

**" Commission Scientifique de la Commission Royale pour le  
Rapport sur le Développement Humain,  
à l'occasion du cinquantenaire de l'Indépendance "**

COMMUNICATION

**" ACCÈS AUX SERVICES DE BASE ET  
CONSIDÉRATIONS SPATIALES "**

**Saïd Mouline**

Architecte, sociologue, linguiste



[WWW.MAROCPLURIEL.COM](http://WWW.MAROCPLURIEL.COM)

**Rabat, janvier 2005**

## ACCÈS AUX SERVICES DE BASE ET CONSIDÉRATIONS SPATIALES

### RAPPORT THÉMATIQUE SYNTHÉTIQUE

## GESTION URBAINE

### I./ REPÈRES HISTORIQUES

#### I.A./ Le démantèlement du pays

Au début du siècle la population marocaine était d'environ cinq millions d'habitants répartis sur une trentaine de villes. La population urbaine était de moins de 10% et la trame urbaine du Maroc était marquée, principalement, par une bipolarisation entre les deux grandes capitales impériales, Fès et Marrakech, qui avaient chacune une population de l'ordre 100.000 à 130.000 habitants selon les estimations. (1)

Au terme de nombreuses négociations et traités, le Maroc se trouva placé sous Protectorats français et espagnol et la zone de Tanger sous mandat international. (2)

Le Protectorat français, en installant la capitale administrative à Rabat, en décidant la réalisation, de part et d'autre de cette capitale, d'un grand port à Casablanca et d'un port ex nihilo à Kénitra, allait remodeler la répartition spatiale du pays. Il s'agit là d'une rupture dont on saisit, seulement avec du recul, l'effet cumulatif : grossir le Maroc septentrional au détriment du sud déshérité et privilégier la frange atlantique par rapport à l'intérieur du pays. Ainsi était enclenché un levier important en matière d'aménagement territorial et de gestion urbaine pour mettre en branle un mécanisme capitaliste de colonisation en conformité avec l'intérêt supérieur de la nation protectrice (3).

#### I.B./ La valorisation du passé dans un futur exproprié

Nommé Commissaire Résident général français au Maroc le 28 avril 1912, Hubert Gonzalves Lyautey fait appel dès janvier 1913 à Jean-Claude Nicolas Forestier, pour étudier *"qu'elles peuvent être les réservoirs à prévoir et à constituer à l'intérieur et aux environs des principales villes du Maroc pour y installer dès à présent, et en prévision du développement des villes dans l'avenir, des promenades, des jardins*



*publics*" (4). Par son approche duale de la situation coloniale, Forestier contribue, d'une part, à renforcer la distinction entre politique de conservation du patrimoine arabo-musulman à destination des populations indigènes et politique de modernisation du cadre et des conditions de vie à destination des populations européennes. Il contribue, d'autre part, à en assurer l'articulation par un traitement paysager, par une nature médiatrice entre deux entités qui devaient rester spatialement et socialement distinctes.

Ainsi, c'est sur le mode de la seule juxtaposition pacifique des communautés indigène et européenne que se déploie l'organisation et la gestion urbaine du Protectorat. Un Service des Antiquités, Beaux-Arts et Monuments Historiques est créé en novembre 1912 pour classer et parfois restaurer quelques monuments dans les médinas en tant que témoignages d'une tradition culturelle. Il est confié à Maurice Tranchant de Lunel (5) et, parallèlement, Henri Prost (6) est désigné responsable, en 1913, des Services d'Architecture et d'Urbanisme directement rattachés au Résident Général, pour la planification et la réalisation de villes nouvelles. Ainsi se traduit spatialement l'idéologie implicite du Protectorat qui consiste valoriser un patrimoine ancien en créant parallèlement les infrastructures, les équipements et les villes modernes nécessaires à l'exploitation du pays colonisé et offrant les conditions de vie les plus modernes possible pour la population européenne.

