à Agadir, en novembre 1992, pour être généralisée à l'ensemble des grandes villes marocaines.

C'est ainsi qu'on compte actuellement 14 agences urbaines qui ont été créées progressivement et le ministère de tutelle prévoit de porter leur nombre à 25, pour couvrir l'ensemble du territoire national.

Partout où elles ont été créées, les agences urbaines ont rencontré une forte opposition des communes, des divisions d'urbanisme et même des autorités locales. Cette opposition s'explique par plusieurs raisons:

-Tout d'abord la mise en place des agences urbaines a eu pour effet immédiat de modifier les procédures d'attributions des autorisations de lotir et de construire. L'avis conforme attribué à l'agence a vidé les pouvoirs reconnus par la charte communale aux présidents des conseils communaux de tout contenu réel. La commune s'est transformée d'un lieu de prise de décision en une simple boîte aux lettres. D'où l'hostilité unanime des élus à l'égard des agences urbaines, et qui ne s'est pas limitée au plan théorique, mais a pris des formes bien concrètes. Dans de nombreuses communes, les présidents des conseils communaux donnent des autorisations de lotir en outrepassant l'avis conforme des agences. L'attitude des élus est souvent appuyée implicitement par celles des agents d'autorité, qui refusent de détruire les constructions clandestines.

D'où ce paradoxe : multiplication des agences urbaines d'un côté, progression et renforcement de l'habitat clandestin de l'autre.

Au lieu de limiter l'extension du clandestin, les agences urbaines vont surtout contribuer à bloquer la promotion immobilière légale. C'est ainsi qu'en 4 ans d'existence, de 1994 à 1998, l'Agence urbaine de Marrakech a rejeté 70% des demandes de lotir et 2/3 des demandes de construire portant sur de grands projets. C'est pourquoi de nombreux investisseurs tiennent les agences urbaines pour responsables de la crise où semble s'enliser le secteur immobilier au Maroc.

1.3- Les inspections régionales de l'urbanisme

Créées le 16 février 1993 par un arrêté du ministre de l'intérieur, les inspections régionales de l'urbanisme ne constituent pas des organismes directement opérationnels. En fait, elles sont chargées de trois missions: une mission d'étude, une mission d'animation, une mission d'évaluation.

La mission d'étude consiste à réunir toutes les informations requises pour procéder aux études nécessaires à la définition d'une stratégie régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La deuxième mission de l'inspection consiste à animer, susciter et coordonner les actions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. A cet effet, l'inspection assure la concertation des actions des divers intervenants et établit des bilans périodiques des actions menées et des rapports spécifiques sur l'état de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'inspection régionale veille à la mise en oeuvre des documents techniques tels que le schéma national d'aménagement du territoire, le schéma de développement et d'aménagement régional, les schémas directeurs d'aménagement urbain, les plans de zonage et les plans d'aménagement. Enfin, l'inspection régionale est chargée de suivre l'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur, et à ce titre elle peut mener des enquêtes et attirer l'attention des autorités compétentes sur les irrégularités constatées en matière d'urbanisme et d'architecture, afin que les mesures nécessaires soient prises.

Depuis 1993, 9 inspections régionales ont été créées avec à la tête de chacune d'elles un inspecteur nommé par dahir et qui rend compte directement au ministre chargé de l'urbanisme.

La mise en place des inspections régionales a rencontré de sérieuses difficultés. L'absence de budgets autonomes a obligé les inspections régionales à dépendre des ressources matérielles et humaines des provinces, ce qui les a placées dès le départ dans une relation de subordination de fait vis à vis des gouverneurs.

En outre, les compétences des inspections se chevauchent avec celles des divisions d'urbanisme et des agences urbaines, d'où de multiples conflits de compétences avec ces structures qui ont plus de moyens et une plus large implantation territoriale. Ces multiples conflits ont contribué, dans une large mesure, à neutraliser l'action des inspections et à les réduire à un simple rouage provincial sans effectivité réelle.

Enfin, l'absence d'un niveau régional consolidé n'a pas permis aux inspections d'avoir l'infrastructure nécessaire pour promouvoir une réelle politique régionale d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

II- Les structures décentralisées chargées de la gestion urbaine

Initié par la charte de 1976, le rôle des collectivités locales dans la gestion territoriale n'a cessé de se développer et de se renforcer. Entre 1976 et 1996, le montant global des investissements directs et indirects des collectivités locales a atteint 144 milliards de dirhams, soit 13,5% de la production intérieure brute durant la même période. Quant aux budgets annuels des collectivités locales, ils ont connu un accroissement considérable. Durant la décennie, 1988-1997, le budget des collectivités locales est passé de 4.3 à 11 milliards dirhams.

En outre, la fonction publique territoriale emploie actuellement plus de 132.000 fonctionnaires, soit le tiers des fonctionnaires de l'Etat.

Les collectivités locales sont donc devenues un acteur privilégié et incontournable dans la gestion des ressources et des territoires.

Dans le domaine de l'urbanisme, les collectivités locales jouent un rôle très important dans les domaines de la conception et de la gestion des documents d'urbanisme.

1) au niveau de la conception, les communes participent à l'élaboration des schémas directeurs, des plans d'aménagement et des plans de développement.

Tout d'abord au niveau des schémas directeurs, les présidents des conseils communaux participent au Comité central de suivi de l'élaboration des S.D.A.U et à ce titre ils contribuent à orienter les décisions sur le parti d'aménagement retenu pour leur agglomération. Dans la réalité la réunion du comité central ne se tient que lorsqu'il y a un consensus entre la direction de l'urbanisme, le gouverneur et le ou les présidents des conseils communaux concernés.

Ensuite au niveau local, les collectivités participent activement aux travaux du schéma directeur. Le comité local est présidé par le wali ou le gouverneur et il est composé entre autres par les présidents des conseils communaux et le président de la communauté urbaine. Les débats du comité local ont un impact décisif sur les études du schéma directeur. Ils contribuent dans une large mesure à valider les options d'aménagement retenues par le SDAU.

Enfin, le conseil communal examine le projet définitif du SDAU et donne un avis sur le parti d'aménagement retenu. Certes cet avis n'est que consultatif et n'oblige pas l'administration. En outre la commune ne dispose que d'un délai de 2 mois pour formuler ses observations, ce qui est un délai très court pour examiner un document aussi complexe que le SDAU. Néanmoins, malgré ces limites, l'avis de la commune a un poids politique très important puisque c'est cet avis qui est censé légitimer les options du SDAU au niveau local.

Au niveau des plans d'aménagement, le rôle des présidents des conseils communaux devient de plus en plus actif. Dans beaucoup de communes se sont les présidents des conseils communaux qui ont pris l'initiative de lancer les marchés des plans d'aménagements ce qui a contribué à renforcer leur poids au niveau de l'élaboration de ce document d'urbanisme réglementaire.

2 -Au niveau de l'exécution des documents d'urbanisme , les élus jouent un rôle décisif dans ce domaine par le biais des autorisations de lotir et de construire.

