



50 ANS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN
&
P E R S P E C T I V E S 2 0 2 5

Accès aux Services de Base et Considérations Spatiales

RAPPORTEURS

Abdellatif BENCHERIFA
Mohamed BENELKHADIR
Saïd MOULINE
Mohamed SOUAFI

RAPPORT THÉMATIQUE



Sommaire

RESUME	5
■ Introduction : Périmètre, méthode, déroulement, observations générales	15
1. CONTENU ET PERIMETRE DU THEME	15
2. CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES	16
3. HISTORIQUE ET CHRONOLOGIE	16
4. ORGANISATION DE L'EQUIPE	20
5. PLAN DU RAPPORT THEMATIQUE	21
■ La question du logement et de l'offre des services de base en milieu urbain	22
1. LE LOGEMENT EN MILIEU URBAIN	22
2. PROBLEMATIQUES D'UBANISATION ET DE PLANIFICATION URBAINE	27
3. PROBLEMATIQUE DE LA GESTION URBAINE	30
■ Déficits et disparités : Les services de base sous l'angle de l'aménagement du territoire	36
1. CONSIDERATIONS GENERALES	36
2. EVOLUTION SECTORIELLE DES SERVICES DE BASE	40
3. LES EQUIPEMENTS DE DESSERTE	46
4. EN GUISE DE CONCLUSION	54

■ Services de bases et considérations spatiales. Perspectives pour le Maroc 2025	56
1. LA QUESTION DU FINANCEMENT ET SES RAMIFICATIONS: PROPOSITIONS DU POINT DE VUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	56
2. PERSPECTIVES GENERALES 2025	62

RESUME

S'appuyant sur une quinzaine de contributions sectorielles, ce rapport synthétique aborde les problématiques de l'accès aux services de base et leurs ramifications spatiales. La santé, l'éducation, l'accessibilité, l'électricité et l'eau (le Maroc accuse ici des retards, surtout en milieu rural), et l'accès au logement en milieu urbain (une question intimement liée à celle de l'urbanisation) forment les éléments de la matrice traitée dans ce rapport, et à partir de laquelle des conclusions et des recommandations sont formulées, dans une perspective de cohésion sociale et territoriale du pays. En effet, cinquante années d'évolution ont donné lieu à des progrès certains ; mais au niveau territorial, elles ont aussi abouti à des disparités spatiales, voire des ségrégations sociales (de fait).

Historique et chronologie

Il faut rappeler qu'en matière de services de base, le Maroc, au début de la colonisation européenne, accusait des retards énormes sur plusieurs plans ; en effet en dehors de certains aspects de l'organisation urbaine dans ses vieilles médinas, tout y était à faire. Les politiques générales des deux Protectorats (français et espagnol) en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisation et de traitement des équipements de base, quoique diverses, ont été, de ce fait, structurantes à plus d'un titre ; certains traits prégnants de la situation actuelle se sont pour une large part cristallisés pendant cette période coloniale tels la genèse puis la cristallisation de la dichotomie Maroc utile/Maroc inutile; la concentration spatiale des activités et des services, les disparités entre le rural et l'urbain, et la mise en place du « centre » et des « périphéries ».

Depuis l'avènement de l'Indépendance, on peut distinguer plusieurs périodes dans le traitement de la question de l'accès aux services de base et ses implications spatiales :

- a. Jusqu'en 1972, la priorité n'est pas donnée à l'équipement, mais à la production, à travers de grands projets de développement agricole.
- b. A partir de 1972, et devant l'ampleur des problèmes nés de la croissance urbaine, on a privilégié l'urbain (avec une volonté de traiter le problème du logement) et négligé le rural.
- c. La période des PAS (1983-92) a vu un ralentissement, voire un arrêt quasi généralisé des équipements publics.
- d. De 1992 à 1998, une explosion urbaine caractérisée par une anarchie totale a donné lieu à des périphéries urbaines sans aucune infrastructure ni équipements.
- e. Depuis 1998, un effort important est déployé dans plusieurs directions en faveur du milieu rural (alphabétisation, en particulier des filles, construction de routes rurales, adduction d'eau potable, électrification) autant qu'en faveur des marges insalubres urbaines (programmes de restructuration et/ou de recasement).

Au total, la situation du pays en matière de services de base et d'équipements publics durant ces cinq dernières décennies connaît une amélioration constante ; ceci est d'autant plus important à souligner que

la pression de la demande (en quantité autant qu'en qualité) a cru au fur et à mesure que la démographie galopante et l'urbanisation effrénée s'exacerbaient. Pour nombre d'équipements, des progrès importants ont été réalisés : c'est le cas pour le nombre de ménages urbains raccordés au réseau d'adduction d'eau ou d'électricité. C'est le cas du développement des infrastructures de transport (la longueur des routes construites a triplé, le réseau autoroutier s'est bien développé, le nombre de ports est passé de 9 à 31 et le nombre des aéroports est passé de 7 à 29). C'est aussi le cas pour l'accès aux services scolaires et de santé, etc. Mais à l'échelle internationale, notre pays est toujours épinglé pour ses insuffisances en ce domaine, où des efforts importants sont encore attendus.

La question particulière du logement et de l'offre des services de base en milieu urbain

La question de l'accès au logement est appréciée en milieu urbain comme l'expression la plus tangible de la réussite ou de l'échec de la politique des pouvoirs publics, dans sa globalité. Or la constante ici est que 50 ans après l'indépendance, on constate l'ampleur des besoins et des déficits, résultats de la croissance urbaine, de l'exode rural et d'une politique des revenus défavorable aux segments les plus pauvres de la population. Les politiques des pouvoirs publics en matière d'habitat ont buté plus particulièrement contre ces facteurs. Les politiques publiques ont d'ailleurs connu divers itinéraires :