### **I.C./ Développement des villes et des municipalités**

Compte tenu de la dualité précisée ci-dessus, l'histoire des plans d'urbanisme des villes marocaines est une histoire de la construction savante et poussée d'une ségrégation ethnique établie sur des bases spatiales. Elle repose également sur une pratique urbaine nouvelle, celle du zoning, pour séparer dans l'espace le quartier indigène du quartier colon ainsi que les activités de résidence des zones industrielles. Pour faire respecter ces contraintes, une importante législation de l'urbanisme est mise en œuvre en matière d'aménagement, d'extension et de gestion municipale. Le dahir chérifien du 16 avril 1914 devient le texte fondamental en matière d'alignements, plans d'aménagement et d'extension, servitudes et taxes de voirie. Il est successivement complété par le dahir du 10 novembre 1917 sur les associations syndicales de propriétaires urbains et par celui du 10 juin 1922 sur l'immatriculation obligatoire dans les périmètres urbains redistribués.



En 1907 : la grève et le cimetière de Sidi-El-Ghouth.



## **II./ UNE GESTION URBAINE SEGRÉGATIVE**

### **II.A./ Deux poids, deux mesures**

En matière de gestion urbaine, plusieurs dahirs sont promulgués et des arrêtés pris pour des cas particuliers. Pour assurer une certaine homogénéité, un dahir sur l'organisation municipale fut promulgué le 8 avril 1917 (7). Cependant, comme tous ceux qui précèdent ou qui vont suivre ce dahir avait pour objectif la mise en place d'un dispositif permettant à la Résidence Générale de s'assurer du contrôle total des municipalités, parallèlement au développement des villes. Les conditions spatiales de vie des populations musulmanes n'ont cessé de se dégrader en comparaison de celles des européens qui bénéficiaient des financements, payés en grande partie par les autochtones, de même qu'ils bénéficiaient de techniques, de modes de conception et de gestion urbaine des plus modernes. La surdensification des médinas, l'apparition et la multiplication des bidonvilles, leur éloignement des agglomérations au fur et à mesure des extensions des périmètres urbains, ont rendu la situation dramatique pour les bidonvillois dont le nombre ne cessait d'augmenter.

### **II.B./ La trame Ecochard**

En termes d'accès aux services de base (eau potable, électricité, assainissement, éclairage public, voirie, hôpitaux, écoles), jusqu'en 1947 la gestion urbaine coloniale, à l'exception de rares exemples (8) peut se résumer dans la formule : "faire payer aux Marocains les services dont on pourvoie les quartiers européens". En deuxième phase, dans une conception hygiéniste, de 1947 à 1956, un minimum de services de base (point d'eau, assainissement et un semblant de voirie) a été octroyé aux populations des bidonvilles, dans la mise œuvre de la trame d'Ecochard. Le mode de gouvernance et la gestion urbaine sont restés les mêmes durant les deux phases (9).

En 1947, le Résident Général publie le décret du 19 avril 1947 qui réorganise le Service de l'Urbanisme et fait appel à l'architecte Michel Ecochard qui venait d'achever le plan de Beyrouth. Au Maroc, il affronte un héritage ingrat au point de s'exclamer "Pendant 35 ans, on a oublié les marocains". Malgré une sensibilité aux problèmes sociaux des bidonvilles, son remède, "la trame Ecochard", ne put mettre un terme à l'exclusion des citadins démunis alors que le l'urbanisation foudroyante est passée de 10 % en 1920 à 25 % en 1950 (10).

### **III./ L'INDÉPENDANCE ET L'HERITAGE DE LA GESTION URBAINE**

#### **III.A./ A la recherche d'une gestion urbaine**

Malgré le départ d'Ecochard, le Maroc indépendant hérite de ses projets et de la vision qu'il avait instaurée de la production et de la gestion d'habitat de masse. Le Maroc indépendant hérite aussi des structures administratives établies pendant le Protectorat.

A l'échelon municipal il faudra attendre la Charte communale du 23 juin 1960 pour avoir de nouvelles structures. Selon la nouvelle loi, la commune est composée d'un conseil élu qui est dirigé par un Président. Le conseil communal "règle par ses délibérations les affaires de la commune", il prépare et vote le budget, il "émet des vœux d'ordre économique", et donne des "avis à l'administration". Les vrais pouvoirs sont cependant entre les mains du Pacha ou du Caïd. Nous retrouvons ainsi une structure semblable à celle de la municipalité de l'époque du Protectorat, sauf qu'ici c'est l'agent d'autorité qui, à l'image du Chef des services municipaux, a tous les pouvoirs et c'est le Président du conseil municipal, à l'image du Pacha de l'époque coloniale, qui n'a qu'un rôle d'exécutant. La similarité avec le mode de gouvernance du Protectorat est encore plus frappante si l'on considère qu'à l'omniprésence de l'administration représentée par le Pacha et ses services, s'ajoute une autre limitation à l'autonomie des municipalités : celle de la tutelle du Ministère de l'Intérieur. En effet, l'article 20 du Dahir sur l'organisation communale stipule que "la quasi totalité des délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité administrative supérieure" (11).