C'est l'un des aspects qui a été le moins analysé dans les recherches consacrées à l'institution communale. Pouvoir délivrer les autorisations de lotir et de construire, c'est en fait disposer des moyens de gérer l'espace urbain. C'est aussi avoir une prise directe sur le foncier et l'immobilier en général. En effet, la croissance ou la naissance des agglomérations urbaines provoque presque la division des terrains situés aux abords ou parfois même au cœur de ces agglomérations et que leurs propriétaires vendent par lots à ceux qui y édifient des immeubles. Les lotissements ainsi créés jouent un rôle important dans l'aménagement des cités: ils en orientent le développement et donnent naissance à de nombreux quartiers.

Celui qui contrôle les lotissements contrôle la croissance urbaine. Ce pouvoir considérable, le dahir de 1976 l'a attribué au conseil communal.

De même c'est l'opération de construction qui modifie la configuration de la ville en engageant, parfois d'une façon irréversible, l'avenir des secteurs entamés. Et le permis de construire est en fait le moyen de mettre en pratique les règles d'urbanisme.

D'ailleurs, lotissements et constructions constituent les deux éléments d'un ensemble d'opérations qui, dans la réalité, se complètent et se recourent. Dans un cas, il s'agit d'aménager le terrain, dans l'autre de le construire.

En confiant à la commune le pouvoir de délivrer les autorisations de lotir et de construire le Dahir de 1976 l'a érigé en principal responsable en matière d'aménagement urbain et d'instance de contrôle et d'application des règles en vigueur dans ce domaine.

Comment fonctionne réellement le pouvoir communal? le découpage communal est-il adéquat? Dans quels -objectifs et au profit de quels groupes sociaux fonctionnent les institutions communales?

II.1- Le découpage communal et ses limites

Pendant longtemps, le découpage communal est resté quasi immobile. De 1959 à 1990, il n'a connu que quelques modifications mineures qui ont touché, principalement, Casablanca, Rabat et les provinces Sahariennes.

Et pourtant les éléments sur lesquels s'est appuyé le découpage de 1959 ont connu, durant les trois dernières décennies des changements en profondeur. La population a plus que doublé, la configuration territoriale est désormais dominée par les villes et la charte communale de 1976 a transformé la carte administrative du pays. Toutes ces transformations ont conduit le ministère de l'intérieur à opérer en 1992 un nouveau découpage communal. Celui-ci appelle les critiques suivantes:

En premier lieu, le nouveau découpage a opéré un doublement du nombre des communes, ce qui a posé dès le départ le problème du coût humain et financier nécessaires à la mise en place de la nouvelle réforme, alors que la commune souffrait déjà par un sous-encadrement et une faiblesse des ressources financières. Dans leur grande majorité les communes n'arrivaient à fonctionner que grâce aux subventions de l'administration.

Opéré dans un contexte marqué par une pénurie des ressources financières et la limitation du recrutement au niveau de l'administration, le nouveau découpage a généré toute une série de dysfonctionnements.

Dans de nombreuses situations, la commune créée, faute de cadres et de moyens financiers, n'a qu'un fonctionnement épisodique.

La deuxième insuffisance majeure du nouveau découpage communal est l'éclatement du territoire des grandes agglomérations urbaines en plusieurs municipalités. 14 villes ont vu ainsi leur périmètre urbain divisé en plusieurs communes: 27 à Casablanca, 8 à Fès 7 à Rabat, 3 à Oujda, 3 à Safi, 2 à Tétouan, 2 à Taza, 2 à Témara.

Ce modèle d'administration multicommunale a conduit à une atomisation de l'espace urbain et à un éclatement du territoire de la ville. En outre, nous avons assisté à une multiplication artificielle du nombre des élus urbains et à une pléthore de fonctionnaires communaux, ce qui a

conduit à un gonflement des coûts de fonctionnement et à un gaspillage des ressources publiques sans efficacité réelle. Bien au contraire, à l'intérieur d'un même espace urbain, les communes sont en compétition, pour des raisons électoralistes, pour réaliser le même type d'équipement sans se soucier de l'articulation ou non de leurs programmes avec ceux des communes voisines. Les grands projets sont ainsi sacrifiés au profit de projets de petite envergure.

Ce régime multicommunal a également favorisé l'attachement de chaque commune à la gestion de ses affaires et de ses propres équipements, et le refus d'accomplir ou de gérer un service en commun.

Enfin, ce régime multicommunal a conduit à un partage inéquitable des potentialités économiques et financières de la ville, la rupture du principe de solidarité, et l'aggravation des disparités entre communes riches et communes pauvres. A cela s'ajoute le gaspillage des ressources publiques par la réalisation de projets de même nature dans des territoires contigus, la création de taxes différentes dans la même cité et la prise de décisions incompatibles avec l'unité de la ville.

La communauté urbaine avait été créée à l'origine pour préserver précisément cette unité. Mais ce régime mis en place par la charte 1976 n'a pas été revu en fonction de l'évolution née du découpage communal de 1992 et à l'apparition de nombreuses agglomérations multicommunales. Le cadre juridique de la communauté urbaine présente un certain nombre d'insuffisances, qui limitent considérablement son efficacité: la répartition des attributions entre communauté et commune urbaine n'est pas claire. D'où de multiples conflits de compétences entre ces deux entités. De même, les mécanismes de coordination entre conseil de la communauté et conseil communal sont faibles et leur énonciation juridique n'est pas claire. En effet, la communauté urbaine n'est pas une collectivité locale mais un établissement public. Elle n'est donc pas élue mais se compose de droit des présidents et vice-présidents des communes urbaines la composant. Mais au lieu d'être un espace de coordination, elle s'est transformée en un espace d'affrontement et de défense des particularismes communaux.

II.2- Les limites structurelles du pouvoir communal

Les inconvénients du découpage sont aggravés par la faiblesse structurelle des communes, l'incompétence des élus et la prédominance des logiques d'intérêts particuliers sur l'intérêt général.

Alors que la croissance urbaine (s'accélère) et 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 ne dépassait pas 500.000 habitants. Comme auparavant, les problèmes urbains relevaient des services du plan et du service des travaux municipaux. Certes les compétences et les moyens humains et financiers des conseils communaux ont été considérablement étendus, mais le mode de fonctionnement n'a pas évolué dans les mêmes proportions. A un moment où les problèmes urbains deviennent de plus en plus techniques, pour des raisons politiques les élus continuent à vouloir gérer directement la ville et s'opposent à la création de régies ou d'agences, ou à la concession au privé de la gestion de certains services, comme l'assainissement liquide et solide.

Inflation de compétences juridiques et de moyens humains et matériels d'un côté, absence de structures administratives appropriées pour les exercer de l'autre.