- Ces politiques furent insoucieuses jusqu'à la fin des années 70 : réalisation de logements rudimentaires sur 48m² de terrain hérités de la période coloniale ; puis, dans la décennie 70, création d'organismes sous tutelle (dont les ERAC) chargés de la promotion immobilière pour le compte de l'État, y compris par des opérations spécifiques dans les zones à urbanisation dégradée.
- La fin de cette décennie 70 a vu apparaître les signes d'une véritable prise de conscience de la gravité du phénomène urbain et de ses incidences socio-économiques, à travers ses manifestations les plus criantes que sont les bidonvilles et l'habitat non réglementaire. Une doctrine et une stratégie nouvelles, en rupture relative avec le passé, sont adoptées, malgré les contraintes des PAS ; l'habitat non réglementaire et le bidonville sont alors considérés comme des catégories formelles intégrables au tissu urbain, que des programmes de développement urbain ciblés (PDU) doivent intégrer dans ce tissu. Mais les handicaps d'ordre organisationnels, les difficultés de financement et celles du foncier ont empêché la poursuite de cette politique.
- La deuxième moitié de la décennie 80 verra la mise en place de nouveaux organismes (ANHI : et SNEC, puis Attacharouk) auxquels sont assignés à nouveau des objectifs de « résorption » de l'habitat insalubre par des opérations d'aménagement foncier, où le financement se fait à partir des avances de bénéficiaires, des subventions du budget général de l'État, et des ressources de la péréquation. Les résultats d'un tel système restent cependant en deçà des attentes.
- De la décennie 90 à nos jours, l'intervention publique, au vu des déficits de plus en plus grands à combler (1.200.000 unités en 2000) et du décalage de plus en plus fort entre l'offre annuelle (82.000 Unités/an) et de la demande réelle (120.000 Unités/an), s'oriente vers une politique conventionnelle associant l'État (poursuite des objectifs de recasement du bidonville à partir de son budget général), les organismes sous

tutelle du ministère de l'habitat, les populations, et les promoteurs du secteur privé. L'objectif de cette association étant une accélération du rythme de production de logements. Des mesures d'accompagnement financières, fiscales et réglementaires, sont consenties aussi pour soutenir cette politique.

L'intervention publique sur la question du logement au Maroc montre qu'à travers ces cinquante dernières années, des constantes ont prévalu : l'offre en logements n'a jamais rattrapé la demande et, face à ce décalage, l'appréciation par les pouvoirs publics de l'ampleur et de la complexité du problème était ambiguë, d'où une intervention qui a manqué de vision globale inscrite dans le temps (différentes expériences non suivies d'évaluations ont été successivement menées) ; le rôle de l'Etat (opérateur ? intermédiaire ? facilitateur ?) n'est pas clairement défini. En outre, toute politique étatique en matière de logement, quelle que soit la stratégie générale adoptée, devra faire face à deux obstacles majeurs : la mise à disposition d'une réserve foncière urbanisable et le financement du logement, les deux impliquant la politique de la ville, de sa planification et de sa gestion.

La ville : Urbanisation, planification, et gestion

Depuis 1912, l'équilibre spatial antérieur, qui reposait sur deux grandes capitales régionales (Fès et Marrakech), allait subir un bouleversement majeur, car il fut remplacé par une nouvelle répartition géographique : une nouvelle capitale administrative installée à Rabat et prolongée, de part et d'autre, par Kénitra (Port Lyautey) et par Casablanca, grand port au rôle de capitale économique, allaient déplacer le centre de gravité du pays de l'intérieur vers le littoral atlantique. Avec l'Indépendance, une croissance urbaine sans précédent a entraîné une amplification des déficits.

Les politiques publiques ont réagi à ces déficits de manières différenciées. Durant les cinquante dernières années, les lois d'urbanisme élaborées par les pouvoirs publics ont procédé d'une approche essentiellement réglementaire. Mais l'urbanisation incontrôlée depuis les années soixante-dix, informelle, dynamique, peu soucieuse des standards établis de salubrité, et plus acquise à l'immédiateté, à l'urgence, à la survie, a obligé les pouvoirs publics à opérer une révision complète des doctrines et méthodes d'intervention sur l'urbanisme. La prévision (urbanisme prévisionnel !), l'anticipation, les scénarii de développement sur des décennies, les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), les plans d'aménagement, ne suffisent plus pour encadrer le développement de la ville, et orienter sa croissance dans l'harmonie et l'équilibre.

La politique de la ville doit s'appuyer sur une planification urbaine d'un autre type ; celle d'un urbanisme opérationnel qui traduirait l'aménagement de la cité en projets spécifiques précis, constituant les objectifs de son développement. Le programme de ces projets spécifiques et les dispositions de son application, importerait autant sinon plus que le schéma de l'organisation spatiale de cette cité. Parmi ces dispositions, celles touchant au problème foncier et au financement des programmes, objectifs de développement de la ville, sont au centre de la problématique générale de l'urbanisme opérationnel.

Les handicaps qui entravent une offre suffisante en terrains urbanisables et empêchent une croissance naturelle des villes ont eu pour causes, en premier lieu, la réserve foncière publique qui est presque épuisée

actuellement, dont profite la culture de la spéculation foncière acceptée par la société, qui bloque toute urbanisation ordonnée. Au niveau du financement, une augmentation significative des ressources pour l'urbanisation, susceptibles de créer une dynamique de mise en valeur urbaine, nécessite la contribution non seulement des collectivités locales et de l'État, mais également celle de tous les autres partenaires sociaux intéressés à l'urbanisation : propriétaires terriens, concessionnaires de réseaux, organismes de prêts, particuliers, etc. Des montages financiers souples et audacieux devraient être élaborés et convenus entre ces partenaires pour donner plus de visibilité et de crédibilité aux objectifs de développement de la ville.

Au plan de la gouvernance, notons qu'au début du siècle, la population marocaine était d'environ cinq millions d'habitants répartis entre la campagne et une trentaine de villes. Le Protectorat français va remodeler la répartition spatiale du pays qui va privilégier la frange atlantique par rapport à l'intérieur du pays. L'organisation et la gestion urbaine du Protectorat, qui se sont déployées sur le mode de la seule juxtaposition pacifique des communautés indigène et européenne, vont en même temps préfigurer la dualité constante de la ville marocaine, qui n'est rien d'autre qu'une ségrégation : ethnique à l'époque coloniale, sociale aujourd'hui.

Le Maroc indépendant qui hérite aussi des structures administratives établies pendant le Protectorat attendra la Charte communale du 23 juin 1960 pour avoir de nouvelles structures. 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 la liberté d'action des élus. Les secteurs de l'eau et de l'assainissement exigent des investissements lourds, la politique de désengagement de l'État s'est orientée vers une privatisation de ces secteurs.

L'accès aux services sociaux de base

Si l'accès aux services minima pour tous est une donnée politique incontournable et une "valeur commune" des États, la maîtrise des services essentiels par les pauvres est une condition du développement humain. Mais cela suppose que ceux-ci soient accessibles sans obstacles de nature géographique, financière, ou culturelle. Or l'inégal accès et les disparités sont toujours la règle au Maroc, cinquante ans après l'indépendance.