#### **III.B./ Efforts conséquents mais insuffisants**

Après l'Indépendance, malgré les nombreuses réalisations de la Circonscription de l'Urbanisme et de l'Habitat (CUH), malgré le recouvrement de l'essentiel des logements et de lotissements libérés par le départ des européens le nombre d'habitants des bidonvilles n'a cessé de croître. C'est dire que malgré les efforts conséquents du gouvernement, le nombre de personnes n'ayant pas accès aux services de base (eau potable, égout, électricité, etc.) n'a cessé d'augmenter.

A la fin de 1967, deux changements importants vont marquer un tournant décisif dans la gestion du phénomène urbain :



. D'abord la CUH est transférée du Ministère des Travaux Publics au Ministère de l'Intérieur.

. Ensuite le budget alloué au programme du service chute de 45 millions de dhs/an à près de 10 millions seulement.

Malgré des efforts conséquents du gouvernement, le nombre de personnes n'ayant pas accès aux services de base (eau potable, égout, électricité, etc .) n'a cessé d'augmenter.

### **III.C./ Avantages et conséquences du "laisser faire"**

En 1968 le Centre d'Etude de Recherche et de Formation (CERF) est créé en tant qu'outil pour jeter les bases d'une nouvelle vision en matière d'urbanisme et de gestion urbaine. Selon l'un des responsables du CERF, aucune possibilité n'a été accordée aux bidonvilles, considérés comme illégaux et marginaux, pour se transformer et s'améliorer.

Cependant, peu soupçonnent l'énormité des conséquences financières et politiques de l'administration d'une légalisation des bidonvilles.

A l'inverse garder l'interdit et fermer les yeux offre de grands avantages :

. Pas de droits reconnus à des sujets qui autrement pourraient s'unir dans la revendication de leurs droits.

. Laisser construire sans autorisation maintient les bidonvilles hors la loi et les soumet à la faveur que constitue la tolérance bienveillante des pouvoirs publics à leur égard (12).

Mais il commence à devenir évident, en terme de gestion urbaine, que cette mesure est contre productive. Légaliser les bidonvilles ne reviendrait-il pas à reconnaître à ses populations le droit, au même titre que les autres citoyens, au service de base fournis par la puissance publique ? La reconnaissance administrative des bidonvilles et leur intégration à la ville, en tant que tissu urbain à part entière, s'avère progressivement incontournable, d'autant plus que le phénomène d'exclusion s'intensifie et qu'en 1970, le quart de la population urbaine est composé de bidonvillois.

La Charte communale de 1976, adoptée après la Marche verte, constitue une recomposition en faveur des élus et du Président du conseil communal mais la tutelle exercée par les agents d'autorité réduit cependant la liberté d'action des élus. Le problème du sous-habitat urbain connaît une croissance considérable et prend de plus en plus la forme de logements en dur, construits illégalement et dit "clandestins".

## **IV./ URBANISATIONS FORMELLE ET INFORMELLE**

### **IV.A./ Vers une gestion urbaine sécuritaire**

Inexorablement, l'urbanisation se poursuit et c'est une tendance mondiale qui n'affecte pas que le Maroc. Dans notre pays, comme dans bien des pays en développement, elle se développe selon deux trajectoires, l'une formelle, l'autre informelle. La première est caractéristique des centres villes "européens" et des quartiers réglementaires principalement occupés par les couches moyennes et aisées qui bénéficient d'une desserte raisonnable en services publics. La seconde est caractéristique des quartiers d'habitat populaire, regroupant les médinas surdensifiées et les extensions illégales, où les problèmes d'accès aux services de base sont d'une gravité notoire.