La faiblesse des structures organisationnelles des communes est aggravée dans beaucoup de cas par l'incompétence des présidents des conseils communaux. Les exigences de la gestion moderne, qui nécessitent efficacité et rationalisation des dépenses publiques, sont souvent ignorées par des présidents que rien ne prédisposaient à gérer des organismes complexes comme la ville. La proportion des présidents des conseils communaux déclarés illettrés représentent actuellement 12.35% de l'effectif global.

Il apparaît en définitive que le territoire de la ville comporte un grand nombre de structures administratives: Wilaya, préfectures ou provinces, communes, communauté urbaine, inspection régionale de l'urbanisme, division préfectorale ou provinciale de l'urbanisme etc...

Il y a dans le surnombre de ces institutions un risque immense de gaspillage des ressources humaines et financières publiques. C'est ce qui explique les difficultés que rencontre ce complexe institutionnel pour se mettre en place, et devenir opérationnel sur le terrain. En outre, ce complexe est loin de former un ensemble hiérarchisé avec une division des tâches claire et nette et des niveaux de responsabilité bien définis. Bien au contraire, ces structures administratives sont le plus souvent superposées les unes aux autres avec les mêmes zones territoriales de déploiement. D'où les multiples conflits de compétences entre agences urbaines et conseils communaux, entre ceux-ci et les inspections régionales et les divisions d'urbanisme... Dans certaines villes, comme Salé, l'hostilité des élus a paralysé l'action de l'agence urbaine. Dans d'autres comme Oujda, le manque de coopération des divisions préfectorales d'urbanisme a réduit l'inspection régionale à un simple rouage provincial.

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 qui luttent pour préserver une sphère d'influence déterminée.

Par ailleurs, la multiplication des structures administratives a considérablement alourdi les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme et d'octroi des autorisations de lotir et de construire. Il faut en moyenne, une dizaine d'années pour élaborer un schéma directeur d'aménagement urbain et plus de 4 ans pour sortir un plan d'aménagement. De même qu'il faut, en moyenne 4 ans pour obtenir une autorisation de lotir.

La faible efficacité des structures administratives locales s'est traduite par une faible maîtrise du développement urbain, et par une extension considérable de l'habitat clandestin. En effet, la population résidant dans les quartiers clandestins est passée de 1,3 million en 1983 à environ 2,4 millions actuellement. Quant à la superficie lotie clandestinement, elle est passée de 3000 ha à 10.500 ha .

En raison de leur sous-équipement, les habitants de ces quartiers ont commencé à s'organiser en associations, pour suppléer à la défaillance des communes et gérer leur quartier.

II.3- Mouvements associatifs et gestion de l'espace urbain

En raison des multiples défaillances qui caractérisent les politiques publiques et municipales, on a assisté durant les trois dernières années au développement d'un mouvement associatif très actif dans les périphéries de certaines grandes villes, ou villes moyennes.

Résidant en marge de la ville, dépourvus de tout élément de la vie citadine, les habitants de ces quartiers scrutent l'action de l'Etat et chaque pose d'un câble d'électricité ou la construction d'une fontaine est interprétée comme un début de reconnaissance de leur quartier par l'Administration et l'amorce d'une intégration à la ville .

Cependant, le processus d'équipement de ces quartiers est très lent. Très souvent l'Administration souffle le chaud et le froid alternant, en fonction des conjonctures sociales et de la nature politique des conseils communaux en place, promesses d'équipements et menaces de destruction. Dans bien des cas, elle se contente d'entourer les quartiers populaires de bâtiments administratifs, ou tout simplement de murs, et diffère leur équipement à une échéance indéterminée.

Pour accélérer l'équipement de leur quartier et se prémunir contre les menaces de destruction, les habitants commencent à s'organiser en associations.

Le mouvement associatif dans les quartiers populaires est par conséquent un phénomène relativement récent. Il remonte à la fin des années 70 et il est la conséquence d'une mutation profonde intervenue dans la forme et la composition socio-professionnelle des quartiers périphériques.

Si les bidonvilles ont caractérisé le type d'urbanisation qu'a connu le pays jusqu'à la fin des années 60, à partir de 1970 une nouvelle forme d'urbanisation va connaître un développement spectaculaire: l'habitat clandestin en dur, qui abrite actuellement plus d'un million et demi d'habitants. A la différence des bidonvillois, ces "nouveaux pauvres" sont pour la plupart propriétaires de leur lot de terrain et ont même construit

un rez de chaussée, plus un ou deux niveaux. En outre, le type social est totalement différent. Si le bidonvillois vit souvent de l'économie informelle, l'habitant des quartiers clandestins est généralement un fonctionnaire, ou un artisan, un travailleur immigré à l'étranger, ou un militaire.

Enfin, si le bidonvillois est prédisposé à partir, l'habitant des quartiers clandestins a tout fait pour rester là où il est: achat d'un lot, construction en béton armé, branchement au réseau d'eau potable, d'égoût et d'électricité, lorsqu'ils existent. C'est ce qui explique l'acharnement de ces habitants à défendre leur quartier.

Le phénomène associatif est donc consécutif aux transformations qui ont affecté la stratification sociale en milieu urbain et qui ont éjecté les tranches inférieures des classes moyennes vers les marges des villes.

Ces nouveaux pauvres sont venus avec des visées bien précises: réaliser ce qu'ils n'ont pu faire au centre ville, échapper aux incertitudes du rapport locatif, devenir propriétaire de leur logement et même essayer d'en tirer un revenu supplémentaire en développant un commerce ou en louant le rez-de-chaussée. Et à la différence du bidonville, la construction d'un logement en quartier clandestin représente des années d'épargne.

Dès lors, la défense du quartier contre d'éventuelles destructions, son équipement en eau potable, égout, électricité, voirie et son intégration à la ville, constituent les revendications majeures des associations des quartiers populaires.

L'enjeu des luttes entre les associations et les administrations locales est d'une part la détermination des sources de financement des travaux d'équipement et de réaménagement du quartier et d'autre part, la limitation des destructions. Selon le poids des associations, l'importance de leur pression, la présence ou non parmi elles d'influents propriétaires, l'équipement du quartier sera soit à la charge des habitants soit à la charge de l'administration.

Les associations des quartiers populaires ne présentent pas le même profil. Certaines se sont fixées comme objectif principal d'équiper elles même leur quartier, d'autres ont pour but d'empêcher les

destructions, de faire supporter à l'administration le coût de l'équipement et d'étendre l'habitat clandestin.

II.3.1- Les associations d'équipement

A) Les objectifs

Dans les quartiers populaires de Fès et de Khémisset, les associations se sont assignées comme tâche essentielle l'équipement et le réaménagement de leur zone. Ainsi l'article 3 du statut de l'Amicale d'équipement de Monfleuri précise que l'objectif de l'association est d'assurer:

- l'équipement nécessaire du quartier ;
- l'application du plan d'aménagement de la zone;
- l'élaboration de l'étude technique nécessaire pour L'assainissement et la voirie principale;
- l'installation de collecteurs supplémentaires et leur annexion au réseau général de la ville de Fès;
- le revêtement des voies.