Concernant le secteur de la santé, depuis son indépendance, le Maroc a eu pour objectif d'étendre les soins de santé primaire en se dotant d'une infrastructure suffisante aussi bien d'action ambulatoire qu'hospitalière tout en assurant la formation du personnel médical et paramédical. Mais le modèle mis en place comportait deux structures distinctes : l'une urbaine et hospitalière, et l'autre rurale et légère, axée sur la vaccination de masse, la prophylaxie, l'hygiène de milieu, assurées en grande partie par des équipes mobiles. Mais ce n'est que durant la décennie 90 que la priorité a été accordée aux services de soins de santé primaires et aux zones rurales. Les indicateurs montrent une amélioration et un élargissement de l'accès aux soins et services médicaux. Grâce à l'augmentation de l'effectif des médecins et du personnel paramédical au nombre respectivement de 13 955 et de 27 644 en 2002, le nombre d'habitants par médecin est tombé à 2123 en 2002, tandis que celui par membre de personnel paramédical s'élevait à 1072 à la

même date. L'offre de soins a pu être étendue grâce à l'augmentation du nombre d'établissements sanitaires. En 2002, on comptait dans le secteur public 175 hôpitaux, dont 53 implantés localement, 1132 centres de santé rurale, auxquels il faut ajouter 842 dispensaires ruraux et 583 centres de santé urbains, soit au total 2687 établissements de santé. Le nombre d'habitants par établissement sanitaire s'est amélioré passant de 17 092 en 1980 à 11 027 en 2002. En revanche, en terme de capacité hospitalière publique, la situation s'est dégradée : si le Maroc dispose de 25 091 lits en 2002 (contre 18 235 en 1960 soit une augmentation de 37.6%), le nombre de lits pour 100 000 habitants est passé de 84 en 1960 à 156 en 2002. Le secteur privé pour sa part est composé de 5752 cabinets libéraux, de 307 laboratoires et de 229 cliniques privées en 2002, soit une capacité de 4845 lits. Les vastes campagnes publiques de vaccinations contre les principales maladies, le développement de la contraception et un meilleur suivi de la maternité ont permis de réduire le taux brut de mortalité qui est passé de 10.6‰ en 1980 à 5.6‰ en 2002. L'espérance de vie à la naissance est passée de 59.1 en 1980 à 70 en 2001. Mais ces quelques progrès ne doivent pas nous faire perdre de vue leur fragilité comme en témoigne la progression récente et alarmante de la mortalité infantile et néonatale. La mortalité infantile a augmenté de 36.6 à 40 pour 1000 naissances entre 1997 et 2004 tandis que la mortalité néonatale est passée de 19.7 à 27 pour 1000 naissances vivantes durant la même période. Ces chiffres conduisent donc à reconsidérer la définition des axes de la stratégie mise en œuvre pour assurer une politique de santé publique. Alors que le budget du ministère a quasiment triplé en une décennie pour atteindre 6 milliards de dirhams en 2005, soit près de 6% du budget général, il apparaît bien modeste au regard de l'ampleur des chantiers à poursuivre (oncologie, diabète, hémodialyse, sida, trachome) sans compter la prise en charge obstétricale, celle de l'enfant, le développement de la gériatrie, et la mise à niveau des urgences dans près de 40 hôpitaux. L'enveloppe annuelle dédiée à l'investissement reste bien modeste : 1.2 milliards en 2005 contre 1 milliard en 2004.

Concernant le secteur de l'enseignement : l'héritage colonial est double ; il est caractérisé par une sous-scolarisation de masse et une décrédibilisation de l'école. La colonisation a réussi à décrédibiliser l'institution scolaire, tout en ne scolarisant in fine que 10 % des enfants ! Depuis l'indépendance, cet héritage pèse lourd ; le développement extensif de l'enseignement n'a pas permis d'améliorer l'efficacité du système ni à le crédibiliser aux yeux des populations. Dans le détail, les quatre décennies sont loin d'être uniformes. Pour la période actuelle, il faut noter que l'effort accompli pour le rattrapage du retard rural s'est accompagné d'une dégradation de l'enseignement public urbain qui favorise la montée du privé dans les villes et conduit à un mécanisme de ségrégation sociale qui n'est pas maîtrisé.

La carte du sous-équipement médical et scolaire renvoie très largement à celle de la pauvreté et du surpeuplement du monde rural. Mais il faudra plusieurs décennies pour régler ce problème - et encore ceci ne sera possible qu'à partir du moment où le pays disposera d'une véritable politique agricole. Il faut donc se disposer pour longtemps à gérer le surpeuplement et la pauvreté rurale - ce qui signifie, en matière de santé, qu'il faut compter avant tout sur l'effort public, soit directement par le secteur public, soit indirectement, par l'aide publique au déploiement de la médecine libérale dans les zones défavorisées. Le Maroc est donc dans une situation où le volontarisme des pouvoirs publics est nécessaire au progrès de la société. On ne peut pas tout confier à la décentralisation, à la privatisation et à l'initiative locale, sous peine de maintenir des inégalités inacceptables. L'Etat doit garder les moyens d'une action vigoureuse de redressement des situations les plus attardées.

Les équipements de desserte

En matière d'accès à l'eau, l'effort consenti depuis l'indépendance a permis de réaliser une nette amélioration du niveau de service de l'eau à l'échelle nationale. En effet la population bénéficiant de l'eau à domicile qui était de 0,8 million en 1956 est passée à 2,8 millions en 1972 pour atteindre 13,1 millions en 1999, soit une couverture de plus de 85% de la population urbaine du Maroc. Cette performance demeure cependant nettement disproportionnée par rapport à celle enregistrée dans le milieu rural et à laquelle un programme spécifique, le PAGER, a été dédié à partir de 1995. Mais en dépit des efforts consentis, de nombreuses provinces demeurent en retrait par rapport à la tendance générale. De nombreux facteurs participent à cette situation : l'orientation des investissements externes se fait en priorité vers les provinces bénéficiant d'un don ou d'un prêt concessionnel. En revanche, lorsque la programmation n'obéit qu'aux règles du financement « interne », la formule du partenariat entre les communes rurales, les services extérieurs du Ministère des Travaux Publics et l'ONEP est privilégiée.

En matière d'électrification, les écarts demeurent encore assez forts entre les milieux urbain et rural. De même, au sein du monde rural, de grandes disparités subsistent entre les régions. L'électrification en cours dans le cadre du PERG a porté à la fin 2003 sur 31.18% des localités du milieu rural. Il convient de souligner les efforts consentis par le Programme des Priorités sociales (BAJ dans certaines provinces considérées comme les moins équipées.), Cependant, d'autres provinces restent encore très peu pourvues en équipements. C'est le cas notamment des provinces d'El Jadida, dont le taux de douars mis sous tension n'est que de 21.81%, de Settat (21.03%) ou de Taounate (29.28%). Six régions sur seize présentent toujours un taux inférieur à la moyenne : Marrakech-Tensift-Al Haouz (44%), Taza-Al Hoceima-Taounate (54%), Doukkala-Abda (45%), Tanger-Tetouan (42%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (31%), Chaouia-Ouardigha (37%).