Au lendemain des événements de Casablanca la réaction officielle est celle d'une politique sécuritaire de la gestion de la ville. Elle se concrétise de diverses manières dont, notamment, la promotion de Casablanca en Wilaya, subdivisée en plusieurs provinces, la confection du SDAU de Casablanca par Pinseau, la création, en 1984, de l'Agence Urbaine de Casablanca qui coiffe la gestion urbaine de l'agglomération et, en 1985, le rattachement de la Direction de l'Urbanisme et de celle de l'Aménagement du Territoire au Ministère de l'Intérieur. Puis Fès, Marrakech, Meknès et Agadir vont connaître des découpages administratifs analogues à celui de Casablanca.

L'Enquête consommation des ménages menée par le ministère du Plan en 1985 montrera que les taux de branchement des ménages urbains aux divers réseaux demeurent alarmants: 33,3% ne sont pas branchés au réseau d'eau potable, 23,6% ne le sont pas au réseau d'électricité, et 25,6% ne sont pas branchés aux égouts (13).

### **IV.B./ Vers de nouveaux dispositifs de gestion urbaine**

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement exigent des investissements lourds, la politique de désengagement de l'Etat s'est orientée vers une privatisation de ces secteurs. Ainsi, en avril 1997, le Conseil de la Communauté Urbaine de Casablanca adopte à l'unanimité la délégation à la LYDEC de la gestion de la distribution de l'électricité, de l'eau potable et de l'assainissement liquide à Casablanca et Mohammadia. En 1999, la même opération est menée à Rabat au profit de la REDAL.



Présentation de Si Aïal, caïd d'Ouezran, au général Lyauté.



Bien qu'en matière de gestion urbaine, la création d'agences urbaines ait pu être estimée comme un empiètement sur les prérogatives des présidents de commune, le Gouvernement de l'Alternance, voulue par Feu Sa Majesté Le Roi Hassan II en 1998, a décidé de généraliser ce système et d'assurer la couverture de l'ensemble du territoire national par la mise en place de nouvelles agences urbaines.

En décembre 2002, le nouveau Ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme a estimé que le tiers de la population urbaine n'était pas concerné par la production réglementaire et que le déficit total de logements, y compris les besoins de la décohabitation, était estimé à près de 1.240.000 unités. Un nouveau programme "Villes sans bidonvilles" est lancé et planifié jusqu'en 2007. Dans cette perspective le partenariat est considéré comme indispensable et de nombreux contrats-programmes sont signés avec une diversité de partenaires, notamment, les nouvelles mairies, les wilayas, la Caisse de Dépôt et de Gestion et des organismes privés. Et il est trop tôt pour évaluer les résultats de ce nouveau programme qui a obtenu l'appui des plus Hautes Autorités de l'Etat. Il est évident que ce programme, qui sera mis en œuvre par de multiples partenaires, pourrait avoir des implications capitales sur la gestion urbaine, notamment en suscitant et en intégrant une plus grande participation citoyenne.

Cela suppose que ce programme ne se fonde pas uniquement sur des données mesurables et quantifiables, au risque de faire prendre des normes techniques pour une normalité sociale. Nous nous dirigeons inéluctablement vers une "civilisation urbaine". Il est impératif que la dimension humaine soit au cœur des politiques de production et de gestion de la cité dès aujourd'hui. Car ce n'est qu'ainsi que l'on pourrait imaginer des perspectives à l'horizon 2025 où transparaîtraient, de manière ordonnée, ce qui relève de la dimension humaine, de valeurs culturelles et identitaires (14) ; valeurs inscrites dans un processus en évolution constante dans lequel, justement, elles ont un sens. Valeurs de "patriotisme", valeurs d'une "société solidaire", valeurs "d'une renaissance culturelle, respectueuse de l'identité marocaine".

C'est de la prise en compte, aujourd'hui, de ces valeurs qui émergent du Discours Royal du 20 août 2003 - cadre référentiel du Rapport sur le Développement Humain du Cinquantenaire – que dépendent l'identité et l'urbanité de nos cités de demain, la dignité et la citoyenneté de leurs habitants.

## NOTES

(1) "Fès avant le Protectorat", Roger Le Tourneau. Publications de l'Institut des Hautes Etudes Marocaines, Tome XLV, Société Marocaine de Librairie et d'Édition, Casablanca, 1949. (Livre III, Chapitre Premier "La Population".)