De même à Khémisset, 17 amicales ont été créées dans le but explicite de mettre fin à l'habitat clandestin en dotant les quartiers périphériques des équipements d'infrastructure: voirie, assainissement, égout, eau potable, électricité.

A Sidi Moussa, à Salé, les amicales se sont fixées quatre objectifs:

- participer à toutes les activités sociales susceptibles d'améliorer les conditions de vie dans le quartier;
- établir des liens avec les autorités locales et le conseil municipal, en vue d'expliquer les problèmes du quartier;
- organiser des activités artistiques et sportives et participer aux festivités organisées à l'occasion des fêtes nationales;
- s'interdire toute activité religieuse et politique au sein de l'amicale.

B) La composition socio-professionnelle des amicales d'équipement

A Khémisset, les associations de quartier regroupent surtout des militaires, des fonctionnaires, des artisans, des agriculteurs et des résidents marocains à l'étranger (R.M.E). C'est ainsi que dans l'Amicale de Hay Saâda, on retrouve parmi les 16 adhérents 7 militaires, un fonctionnaire, 3 artisans, 2 agriculteurs, 2 R.M.E, et un commerçant.

Leur revenu moyen se situe autour de 1500 DH par mois, et la plupart d'entre eux ont déclaré disposer d'une épargne qui leur permet de participer aux opérations d'aménagement de leur quartier.

A Monfleuri, à Fès, l'amicale regroupe surtout des R.M.E. (32%) et des petits fonctionnaires (26%). On retrouve également au sein de l'amicale, des lotisseurs clandestins professionnels spécialisés dans l'achat de superficies moyennes, et qui alimentent régulièrement le marché foncier en petits lots de 60 à 100 mètres carré, et enfin des promoteurs constructeurs clandestins qui vendent des logements construits.

A Sidi Moussa -à Salé- les adhérents des amicales sont pour la plupart - 63% d'origine urbaine: 20% travaillent dans le secteur industriel, 16,9% dans le B.T.P et 16,1 % dans la fonction publique.

C) Le mode de fonctionnement

Les Amicales des quartiers populaires ont été créées sur la base du Dahir de 1917 relatif aux associations syndicales de propriétaires urbains et celui de 1958 relatif aux libertés publiques.

L'Amicale est composée de l'ensemble des propriétaires de lots de terrains ou de logements construits, situés dans la zone de réaménagement.

L'Assemblée Générale regroupe tous les adhérents et se réunit une fois par an. Des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu à la demande de ses membres.

La convocation de l'Assemblée Générale se fait soit par le président, ou ses deux suppléants, soit par le secrétaire général, 15 jours avant la tenue de la réunion.

Les attributions de l'assemblée Générale sont limitées à l'examen des questions relatives à l'équipement de la zone et il lui est expressément interdit de se mêler des autres problèmes de la ville. L'Assemblée prend ses décisions à la majorité des voix..

Quant au bureau de l'Amicale, il est composé de 7, ou 9 ou 13 membres. Il comprend le président, le secrétaire général et son suppléant, le comptable et son adjoint ainsi que des conseillers.

Le président est élu à la majorité absolue des voix. Quant aux autres membres, ils sont élus à la majorité simple.

Le président représente l'Amicale et effectue les retraits d'argent du compte ouvert à la Trésorerie Générale, comme il peut ouvrir un compte nouveau dans une autre banque, après accord du bureau.

Tout membre de l'Amicale doit s'acquitter des droits d'adhésion et des droits d'équipement, calculés en fonction de la surface de la propriété. La parcelle ou l'habitation ne peut être reliée au réseau de l'égout, eau potable, électricité qu'après acquittement de ces droits. Le prix du mètre carré est établi par le bureau de l'Amicale en collaboration avec les administrations concernées. L'Amicale peut recourir en cas de besoin à l'assistance des experts en matière de droit de l'urbanisme ou de comptabilité.

C'est l'Amicale de Menfleuri à Fès, qui sans aucun doute, possède l'organisation la plus élaborée. Elle s'est dotée de structures qu'on ne trouve nulle part ailleurs. En effet, à côté des différents organes de l'Amicale, fonctionnent quatre commissions spécialisées:

- La commission de l'information;
- La commission technique;
- La commission du contrôle de l'urbanisation ;
- La commission chargée des relations avec les différentes Administrations.

a- La commission de l'information a un triple objectif:

- Elle vise, en premier lieu, à informer les habitants sur les inconvénients de l'habitat clandestin et vulgariser les procédures et les

démarches administratives pour inciter la population à se conformer aux règlements d'urbanisme.

- Elle vise, en deuxième lieu, à s'informer sur les tendances de l'opinion du quartier pour encourager l'action des groupes, dont les initiatives renforcent le réaménagement du secteur.

- Enfin, la commission de l'information a constitué une banque de données sur l'ensemble des mécanismes qui régissent les lotissements et l'habitat clandestin, et ce pour permettre une réflexion approfondie sur les alternatives possibles.

C'est à partir du travail de cette commission qu'il a été possible de tracer, avec le bureau, les programmes et les démarches à entreprendre, en vue de la résolution des différents problèmes posés.

b- Quant aux commissions techniques, elles sont au nombre de trois:

- La commission chargée de l'équipement en assainissement et voirie ;
- La commission chargée de l'équipement en eau potable, électricité et éclairage public;
- La commission de l'hygiène.

Ces trois commissions doivent établir l'état des problèmes du quartier, en les hiérarchisant et en proposant à l'Amicale des solutions et un échéancier de réalisation.

c- A côté de ces commissions spécialisées fonctionnent deux autres commissions:

La commission chargée du contrôle de l'urbanisation et qui doit notamment prévenir le développement des lotissements clandestins et la commission chargée des relations avec les différentes Administrations locales, qui doit surtout prendre les contacts nécessaires avec la municipalité, les régies d'eau et d'électricité, pour établir la programmation des équipements qui sont à leur charge.

A Sidi Moussa, les Amicales en raison de leur nombre fort élevé ont décidé de se regrouper dans une confédération d'Amicale appelée "la

confédération sociale de Sidi Moussa" créée en 1987, sur la base du Dahir du 15 novembre 1958 relatif aux associations.

La confédération coiffe tout le territoire de 4 arrondissements urbains de la municipalité de Salé.

Sur le plan organisationnel, l'organe essentiel de la confédération est constitué par l'Assemblée Générale qui vote le statut et désigne les membres du bureau, y compris le président.

Le droit d'adhésion à la confédération est limité au président des Amicales qui existent déjà ou nouvellement créées.

Le bureau de la confédération comprend:

- le président et deux vice-présidents;
- le secrétaire général et son adjoint;
- le trésorier et son adjoint;
- les conseillers.

L'ordre du jour des différentes réunions de la Confédération est fixé en collaboration avec l'autorité locale qui participe aux débats et se fait représenter par le Caïd du 4ème arrondissement.