Concernant les routes et les infrastructures de transport, l'Indépendance s'est traduite par le souci de remédier à deux lacunes essentielles : d'une part, la précarité des relations entre le Nord et le reste du pays, et d'autre part, l'insuffisance au niveau de la desserte des provinces éloignées. Ainsi, des investissements importants ont permis de développer de manière substantielle le réseau routier de 1956 à 1994, une moyenne annuelle de 300 km de routes ont été construites. Cette moyenne a dépassé 1000 km à partir de 1995, date de lancement du programme national de routes rurales. Ainsi, malgré des progrès en dents de scie, le linéaire des routes revêtues a triplé depuis l'indépendance puisqu'il est passé de 10 348 km au lendemain de l'indépendance à environ 35 000 km en 2004.

Plusieurs programmes ont contribué à cette évolution, surtout le Programme National de Routes Rurales, lancé en 1995, qui porte sur l'aménagement ou la construction de 11236 km jusqu'en 2005, porté à un total de 15000 km, pour 2015. Ce programme vise l'amélioration du taux d'accessibilité des populations rurales aux routes de 54% en 2005 à 80% en 2015, tout en réduisant les disparités actuelles entre les provinces. En plus de ce réseau de routes rurales, un programme autoroutier se réalise à un rythme soutenu : démarré en 1975, le rythme de construction des autoroutes était de 40 km par an entre 1991 et 2003, de 100km par an jusqu'en 2005 et doit passer à 160 km par an entre 2005 et 2010. Actuellement, près de 600 km d'autoroutes sont en service.

Au total, avec son réseau routier actuel, le Maroc est placé parmi les premiers pays africains mais, comparé aux pays développés ou similaires, il n'est pas encore suffisamment équipé en routes et ce malgré les efforts déployés pour l'extension et la maintenance du réseau routier. Cette insuffisance est manifeste dans plusieurs zones qui demeurent encore enclavées et souffrent de problèmes d'accès aux services sociaux et administratifs de base. Aussi, la poursuite de la politique routière, délibérément ambitieuse, se doit d'être rigoureusement maintenue. Il y a lieu, en outre, de tenir compte du besoin d'entretien, vu que les dotations budgétaires restent marquées par leur irrégularité, impliquant de grandes difficultés de programmation. D'autre part, le dispositif actuel a évolué dans le sens d'un renforcement du maillage dans les régions déjà fortement intégrées au marché tandis que les zones montagneuses et présahariennes sont restées à la traîne.

Concernant le réseau ferroviaire, son expansion remonte à 1923, date à partir de laquelle il a successivement relié les principaux centres urbains du nord et du centre. Son exploitation était assurée par trois concessions confiées à trois compagnies privées et ceci jusqu'en 1963 quand l'Etat a décidé de prendre en main sa gestion et son organisation en instituant l'Office National des Chemins de Fer (ONCF). Durant les 25 années qui ont suivi, l'ONCF s'est attaché à renforcer les installations fixes, à moderniser le réseau (électrification) et à l'adapter à l'évolution du trafic. Le transport du minerai, surtout du phosphate, était une priorité mais parallèlement, des efforts importants sont faits pour attirer le trafic voyageur (en particulier des trains navettes rapides). Le linéaire du réseau s'établit in fine à 1907 km dont 1000 km sont électrifiées. Le volume de fret, y compris les phosphates (qui en représentent les deux tiers), reste toutefois inférieur à 20 000 tonnes/an. Depuis 1988 l'Etat a diminué ses subventions de 75% au Fer ce qui a conduit l'ONCF à faire des économies douloureuses tout en le poussant à adopter des approches commerciales dynamiques notamment pour le transport des voyageurs (près de 11 millions passagers /an).

En conclusion, si pendant les trois décennies qui ont suivi l'Indépendance, le problème principal fut de mobiliser le maximum de ressources publiques pour créer le plus rapidement possible, d'où des progrès importants réalisés dans plusieurs domaines, le monde rural a été la victime objective d'un véritable délaissement. Dans ce sens, l'effort de rattrapage engagé et accentué depuis une dizaine d'années doit évidemment être poursuivi, mais en prenant garde toutefois que la problématique a évolué, s'agissant d'une époque et d'expériences différentes. Le principal défi aujourd'hui réside dans la mise en place d'un processus régulier et durable de « création-maintenance-gestion » des équipements de base, impliquant tous les acteurs : populations concernées, collectivités territoriales et services de l'Etat. Autrement dit, le problème est de moins en moins quantitatif et de plus en plus qualitatif. Il ne s'agit plus seulement d'injecter des crédits mais d'organiser la participation, d'ajuster les opérations à l'attente des populations. C'est une responsabilité éminente de l'Etat.

Services de bases et considérations spatiales : perspectives 2025

L'investissement et la maintenance posent aujourd'hui la question globale de la structure du financement public, en relation avec la décentralisation, des places respectives du public et du privé, d'une part, et de l'imputation des coûts entre l'utilisateur et le contribuable, d'autre part. La rareté des ressources remet en cause son rôle traditionnel de financier général de tous les équipements et services publics ; il faudra repenser le système et mettre en place une régulation qui permette d'ajuster le développement aux

capacités du financement public. Par exemple, la dépense globale de santé a augmenté de 35 % en valeur constante, soit un taux de 2.2 % par an pour la dépense par habitant. Cependant on constate que dans la même période que la dépense d'éducation plafonne à 560 Dh (valeur 1994), avec une très légère diminution de -0,1 % par an. L'Etat semble être arrivé au maximum de ses capacités et on constate que l'amélioration de la scolarisation rurale s'est accompagnée d'une forme de régression dans les villes. Devant ce fait, la question est qui paie quoi ? Et au nom de quels principes doit-on décider que tel ou tel service doit être imputé au budget de la collectivité ou au budget de l'utilisateur ? Les principes qui fondent l'action même de l'Etat sont en question. La même remise en cause s'applique à l'action attendue des trois acteurs que sont l'Etat, les collectivités et les usagers. Ces acteurs doivent être des contributeurs selon des proportions variables, en fonction de la nature de l'équipement et des conditions socio-économiques locales. Cette question s'applique surtout aux coûts de maintenance. Mais si le principe de base est qu'un décideur doit être un payeur qui assume la responsabilité du prélèvement fiscal face à ses mandants, on constate que les communes où les besoins sociaux sont les plus criants sont généralement insolvables. C'est ainsi qu'est aussi posée la question de la décentralisation et de la déconcentration. La mise en œuvre de la décentralisation participe pleinement du chantier de modernisation de l'Etat dans ses missions, son organisation et son fonctionnement aux échelons central et territorial. Les conceptions renouvelées de l'aménagement du territoire et de la modernisation de l'administration apparaissent comme deux volets d'une même politique de réforme au service du développement des territoires. Au cœur des nouvelles approches territoriales en termes de «bonne gouvernance», la déconcentration est l'opérateur de la modernisation du système d'action publique locale.