"Marrakech des origines à 1912", Gaston Deverdun, 2 Tomes, Editions Techniques Nord-Africaines, Rabat, 1959. (Chapitre X, §5 "Chiffre de la population").

(2) Traité commercial du 1er juin 1890 qui par lequel la France repousse les tentatives de l'Allemagne de développer des relations économiques avec le Maroc. Accords franco-anglais du 8 avril 1904 auxquels adhère l'Espagne et qui confortent la présence de la France et de l'Espagne au Maroc. L'Acte général de la Conférence d'Algésiras, le 7 avril 1906. L'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 par lequel l'Allemagne (en échange d'une partie du Congo) reconnaît à la France le droit de "prêter" assistance au gouvernement marocain. Le Traité signé à Fès le 30 mars 1912, par le Sultan Moulay Hafid, qui place l'Empire chérifien sous le Protectorat de la France. Le Traité du 27 novembre 1912, signé à Paris, entre l'Espagne et la France et qui délimite les zones sous Protectorat espagnol.

(3) "Lyautey et l'institution du Protectorat Français au Maroc 1912 - 1925", Daniel Rivet, 3 Tomes, Editions l'Harmattan, Paris, 1996. et "Lyautey and the French conquest of Morocco", William A. Hoisington, Jr., St Martin's Press, New York, 1941.

(4) "Jean-Claude Nicolas Forestier", Bénédicte Leclerc et Salvador Tarrago et Cid, Editions Norma, Paris, 1997.

(5) Architecte, écrivain, aquarelliste, Maurice Tranchant de Lunel que Lyautey a rencontré au Maroc, dirigera le Service des Antiquités, Beaux-Arts et Monuments Historiques de 1913 à 1922.

(6) Henri Prost, Architecte-urbaniste, Prix de Rome en 1902, lauréat international d'aménagement de l'ancienne enceinte fortifiée d'Anvers en 1910, d'Architecture, est appelé au Maroc, sur recommandation de J.C.N. Forestier, où il oeuvrera en tant qu'urbaniste officiel de Lyautey, de 1913 à 1922.

(7) Un premier "dahir relatif à l'organisation de commissions municipales dans les ports de l'empire chérifien" avait été promulgué le 27 juin 1913 et ne restera en vigueur que 4 ans. Auparavant, Fès avait fait l'objet d'un dahir le 5 septembre 1912. Cf. "La Vie Municipale au Maroc", Paul Decroux, Imprimeurs-Éditeurs Bosc Frères, M. et L. Riou, Lyon, 1932. D'une manière générale ces dahirs régissant la vie municipale désignent les trois organes qui assurent les fonctionnements des municipalités : le Pacha, nommé par le Sultan, le Chef des Services Municipaux, nommé par le Résident Général, et la Commission municipale. Le système du Protectorat pénètre toute la vie administrative du Maroc grâce à la main mise sur les Municipalités.

(8) Notamment les Quartiers des Habous à Casablanca, Rabat et Meknès. Quartiers faits pour la population musulmane, fait avec beaucoup de soin et d'ingéniosité et qui furent particulièrement appréciés lors de l'Exposition coloniale de 1931. Cf. "Une ville créée spécialement pour les indigènes à Casablanca", par Albert Laprade, in "L'Urbanisme aux colonies et dans les pays tropicaux", Tome Premier, Delagrave Éditeur, Paris, 1932.

(9) Cf. Contribution de Mohamed Hamdouni Alami "Gestion urbaine et accès aux services de base".

(10) " Soixante d'urbanisme au Maroc", Jean Dethier, In "Bulletin Economique et Social du Maroc" n° 118 – 119.

(11), (12) et (13) Cf. Contribution de Mohamed Hamdouni Alami "Gestion urbaine et accès aux services de base".

(14) Cf. Contribution de Saïd Mouline "Citoyenneté et urbanité".

## Iconographie :

- . Les délégués à Algésiras photographiés dans la salle de leur séance le 1<sup>er</sup> février 1906.
- . La grève et le cimetière de Sidi Béliouth en 1907 (photo du haut) et en 1927 (photo du bas).
- . Vue panoramique de Casablanca le 16 mai 1920.
- . La pacification française au Maroc. Entrée solennelle du Résident général à Ouazzan le 7 octobre 1920.