La mission essentielle de la confédération est de traiter les affaires communes. Juridiquement, elle est leur représentant unique et légitime auprès des autorités locales, du conseil municipal et des populations concernées.

En effet, le rôle principal de la confédération consiste à indemniser les propriétaires des constructions, qui seront démolies lors de la construction du quartier de Sidi Moussa.

d) Le financement des équipements du quartier

A Monfleuri, le propriétaire de chaque parcelle doit payer 20 DH par mètre carré à titre de participation à la réalisation des réseaux principaux de voiries, d'assainissement d'eau potable et d'éclairage public. En outre, l'équipement interne est réalisé directement par les habitants.

Les lotissements nouvellement réalisés ou restructurés sont grevés d'une hypothèque au profit de l'Etat, pour garantir le règlement de

leur participation au coût de l'équipement. Cette hypothèque ne sera levée que lorsque le lotisseur aura réglé l'équivalent de 80.000 DH par hectare. L'administration a, par la suite, ramené cette somme à 10.000 DH pour encourager les lotissements réglementaires.

Quant aux nouvelles constructions, elles doivent verser à l'administration 500 DH par permis d'habiter.

Enfin, chaque adhérent verse à l'Amicale une cotisation de 100 DH. Les fonds sont versés dans un compte bancaire ouvert au nom de l'Amicale à la trésorerie générale.

A Khémisset, pour financer les travaux d'équipement les Amicales, perçoivent des taxes sur les adhérents. L'Amicale Tadamoun, par exemple, à Douar Serghini, prélève une cotisation composée de deux éléments distincts: une taxe forfaitaire de 510 DH et une taxe proportionnelle à la superficie du terrain de 10 DH par mètre carré. L'achat de la carte d'adhésion et du plan de la maison à construire sont compris dans la taxe forfaitaire de 510 DH.

L'Amicale engage un géomètre qui fait un relevé topographique du terrain, dresse un plan de lotissement, qui est soumis à l'approbation de la municipalité. Lorsque cette formalité est accomplie, on procède au regroupement de toutes les parcelles, à leur équipement et aux opérations de bornages des lots. L'Amicale redistribue les terrains à ses membres en prélevant un pourcentage qui sert à la fois aux emprises des voies et aux financements des travaux d'aménagement et d'équipement.

Le taux de prélèvement foncier varie de 20% à 30% de la superficie de la parcelle. Les Amicales ont établi un seuil de 100 mètres carrés en dessous duquel les lots deviennent inconstructibles. Le propriétaire doit, soit racheter le complément nécessaire, soit vendre son lot à l'Amicale.

A Sidi Moussa, les ressources des Amicales sont constituées essentiellement par les cotisations de leurs membres.

Quant à la confédération des Amicales de Sidi Moussa, elle dispose de ressources beaucoup plus variées; il s'agit:

- de la cotisation des Amicales membres ;

- des dons des sympathisants et de toute personne intéressée par l'action de la confédération;
- la contribution de tous les propriétaires du 4 arrondissements, fixée à 25 DH le mètre carré de plancher.

La cotisation est versée à l'occasion de l'adhésion des membres. Son montant reste symbolique et la plupart des membres ont versé une somme n'excédant pas les 200 DH.

En fait, la confédération ne compte ni sur les cotisations ni sur les dons. Elle vise surtout la contribution des propriétaires.

Néanmoins, les acquéreurs ont toujours manifesté une vive opposition à cette contribution. Pour eux, la régularisation ne doit nullement impliquer des destructions. Elle doit conduire à équiper l'existant. Pour recouvrir cette contribution la confédération fait appel à l'autorité locale qui va faire des pressions sur les propriétaires qui ne sont pas encore branchés au réseau d'électricité et d'eau potable. Plusieurs bornes de fontaines seront fermées et les ménages ne peuvent plus être branchés que s'ils s'acquittent de leurs obligations vis à vis des Amicales et s'ils versent leur contribution à la confédération.

La confédération a réussi à collecter 3.000.000 DH environ.

e- Les résultats

A Khémisset, les résultats des Amicales sont variables d'un Douar à l'autre. Certaines Amicales comme Najah, Isdihar, Qods, El Amal II et III, Rjaa Fllah ont équipé leurs terrains à 80%. D'autres Amicales ont à peine entamé l'équipement de leur quartier, comme à Hay Saâda par exemple.

Mais c'est dans le domaine de la régularisation foncière que l'action des Amicales a complètement échoué. En effet, la plupart des terrains sur lesquels s'est développé l'habitat clandestin sont immatriculés et toutes les transactions qui ont été à l'origine des lotissements clandestins n'ont pas été reportées sur les livres fonciers. D'où le paradoxe suivant :

Les propriétaires légaux ne sont plus en possession de leur terrain puisqu'ils les ont vendus, et les occupants des parcelles n'ont pas de titre

de propriété légalement reconnu, puisqu'ils n'ont pas inscrit leur acte d'achat sur les livres fonciers.

Devant la complexité de la situation foncière, l'Administration locale a décidé de ne plus autoriser la création de nouvelles Amicales.

C'est à Monfleuri, à Fès, où l'Amicale a eu des résultats relativement remarquables.

Sur le plan foncier, l'Amicale a entamé la régularisation des lotissements clandestins en adaptant la carte foncière initiale à la situation actuelle du quartier. En outre, un projet de plan d'aménagement a été élaboré, qui intègre l'ensemble des lotissements clandestins et détermine la destination des secteurs non urbanisés.

C'est dans le domaine de l'équipement en infrastructure que l'Amicale a investi 90 à 95% de ses ressources : plus de 6.000.000 DH.

Ainsi, tout le quartier a été doté en réseau d'assainissement et l'Amicale a pu réaliser l'essentiel des voiries prévues par le plan d'aménagement.

Sur le plan des équipements sociaux et éducatifs, l'Amicale a suscité la création de mosquées, de jardins d'enfants, l'ouverture de deux cabinets de médecins, d'un pharmacien. L'Amicale tente également de promouvoir les activités sportives et artistiques.

A Sidi Moussa, les résultats obtenus par les Amicales varient selon les domaines où elles sont intervenues.

La commission de régularisation a examiné 41 dossiers de régularisation, dont 22 ont été approuvés.

Ce taux élevé de dossiers rejetés - presque 50% s'explique par plusieurs raisons: dans certains cas, le conseil municipal exige que certains lots doivent être affectés à des places publiques ou à des espaces verts, ce qui pose le problème de l'indemnisation des propriétaires de ces lots.

- Dans d'autres cas, la dimension des lots ne respecte pas les dispositions du règlement de voirie, notamment celles relatives à la superficie des lots fixée à 60 mètres carrés. A partir de 1989, ce seuil a été ramené à 50 mètres carrés ce qui n'a pas permis de résoudre le problème,

puisque'il subsiste encore de nombreux lots qui ont une superficie inférieure à cette dimension.