Enfin, la mise en œuvre territoriale des politiques relève bien de l'intégration des compétences de l'Etat dans le partenariat local. Le cloisonnement des ministères et le manque de coordination sont les principaux problèmes auxquels doit faire face l'Etat dans l'exercice de ses compétences. Chaque programme pris séparément montre une programmation utilisant des critères spécifiques du secteur :

- PNRR : la liaison des populations les plus enclavées au réseau national.
- PAGER : demandes locales et enveloppe financière accordée à la Province.
- BAJ composante Santé : couverture sanitaire par des établissements de soins de santé de base médicalisés localisés dans les chefs-lieux de Communes rurales.
- BAJ composante Education : carte scolaire d'écoles mères et écoles satellites suivant le volume de population des douars.
- PERG : proximité du réseau national et considérations financières.

Dans ce processus, la programmation des services ne laisse pas, à titre d'exemple, apparaître de partenariat entre le Ministère de l'Équipement et les autres départements ministériels concernés (Ministère de l'Agriculture, de la Santé, de l'Éducation...). Cette situation, met en lumière le problème de l'absence d'une institution efficace de coordination et de concertation entre les différents acteurs.

Il est difficile dans un tel contexte d'afficher au niveau central une vision partagée autre que formelle. Qu'il s'agisse de la programmation pluriannuelle des équipements dans le cadre d'une politique de développement rural, de l'encadrement standardisé et/ou systématique par la norme des politiques territoriales ou même du déploiement progressif des capacités de synthèse et d'anticipation, la

sectorisation des politiques publiques reste un obstacle à surmonter. Surtout quand subsiste une configuration encore largement concentrée des pouvoirs. Aussi, la transformation du mécanisme d'équipement du territoire dans le sens de la multiplication des acteurs et de la diversification des financements, impliquerait en corollaire la mise en place d'un Observatoire national permettant à l'Etat de suivre exactement les évolutions dans ce domaine, sur l'ensemble du territoire national.

La question centrale de l'emploi se retrouve, par ses implications, dans tous les domaines. Si l'intégration dans la société s'opère par le travail et l'emploi, force est de constater que le Maroc ne crée pas assez d'activités pour tous. La politique de lutte contre l'exclusion est une affaire de longue haleine. Or il existe aujourd'hui une contradiction fondamentale qu'il faut gérer et qui résulte de l'écart entre le niveau du développement culturel et des besoins sociaux d'une part, et le niveau de développement économique, d'autre part. Cet écart est croissant puisque le second paramètre évolue plus lentement que le premier. Le problème n'est pas limité aux campagnes surpeuplées ; il pénètre de plus en plus à l'intérieur du monde urbain, en liaison avec les contrastes sociaux de grande ampleur qui caractérisent nos villes. Les réformes fiscales à entreprendre concernent au premier chef les Ministères de l'Intérieur et des Finances ; l'important est que les réformes institutionnelles et fiscales soient menées de façon parfaitement synchronisée.

■ Introduction

Périmètre, méthode, déroulement, observations générales

1. CONTENU ET PERIMETRE DU THEME

Le présent rapport de synthèse concerne les services de base et les considérations spatiales. Il s'appuie sur les apports d'une quinzaine de contributions sectorielles portant sur les problématiques de l'accès aux services de base, en relation avec leurs ramifications spatiales et, au delà, leurs implications en matière d'aménagement du territoire, dont celles de l'urbanité, de la citoyenneté et de la citoyenneté.

Le périmètre de l'étude a été fixé de façon à respecter le découpage opéré par les concepteurs du HDR50 dans le cahier des charges adopté, ce qui a imposé des limites objectives à l'étude, que nous avons tenues à respecter. En effet, la notion de service de base devait concerner essentiellement l'éducation (l'école) et la santé (dispensaire). Il s'agit là de deux domaines pour lesquels des rapports spécifiques furent confiés par le maître d'ouvrage à deux autres groupes thématiques ; notre étude n'est pas donc entrée dans le détail de ces deux thèmes, bien qu'elle les ait prises en compte vu leur interférence avec la problématique globale de l'accès aux services de base, particulièrement dans leurs dimensions spatiale et territoriale.

D'un autre côté, l'accessibilité (route ou piste rurale), l'électricité et l'eau sont en outre considérées comme des services de base essentiels ce sont les premiers outils du désenclavement, auxquels une place importante a été réservée. La route, l'électricité et l'eau sont, parmi les services et équipements de base, le fondement de tout développement économique ; leur absence ou leur disponibilité agissent ainsi comme indicateurs de la pauvreté, de la marginalité, et de l'exclusion. Elles constituent l'expression tangible de la citoyenneté dans l'acception moderne du terme. C'est l'accès à de tels services de base qui représente des défis majeurs que le Maroc n'a, à ce jour, pas encore relevé, principalement en milieu rural.

Dans la ville, un autre domaine de déficits occupe une place centrale. Il s'agit de l'accès au logement en milieu urbain, dont l'acuité et la gravité s'expriment différemment que dans le milieu rural. Dans un contexte de croissance démographique très forte, d'urbanisation rapide et, de manière sous jacente, de redéploiement spatial (concernant autant la distribution géographique des hommes que de leurs activités, par exemple à travers une littoralisation rampante), la question urbaine confronte le Maroc à des problèmes fondamentaux d'aménagement du territoire ; ces derniers, tout autant que les équipements et services précédemment mentionnés, seront représentatifs, selon leur évolution et devenir, de l'état de cohésion sociale et territoriale du pays.

La résultante finale de l'évolution du Maroc, telle qu'elle fut engendrée par l'ensemble des processus humains, sociaux, et économiques du dernier demi siècle, s'est manifestée, au niveau territorial, par des disparités spatiales et par des ségrégations sociales ; celles-ci traduisent l'effet direct du décalage entre la croissance économique (nécessaire, mais encore modeste) et la forte croissance démographique effective, avec ses conséquences multiples : demande pressante et accrue, chômage, exclusion des populations les

plus fragiles, etc. ; le tout sur fond de changements dans les valeurs collectives (culte de l'individualisme au détriment des valeurs de solidarité communautaire d'antan, etc.).

2. CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES

Il est essentiel de signaler que si la notion de services de base renvoie à des exigences minimales bien identifiées matériellement, il y a lieu de ne pas perdre de vue leur nature et leurs contenus. L'accent au stade actuel de développement du Maroc est, certes, porté-et à juste titre-sur les services susceptibles de répondre aux besoins les plus élémentaires du Marocain pour lui assurer une vie décente et consolider sa citoyenneté. Cependant, il y a lieu de noter que la perception de ces besoins peut varier avec le temps, et évoluer avec l'environnement global : les services spirituels, l'accès aux loisirs, le besoin d'affirmer ses attributs d'appartenance à un lieu, à une entité, à des spécificités locales, etc. peuvent tous à un moment donné être perçus et revendiqués comme autant de besoins pressants, une fois bien entendu satisfaites les exigences de base telles l'eau ou l'électricité. .