Lorsque le dossier de régularisation est approuvé, le conseil municipal autorise la régularisation des travaux d'équipement. Néanmoins rares sont les Amicales qui ont achevé les travaux d'équipement. Sur les 22 lotissements approuvés seuls les travaux d'équipement de huit lotissements ont été réceptionnés.

De nombreuses Amicales sont confrontées à des problèmes financiers dus, en particulier, au refus des propriétaires des lots construits de verser leur part dans les frais d'équipement. Les mesures contraignantes imposées par l'autorité locale n'ont pas produit les effets attendus. Elles n'ont concerné qu'un faible nombre de propriétaires.

Dans le domaine de la restructuration, la confédération des Amicales de Sidi Moussa a collecté près de 3.000.000 DH. En 1990, elle a procédé à la démolition et à l'indemnisation des propriétaires de 15 constructions (5 en R.D.C et 10 en R+1). Il s'agit d'une bande de constructions accolées à l'aqueduc et comprises dans le lotissement "Berjali" géré par l'Amicale "Badr".

L'opération a été évaluée à 1.900.000 DH. Cette somme comprend les frais de démolition qui ont coûté 90.000 DH. Quant à l'indemnité, elle a été calculée sur la base de 900 DH/m² et elle a varié entre 41251 DH comme minimum et 125.520 DH comme maximum.

Mais il reste encore à démolir 245 autres logements situés soit sur la zone de protection de l'aqueduc, soit sur le tracé de voies principales ou de dessertes prévues par le plan d'aménagement. Mais la confédération n'a pas encore réuni les moyens pour exécuter cette partie du plan de restructuration.

Cette prise en charge des habitants du réaménagement de leur quartier ne s'est pas faite sans intervention de l'Administration.

En effet, l'une des spécificités majeures des Amicales d'équipement c'est qu'elles ont été créées sous la pression de l'Administration locale. Elles constituent en quelque sorte un instrument qui permet à la fois de réaménager le quartier et de faire supporter aux habitants tous les frais de l'opération.

Les Amicales d'équipements représentent donc une tentative de reprise en main du quartier par l'Administration qui en contrepartie de la reconnaissance du quartier, oblige les habitants à financer son équipement.

Une autre spécificité des Amicales d'équipements, c'est qu'elles n'ont pu se développer que là où l'assise foncière des quartiers est extrêmement parcellarisée. A Fès comme à Khémisset, l'habitat clandestin s'est développé à la suite de morcellement de propriétés rurales d'un hectare en moyenne. Se trouvant en face d'une multitude de propriétaires, sans défense, l'Administration a pu augmenter le niveau de ses exigences.

Par contre à Salé, la présence de grands propriétaires a pu atténuer les demandes de l'Administration.

II.3.2- Les amicales groupe de pression

C'est à Hay Inbiat et Kariat Oulad Moussa que ce type d'Amicales a pu se développer sur une grande échelle. Leur objectif n'est pas de réaménager le quartier, mais de défendre sa structure, de rejeter toute idée de destruction ou de restructuration, de faire supporter le coût de l'équipement à l'administration et d'étendre l'habitat clandestin.

Si ce type d'amicales a pu se développer, c'est grâce à l'action des grandes propriétaires de la périphérie de Salé, qui ont investi leur statut de notable, de parlementaire et de conseillers communaux, au service de la promotion foncière clandestine. Ils vont se révéler de véritable "créateur de villes nouvelles" non réglementaires. Tabriquet Nord compte plus de 60.000 habitants et Kariat Ouled Moussa plus de 25.000 habitants. Ces vastes agglomérations étaient dépourvues de tous les éléments de l'urbanisme moderne: ni voirie, ni assainissement, ni eau potable, ni électricité. Mais grâce à l'action des Amicales leur situation va considérablement s'améliorer. Comment s'est opérée alors cette transformation que l'Administration a dénommé "régularisation" ?.

Genèse du processus de régularisation

Qui a été derrière le processus de "régularisation" et de création des Amicales ?

- Pour l'autorité locale, se sont les petits acquéreurs qui ont pris l'initiative de l'opération, ont constitué des Amicales pour d'abord demander l'équipement des quartiers et ensuite sa reconnaissance par l'Administration.

- Pour le conseil municipal, l'initiative a émané de l'autorité locale.

- Quelle que soit la qualité de l'auteur de la décision formelle, l'analyse de la composition des Amicales montre clairement que les initiateurs de l'idée de régularisation sont les grands propriétaires fonciers. D'ailleurs, ils constituent les groupes dominants parmi les présidents des Amicales à côté des fonctionnaires.

Le cas d'un propriétaire qui envisage de créer une Amicale sur un terrain dont la plus grande partie n'est pas encore cédée est très significatif. La formule sert alors comme moyen de garantie pour sécuriser l'acquéreur. C'est en somme un procédé pour promouvoir la vente.

Ce sont en effet les grands propriétaires fonciers qui sont les premiers bénéficiaires de la régularisation.

Elle permet d'abord de défendre leur crédibilité auprès des acquéreurs. En empêchant les destructions, elle sécurise les acheteurs et relance l'achat et la construction.

Elle transforme ensuite les petits acquéreurs en moyen de pression sur l'Administration pour obtenir davantage d'équipement. En incitant à la création d'une Amicale et en la présidant, le propriétaire se transforme en porte-parole de la population ce qui accroît son influence auprès de l'Administration et du conseil municipal. N'ayant pas de titre de propriété légal la masse des petits acquéreurs se transforme en complice du grand propriétaire qui dissimule la défense de ses intérêts derrière ceux de la population.

En obtenant davantage de sécurité pour les acquéreurs et d'équipement pour le quartier le propriétaire valorise ses terrains ce qui relance la spéculation et fait apparaître les acquéreurs des petites et moyennes superficies comme de nouveaux privilégiés.

Le grand propriétaire acquiert alors le statut d'un bienfaiteur. D'où la révérence avec laquelle les membres des Amicales parlent de certains propriétaires.(1)

D'ailleurs, l'assise territoriale de l'Amicale est constituée par les limites de l'ancien titre de propriété avant son morcellement. N'ayant pas de titre de propriété reconnu par la loi, l'Administration maintient les petits acquéreurs sous la dépendance des grands propriétaires qui au regard de la conservation foncière reste le seul interlocuteur légal. Cette circonstance crée évidemment des rapports de sujestions d'alliances et de complicité.(2)

Mais bien qu'elle ne soit pas le fait de leur initiative, la formule des Amicales a été bien accueillie par la population. Lancée à un moment où l'Administration, à la suite du renforcement de ses structures (3) agite la menace de la destruction, elle constitue un cadre privilégié de contact et de négociation avec les autorités pour des catégories de populations privées de moyens d'accès aux échelons supérieurs de l'Administration. D'où l'adhésion massive qu'elle a rencontrée.

D'ailleurs, le cadre correspond parfaitement à leurs préoccupations. Créé sur la base du Dahir de 1958 relatif aux libertés publiques - et non de celui de 1917 relatif aux associations syndicales de propriétaires urbains- l'Amicale délimite elle-même ses propres objectifs.(4)

N'ayant pas d'atout particulier, l'Amicale compte sur la force du nombre et il suffit d'être propriétaire d'un lot quelle que soit son étendue ou sa consistance pour en faire partie. Juridiquement son mode de constitution ne présente donc aucune originalité par rapport aux associations de droit commun: elle se dote à la suite d'une assemblée générale d'un statut d'un bureau et d'un président. L'adhésion implique pour chaque membre le paiement de cotisations uniques et uniformes de l'ordre de 350DH. Cette contribution constitue l'unique ressource financière de l'Amicale.

Théoriquement les Amicales se sont constituées dans un double objectif :

- Aménager le quartier ou la fraction de quartier qu'elles recouvrent de manière à la rendre conforme aux normes urbaines, dont l'Administration exige le respect.

- Résoudre le difficile problème des titres fonciers qui portent toujours le nom des anciens propriétaires ce qui oblige la conservation foncière: en raison de la rigueur des textes juridiques en vigueur, à considérer l'ensemble des tabriquains comme de simples occupants, de fait de ces terrains.

Tout semble bien parti au départ et de nombreux indices indiquent que les parties s'acheminent vers un compromis. En effet le fait que la poussière des petits acquéreurs que ne réunit aucun lien de solidarité ni tribale, ni géographique, ait accepté de se regrouper en amicales et de payer une cotisation importante a été considéré par l'ensemble des acteurs comme le signe d'une volonté certaine de mener le processus à son terme.

Alors deux nouveaux acteurs entrent en scène: l'architecte et le topographe.

Engagé par chaque amicale et pris en charge financièrement par elle, l'architecte et le topographe devraient faire conjointement les opérations complémentaires 5 de mise en conformité avec les documents d'urbanisme et d'actualisation des titres à la conservation foncière.

Mais si la mission du topographe paraît relativement bien définie, puisqu'il s'agit de relever les limites des parcelles existantes, celle de l'architecte paraît beaucoup plus complexe.

Appelés pour faire des plans de régularisation les architectes découvrent, à leur étonnement, les malentendus que recouvrent ce concept et d'emblée, ils seront pris entre les feux croisés des différents protagonistes.

En effet, dans le conflit qui les oppose, chaque partie a besoin d'argument technique pour défendre la conception qu'elle se fait de la régularisation et demande à l'architecte d'exprimer ses intérêts par des schémas apparemment neutres.

Pour l'Amicale l'architecte doit non seulement défendre à travers les plans qu'il confectionne l'état existant, lui trouver une rationalité, mais

aussi et surtout agir en tant que son porte parole auprès des services d'urbanisme. Si les propriétaires arrivent à accéder au bureau du caïd et à avoir des contacts plus au moins réguliers avec les élus, en revanche leur rapport avec les services d'urbanisme sont rares. Cette circonstance explique sans doute, l'effacement de l'Amicale devant l'architecte qui reste le seul interlocuteur de ces services et c'est également lui qui suit la procédure d'instruction du dossier de régularisation de la municipalité.(6)

C'est en somme d'une mission de défense et de représentation que l'Amicale investit l'architecte et dont celui-ci, en raison de son mode de paiement (7) est obligé de tenir compte dans ses différentes interventions.

Pour les services d'urbanisme l'architecte, en raison de son contact étroit avec la population, doit la sensibiliser au caractère anarchique du quartier, souligner l'énormité des erreurs commises et justifier les indispensables destructions.

Tirailé entre des exigences contradictions, l'architecte est obligé de choisir un camp, et naturellement il opté pour celui qui l'a engagé: l'Amicale.

Le blocage

De ce fait, les plans de régularisation ne se sont en réalité que des restitutions de l'état du parcellaire existant.

Mandaté au début pour faire un montage technique de restructuration , l'architecte se trouve engagé auprès de l'Amicale (8) qui l'utilise comme un moyen de pression supplémentaire. Et à l'instar de toute négociation et en attendant les échéances décisives, les propriétaires fonciers revendiquent le maximum : la défense de l'existant et la levée de l'interdiction de construire.

C'est ce qui explique le blocage actuel. La plupart des demandes de régularisation sont bloquées au niveau de la municipalité, après avoir reçu des avis défavorables de la part des services d'urbanisme.

Cette évolution était prévisible.

A- La régularisation de Tabriquet Nord n'a fait l'objet d'aucune étude préalable de faisabilité et n'a donné lieu à la création d'aucun

organe de coordination. Bien des aspects confirme le caractère fortement improvisé du processus. L'ensemble du quartier a été fractionné en lotissements et chaque lotissement a été ramené au titre foncier-mère. Certes cette opération a permis de reconstituer la carte foncière antérieure; mais elle a conduit l'Administration à envisager chaque lotissement à part. La création d'une Amicale sur les limites des anciens titres fonciers n'a fait que renforcer le morcellement d'une opération qui pour réussir devrait être globale.

Désormais chaque Amicale s'emploie à défendre les limites et la configuration de son territoire. Pour sa part, l'Administration demande à chaque lotissement des modifications que les petits acquéreurs n'ont pas les moyens d'opérer et qui, de toute façon, pour se réaliser doivent s'étendre à d'autres lotissements. La reconstitution de l'ancienne carte foncière n'a fait en réalité que renaître et multiplier les facteurs de blocage.

B- N'ayant pas de politique commune au niveau du quartier (9) ne disposant pas de ressources financières spécialement affectées à la régularisation, ne voulant pas poursuivre juridiquement les propriétaires fonciers qui ont été à l'origine de ces morcellements, l'Administration comptait davantage sur le sentiment d'insécurité des petits acquéreurs et leur aptitude à la soumission. Mais les ressources des Amicales suffisent à peine à couvrir financièrement la prestation de l'architecte et du topographe.

D'ailleurs sur ce plan certaines Amicales connaissent de sérieuses difficultés: Détournement de fonds, refus de certains membre de payer la cotisation, et qui ne voient plus d'intérêt à une procédure qui n'a jusqu'à présent produit aucun résultat.

Si le grand propriétaire est protégé par ses appuis administratifs et son statut de notable, le petit acquéreur, lui, se retranche derrière son insolvabilité.

En raison de ce blocage, les différents acteurs vont adapter leurs moyens d'action et redéfinir leurs objectifs en fonction de la nouvelle situation.

Face à l'impasse où s'est enlisée la négociation, tiraillée entre grands propriétaires et petits acquéreurs, l'Administration a réagi par un durcissement du ton.

Durant 1984-85, elle a décrété l'interdiction de construire et même procédé à quelques destructions, d'ailleurs symboliques, puisqu'elles n'ont concerné que des parcelles en général vides.