D'autre part, il y a lieu de prendre simultanément en ligne de compte des aspects quantitatifs et qualitatifs de l'offre des services de base: le qualitatif se rapportant, notamment, et entre autres, à l'adéquation entre la nature du service et ce qu'en attendent les populations, ou bien encore entre la nature du service et la capacité de ces populations à le prendre en charge. Compte tenu de l'état des déficits à combler, il paraîtra clairement que le volet quantitatif a été privilégié dans cette étude.

Si les études sectorielles qui ont servi de base à ce rapport ont abordé les détails spécifiques de leurs thématiques respectives, il va sans dire que ce rapport de synthèse s'est fixé un objectif différent, à savoir relever l'essentiel des constantes observées dans l'état de l'offre en services et mettre en évidence les priorités et les urgences à satisfaire ; insister sur les régularités, tout en soulignant qu'il faut chercher le détail dans les contributions sectorielles.

Sur un autre plan, il y a lieu de signaler que ce rapport (probablement autant que les autres) a souffert d'une part, d'une pauvreté, voire l'absence, de bases de données utilisables ainsi que d'archives de séries continues fiables-ce qui explique le cadre hypothétique qu'on constatera pour certaines observations et d'autre part, de l'existence de chevauchements dans les contenus, entre les différents thèmes du projet RDH50.

3. HISTORIQUE ET CHRONOLOGIE

En matière de services de base, Le Maroc se présentait, à l'aube de la colonisation européenne, comme un pays typiquement préindustriel, accusant des retards énormes sur plusieurs plans. En raison de son état de développement global, (et si on exclut certains aspects de l'organisation urbaine dans certaines cités, de portée somme toute limitée), tout y était à faire. Les politiques générales des deux Protectorats (français

et espagnol) en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisation et de traitement des équipements de base ont été, de ce fait, structurantes à plus d'un titre. Bien que celles suivies par la France et l'Espagne (ainsi que le statut particulier de la ville de Tanger) aient été diverses, elles ont été cependant partout, fondatrices. Il faudra donc noter que certains traits de la situation actuelle se sont cristallisés pendant la période coloniale. Deux aspects méritent qu'on s'y arrête 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, peut se résumer dans la formule : faire payer aux Marocains les services dont on pourvoie les quartiers européens.
- de 1947 à 1956, dans une conception hygiéniste, un minimum de services de base (point d'eau, assainissement et un semblant de voirie) a été octroyé aux populations des bidonvilles.

Les modes de gouvernance et de gestion urbaine sont restés, quant à eux, les mêmes durant les deux phases.

Etat des lieux à la veille de l'Indépendance

Le Protectorat (français surtout) durant une période relativement courte a entrepris l'équipement du pays en infrastructures et services de base. Cependant, il faut remarquer que :

- le maillage territorial fut partiel, déterminé au profit des intérêts coloniaux, surimposant au dualisme « bled makhzen/bled siba », celui « Maroc utile/ Maroc des déserts et des montagnes » ;
- un retournement de l'espace au profit de l'axe atlantique a eu lieu et a contribué à son déséquilibre et à la marginalisation des campagnes, alors que les villes s'engageaient très timidement dans la voie de la modernisation ;
- l'ensemble des processus qui ont eu lieu dans ces domaines reposaient fondamentalement sur une lecture ségrégationniste des populations, qui devient de plus en plus pesante à partir des années 30 - 40 et que contesta le mouvement nationaliste.

Population

Le Recensement de 1951-1952, qui pour la première fois utilise le dénombrement par foyers, compte une population totale de 9 007 617 habitants (zone espagnole comprise), à laquelle il faut ajouter les 15 000 habitants de la ville de Tanger. La population marocaine aura donc doublé ses effectifs en moins d'un demi-siècle, en raison d'une très forte natalité, tant à la campagne qu'à la ville. Cette population demeure profondément rurale (76%).

Habitat :

À la fin de la période coloniale, l'habitat en dur est passé à 60% du total des habitations, tandis que 40% de la population continuait de vivre soit sous la tente, soit dans des huttes (nouallas).

Le réseau routier

En 1956, le pays était doté d'un réseau routier de 10 348 kilomètres de chaussées construites et revêtues contre plus de 30 000 kilomètres de pistes. Dans sa répartition spatiale, l'organisation et le déploiement

du réseau routier étaient conditionnés par les impératifs du projet colonial : construit à partir de l'axe atlantique, ce réseau rayonne vers l'intérieur du pays et maille l'essentiel du Maroc considéré comme « utile » pour la puissance coloniale, c'est-à-dire celui situé en deçà de l'Atlas. Au-delà, il s'agit d'assurer les liaisons propres à garantir le contrôle du territoire et des populations par les autorités militaires et les officiers des bureaux indigènes.

La desserte en eau potable

En dehors de l'existence d'une tradition d'alimentation par des cours d'eau dans quelques villes anciennes, tout était ici à faire. En raison du coût que représentent les infrastructures d'adductions, les autorités coloniales préférèrent dans un premier temps privilégier la mobilisation des ressources locales. Les sources les plus abondantes et les plus voisines sont ainsi aménagées. Les quelques réseaux mis en place au départ étaient déconnectés les uns des autres, compte tenu de leur rayonnement hydraulique qui demeurait encore essentiellement local. Néanmoins, sur la côte atlantique, la mise en service de l'adduction de Fouarat introduit un changement d'échelles dans l'alimentation urbaine, puisqu'elle introduit le principe du transfert interrégional. Cependant, les inégalités subsistent au sein des espaces urbains. Les abonnements individuels concernent essentiellement les quartiers européens, tandis que les points d'eau collectifs continuent d'alimenter les vieilles médinas et les quartiers destinés à la population marocaine. La surdensification de la vieille ville intra-muros et le développement des bidonvilles rendent dérisoires les installations prévues.

La desserte en électricité.

La colonisation a accordé au départ à la SMD des concessions dans les principales villes, ce qui a permis la création des premières petites usines hydro-électriques ou thermiques ainsi que les premiers réseaux locaux de distributions. Mais le besoin d'électrification du chemin de fer et l'alimentation de l'exploitation des phosphates de Khouribga conduisent les autorités coloniales à revoir la dimension de ses projets.

Une société de production, de transport et de distribution d'énergie électrique, avec laquelle l'Etat signa en 1923 et 1924 une convention de concession, vit le jour : la compagnie Energie Electrique du Maroc (EEM). Elle entama la construction de la première usine génératrice thermique à Casablanca, puis étendit la connexion aux principales villes. A partir de 1928, l'EEM commença la construction des grands barrages de retenue permettant l'installation d'usines hydrauliques. Le réseau fut progressivement étendu au Maroc oriental et le Souss et de nouvelles lignes alimentèrent l'axe atlantique et les plaines et plateaux intérieurs. Au total, l'ensemble du dispositif conçu par le Protectorat a été organisé de façon à donner la première place à la production hydro-électrique ; les centrales thermiques jouant le rôle d'installations d'appoint, notamment en période de sécheresse. Leur contribution peut alors représenter près de 50% de la production totale. La production d'énergie électrique est passée de 14 millions de KWH en 1925 à 850 millions de KWH en 1954. A cette date, l'énergie hydraulique représentait 640 millions de KWH, soit 75% du total.

L'éclairage, essentiellement urbain représente 23% du total consommé. Mais si les quartiers européens sont tous raccordés à l'électricité, plus de la moitié des Marocains en ville et la totalité à la campagne n'y avaient pas accès. L'électrification du milieu rural ne fut envisagée pour la première fois qu'en 1949, surtout dans la perspective d'encourager la mise en valeur agricole coloniale ; autant donc dire que les foyers ruraux, dans leur écrasante majorité, n'y avaient pas accès.

L'école

Jusqu'en 1920, le Protectorat se fixe des principes à la mesure des moyens limités qu'il entend consacrer à l'éducation publique qui ne doit ni donner lieu à l'émancipation, ni à une mobilité sociale, ni donc bouleverser l'ordre traditionnel de la société marocaine.

Ces principes vont donc présider à l'organisation du réseau scolaire primaire du Protectorat, placée en 1920 sous l'autorité des services de l'Instruction Publique. En ville, la distinction est établie entre « école de notables », payantes avec un enseignement franco-arabe équilibré et les « écoles de quartiers » qui préfigurent l'apprentissage, par un enseignement centré sur le pratique.

En 1938, le Protectorat ne scolarise que 22 000 enfants musulmans, alors qu'on recense dans le même temps, 18 503 Juifs dans les établissements de l'Alliance Israélite Universelle et 34 000 enfants inscrits dans le circuit européen. Ce nombre atteint 190000 en 1953 (et à peine 124 bacheliers). Pour les Marocains, en 1952, 97.5% suivaient les cours de l'enseignement primaire et professionnel.

La santé

Le Maroc était, avant 1912, périodiquement la proie d'épidémies que les autorités coloniales, pour leurs besoins essentiellement, ont affronté en mettant en place un réseau hiérarchisé d'organismes de surveillance, doté d'une armature en forme de pyramide d'hôpitaux, de dispensaires spécialisés en ville, d'infirmes dans les bourgades, de salles de soin dans les souk, et de groupes sanitaires mobiles. Après la seconde guerre mondiale, lorsque le spectre des grands fléaux s'éloigne, on passa à une approche plus sociale de la médecine. Mais les équipements hospitaliers demeurent insuffisants et cloisonnés: capacité de 15 432 lits en 1955 ; 531 médecins en 1956, soit 16 949 habitants par médecin.

Il est aussi important de relever les conditions historiques de mise en place, de reconfiguration progressive des territoires avant l'indépendance, et des disparités léguées par la période coloniale :

- genèse puis cristallisation de la dichotomie Maroc utile/Maroc inutile;
- caractéristiques en matière de concentration des activités et des services ;
- disparités entre le rural et l'urbain ;
- mise en place du « centre » et des « périphéries ».

Depuis l'indépendance, en ce qui concerne le traitement de la question de l'accès aux services de base et ses implications spatiales par les pouvoirs publics, on peut distinguer plusieurs périodes en se plaçant sur un plan général d'aménagement du territoire :

a. Jusqu'en 1972, le problème de l'accès aux services de base ne s'est pas posé en termes d'équipement urbain ou rural, mais en termes de production, avec une priorité claire accordée par les pouvoirs publics aux grands projets de développement agricole. Le milieu rural semblait donc attirer l'intérêt ;

b. A partir de 1972, on a mesuré l'ampleur de la croissance urbaine et des problèmes qu'elle posait. On a donc privilégié l'urbain, en raison aussi d'un certain souci sécuritaire marqué. La volonté de traiter le problème du logement n'était pas absente non plus. Quoiqu'il en soit, le milieu rural a commencé à être négligé.

c. La décennie quatre-vingt et plus précisément la période 1983-92 a été la phase des Plans d'Ajustement Structurel, durant laquelle un ralentissement, voire un arrêt quasi généralisé des équipements publics. Le délaissement des campagnes en a résulté.

d. De 1992 à 1998, les villes ont connu un développement très contrasté. L'habitat illégal a pris des proportions considérables et les périphéries urbaines se sont développées de manière incontrôlée, sans aucune infrastructure et avec une carence prononcée en équipements de tous types.

e. Depuis 1998, un effort important a été déployé dans plusieurs directions en faveur du milieu rural. Il a porté sur l'alphabétisation (en particulier des filles), la construction de routes rurales, l'adduction d'eau potable (couverture à 60%), l'électrification (couverture à 70%), etc.

Mais deux problèmes subsistent cependant: d'une part, l'inégalité qui se creuse au sein du monde urbain; l'illégalité qui se poursuit; les bidonvilles qui prolifèrent à Casablanca et dans les périphéries ne sont toujours pas maîtrisés dans leur gestion ; d'autre part, l'effort d'investissement accompli pose désormais la question des coûts de fonctionnement et de maintenance, et que le seul budget de l'Etat ne peut pas assumer ; il est plus facile de créer une route que de l'entretenir.

Au total, la situation du pays en matière de services de base et d'équipements publics durant ces cinq dernières décennies apparaît en voie d'amélioration constante ; ceci est d'autant plus important à signaler que la pression de la demande (en quantité autant qu'en qualité) a crû au fur et à mesure que la démographie galopante et l'urbanisation effrénée s'exacerbaient. Pour nombre d'équipements, des progrès importants ont incontestablement été réalisés : c'est le cas pour le nombre de ménages urbains raccordés au réseau d'adduction d'eau ou d'électricité. C'est le cas du développement des infrastructures de transport (la longueur des routes construites a triplé, le réseau autoroutier s'est bien développé, le nombre de ports est passé de 9 à 31 et le nombre des aéroports est passé de 7 à 29). C'est aussi le cas pour l'accès aux services scolaires et de santé, etc. Mais à l'échelle internationale, notre pays est toujours connu pour ses insuffisances en ce domaine, et des efforts importants sont encore attendus.

Après avoir fait scandale lors de sa première parution, le Rapport du P.N.U.D. sur le Développement Humain constitue désormais une référence incontournable.