Mais la nouvelle équipe provinciale se montre beaucoup plus ferme. Dans les réunions de travail, la nécessité d'un réaménagement en profondeur du quartier est nettement soulignée. Un début de destructions massives a eu lieu à l'Ouest de Tabriquet et a touché les constructions qui bordent la route principale Rabat-Tanger. Bien qu'elles soient opérées assez loin du quartier, ces destructions ont eu un impact psychologique considérable.

Mettant à profit cette inquiétude, le conseil municipal tente de mettre en oeuvre un embryon de concertation entre l'Administration et les propriétaires une sorte de marché au terme duquel la régularisation et la levée de l'interdiction de construire seraient échangées contre des terrains qui serviraient de support à des équipements estimés indispensables.

Rapidement baptisée "Aménagement concerté" par les services du ministère de l'habitat, cette procédure a l'avantage de révéler, au grand jour des tractations qui jusqu'à présent se déroulent en coulisse. Elle témoigne également de l'impuissance de l'Administration qui accepte de négocier le contenu de normes qu'elle est normalement chargée d'appliquer.

La réaction des spéculateurs fut de se redéployer dans la partie du quartier située au-delà du périmètre urbain relevant de la commune rurale de BOUKNADEL et constituant le prolongement naturel de Tabriquet.

Bien que juridiquement soumise au droit de regard de la municipalité de Salé(10), cette partie connaît actuellement un essor considérable de la construction clandestine. Depuis que l'interdiction de construire fut décrétée dans la partie Sud, l'ensemble des acteurs de la promotion immobilière foncière et clandestine s'y sont déplacés: grands

propriétaires, petits et moyens acquéreurs, intermédiaires professionnels, revendeurs d'occasions, agences immobilières fixes ou itinérantes, des immigrants ou citoyens pauvres en quête de logement à la mesure de leur moyen, des R.M.E. ou des militaires cherchant un placement dans l'immobilier... Il sont en train de rééditer sur une grande échelle l'expérience de Tabriquet Nord, mais cette fois au-delà du périmètre urbain.

Cette remontée des spéculateurs vers le Nord n'est pas du tout une opération improvisée. Bien avant 1984, les grandes familles de Tabriquet Nord ont procédé à l'achat de grandes terrains situés à la périphérie immédiate du quartier. De même, elles se sont mêlées, d'une façon très étroite aux opérations électorales qui ont eu lieu ces dernières années dans la commune de BOUKNADEL. Et ce sont précisément des représentants de ces familles qui dominent le conseil communal de cette localité.

Ajoutant simplement que certains responsables administratifs ne voient même pas l'utilité de la régularisation.

En tout cas, le développement des ventes et de la construction dans l'Oued El Khanz permet d'alléger la tension qui prévaut à Tabriquet Nord. Mais cela montre clairement que la régularisation a complètement raté ses objectifs. D'où le paradoxe suivant: en voulant limiter l'habitat clandestin, la régularisation a conduit à un résultat inverse, à travers le développement de ce type d'habitat à l'extérieur du périmètre urbain.

Tout se passe comme si la promotion foncière clandestine est un moyen de forcer les périmètres urbains à s'élargir pour intégrer les terrains périphériques et les faire passer en zone constructible.

Le renchérissement considérable du foncier suscite des convoitises que la législation urbaine n'arrive pas à canaliser. Dans cette lutte pour la rente foncière urbaine, force est de reconnaître que les propriétaires fonciers ont pratiqué une politique du fait accompli: en développant la vente et la construction à une grande échelle, ils ont demandé et obtenu l'intégration de leurs terrains à l'intérieur du périmètre urbain, ainsi que les équipements, et lorsque la procédure de régularisation est entamée, ils négocient tout en se redéployant au-delà du périmètre urbain.

Dans cette affrontement entre grands propriétaires et Administration, les Amicales ont joué un rôle décisif. C'est en mobilisant les petits acquéreurs et en les organisant en associations, que les grands propriétaires fonciers slaouis ont pu non seulement empêcher les destructions, mais aussi et surtout équiper leur quartier et ouvrir le maximum de terrains agricoles en leur possession à l'urbanisation clandestine.

Ainsi bien qu'il ne soit pas juridiquement régularisé, Tabriquet Nord est doté de la plupart des équipements d'infrastructures: 80% des logements sont branchés à l'électricité, au réseau d'égoût et d'eau potable, seule manque la voirie.

A Kariat Ouled Moussa L'Association des propriétaires foncier a obtenu des résultats encore plus impressionnants, puisqu'elle a à la fois régularisé le quartier et fait supporter à l'Administration la quasi-totalité des coûts de l'équipement. Un prêt de la Banque Islamique de développement a permis de couvrir 45% des besoins en équipement; les 55% restants ont été couverts par le fond d'équipement communal et par la commune rurale de Bouknadel qui a financé la voirie primaire.

En 1986, un plan d'aménagement qui régularise la situation du quartier a été promulgué. Il prévoit la destruction de plus de 420 maisons. L'Association a multiplié les pressions pour réduire la portée de cette prescription. Un arrêté d'alignement fut alors pris en 1987, il réduit le nombre des destructions à 120 maisons.

L'Association syndicale des propriétaires fonciers de Kariat Ouled Moussa a été dissoute peu de temps après, puisque son objectif fut atteint: celui de faire supporter les coûts de l'équipement à l'Administration. Elle a été remplacée par une Amicale d'indemnisation composée de deux représentants de chacun des huit secteurs du Douar. Son objectif principal est d'indemniser les 120 ménages dont les maisons seront détruites. Une commission d'expertise évalue le quantum de l'indemnité. Pour les maisons construites et selon leur niveau de finition la commission a fixé le seuil d'indemnité entre 600 et 700 DH/m².

Pour recouvrer les coûts d'indemnisation, chaque propriétaire devra payer 15 DH/m². Ainsi à Salé, grâce à l'action des Amicales la participation a été réduite au minimum, alors qu' à Fés et à Khémisset les

Amicales ont supporté la quasi totalité des coûts de réaménagement de leur quartier.

Conclusion

Malgré les nombreuses réformes administratives entreprises durant les trois dernières décennies, la gestion urbaine au Maroc est loin d'être maîtrisée. L'environnement institutionnel reste marqué par le centralisme, ce qui a donné lieu à la mise en place de structures administratives lourdes et rigides incapables de s'adapter à un contexte urbain mouvant et en constante évolution. Ces nombreuses défaillances de l'organisation administrative territoriale sont aggravées par le manque de coordination. L'administration locale est loin de constituer un ensemble homogène qui ajuste ses moyens à ses objectifs. Elle est plutôt constituée par une juxtaposition d'instances concurrentes, cloisonnées, qui se neutralisent au lieu de coopérer, ce qui les rend incapables de traduire leurs objectifs en projets concrets sur le terrain.

La crise de la gestion centralisée de la ville ne peut être dépassée que si à l'avenir on redéfinit les bases du projet urbain. Celui-ci ne doit plus être imposé par le centre et ses ramifications territoriales, mais plutôt négocié avec les populations, les élus, les autorités locales, le secteur privé et les techniciens.