I.D.H 1975 = 0,426, 1999 = 0,590, 2002 = 0,630

Notre pays commence à grimper pour se rapprocher des positions moyennes sur ce tableau. En effet l'I.D.H. a augmenté en moyenne de 1,4 % par an au cours de la période 1975-98, et de 2 % pour les dernières années (93-99). Ce progrès est intéressant mais il doit être relativisé puisque, au cours de la même période, des pays comparables ont connu une croissance de 3 %.

4. ORGANISATION DE L'EQUIPE

Une équipe multidisciplinaire a été mise en place pour aborder les diverses facettes du thème en question. Un sous-groupe permanent de suivi et un coordonnateur général supervisaient le travail, en adéquation avec les visions du Comité scientifique et du Comité directeur du Projet, et en coordination étroite avec eux :

4.1. Coordination générale et rédaction du rapport thématique synthétique

Abdellatif Bencherifa

Mohamed Benelkadir

Said Mouline

Mohamed Souafi

4.2. Le logement urbain

Fathallah Debbi

4.3. Equipements de base

Abdenbi Rmili (Infrastructures routières)

Ahmed Hajji (Eau potable)

Driss Benhima (Électricité)

4.4. Urbanisation et Urbanisme

Mohammed El Malti

Abdelkader Kaioua

Driss Benhima

Larbi Rharbi

4.5. Gestion urbaine et citoyenneté

Mohamed Hamdouni Alami

Said Mouline

Ali Amahan

Mohamed Amine Kabbaj

4.6. Accessibilité aux services de base et aménagement du territoire

Mohammed Souafi

Hassan El Mansouri

5. PLAN DU RAPPORT THEMATIQUE

La question de l'accès aux services de base a été abordée selon deux axes principaux :

- Le premier axe englobe surtout la question urbaine dans ses diverses ramifications, en y analysant les déficits liés au logement et ses caractéristiques, l'urbanisation croissante et ses implications en termes de sous équipement, de faible intégration, et de gestion administrative, technique de planification urbaine, et donc de gouvernance ;
- Le second axe traite, dans une perspective d'aménagement du territoire, des caractéristiques constantes des services et équipements de base (accessibilité géographique), en soulignant les déficits, les disparités, et les urgences que l'on rencontre.
- Un chapitre sur les développements probables que connaîtraient la question des services (perspectives 2025) termine ce rapport.

■ La question particulière du logement et de l'offre des services de base en milieu urbain :

1. LE LOGEMENT EN MILIEU URBAIN

La question de l'accès au logement au Maroc est une des plus cruciales bien qu'elle se pose en des termes différents selon le milieu concerné (urbain ou rural). En milieu urbain, elle est appréciée par les citoyens, en même temps que celle de l'aménagement des villes, comme l'expression la plus tangible de la réussite ou de l'échec de la politique des pouvoirs publics dans sa globalité. En milieu rural, cette question est reléguée au second plan des préoccupations des habitants, pour qui la grande urgence en terme de services de base, reste sans conteste, l'équipement en infrastructures et la desserte en eau et en électricité.

La question du logement qui, ici comme ailleurs, est sensible aux fluctuations de la conjoncture économique générale, a acquis l'importance qu'on lui connaît depuis longtemps du fait de la conjugaison de facteurs multiples dont notamment : la croissance urbaine, l'exode rural et une politique des revenus défavorable aux segments les plus pauvres de la population. Dans tout l'historique de la question du logement de ces cinquante dernières années, c'est contre ces facteurs qu'ont buté les politiques des pouvoirs publics en matière d'habitat.

HISTORIQUE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

C'est dans, les années cinquante que s'engagent les premières réflexions sur la question du logement ; on a parlé d'habitat pour « le plus grand nombre » où l'hygiène est la préoccupation première, passible de normes et de règlements. Les premières interventions en milieu urbain sont initiées par les pouvoirs publics avec la réalisation de logements rudimentaires sur 48m² de terrain. Ces interventions se ralentissent aux lendemains de l'indépendance et durant les années 60 en raison des priorités économiques du pays, orientées vers le monde rural. C'est à cette époque que l'urbanisation s'accélère, que l'habitat en bidonville et l'habitat non réglementaire se développent (jusqu'à atteindre le taux de 12% vers 1972).

La décennie 70 sera marquée par un engagement des pouvoirs publics visant la création d'organismes sous tutelle (OST, notamment les ERAC) chargés d'entreprendre une véritable politique de promotion immobilière pour le compte de l'Etat, et visant également des opérations spécifiques d'amélioration des conditions de vie dans les zones à urbanisation dégradée : restructuration de bidonvilles, lotissements sur trames d'accueil de 35m² ou trames sanitaires améliorées de 40 à 50 m², équipements minima de terrains en eau et éclairage public. Dans les directions décrites ci-dessus, l'engagement des pouvoirs publics s'est avéré limité, tant pour les performances aléatoires des OST créés, que pour la nature même des interventions entreprises, souvent sommaires. Il faudra attendre la fin de cette décennie 70 pour qu'apparaissent les signes d'une véritable prise de conscience du phénomène urbain et de ses incidences socio-économiques, à travers ses manifestations les plus apparentes que sont les bidonvilles et l'habitat non réglementaire.

Une stratégie nouvelle qui sera poursuivie jusqu'au milieu de la décennie 80 est alors adoptée. En rupture relative avec le passé, cette stratégie est imposée par les conditions économiques restrictives de l'époque, les contraintes préconisées par le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), et surtout par une vision (de la part des responsables) de moins en moins superficielle des différentes dimensions de l'habitat précaire, et des solutions possibles. Cette stratégie, soutenue par des organismes internationaux dont la Banque Mondiale, considère l'habitat non réglementaire et le bidonville comme des catégories formelles intégrables au tissu urbain, que des programmes de développement urbain ciblés (PDU) peuvent aider à insérer dans ce tissu .

Cette stratégie, si elle avait été poursuivie, aurait pu donner lieu à une recherche approfondie sur les moyens d'action, susceptibles d'en faire un axe majeur d'une politique de la ville. Il n'en fut rien ; les handicaps d'ordre organisationnel, les difficultés de financement et celles du foncier ont entravé sa mise en oeuvre.

La deuxième moitié de la décennie 80 verra la mise en place de nouveaux organismes (ANHI : Agence Nationale de lutte contre l'habitat insalubre, Société Nationale d'Équipement et de construction (SNEC) et Attacharouk) auxquels sont assignés à nouveau des objectifs de « résorption » de l'habitat insalubre par des opérations d'aménagement foncier. Le financement de ces opérations se faisait à partir des avances de bénéficiaires, des subventions du budget général de l'Etat, et des ressources de la péréquation (celles résultant de la vente de produits de moyenne gamme). Les résultats d'un tel système restent cependant en deçà des attentes. De plus, l'offre en logements est sous forte pression exercée par la concurrence du secteur privé, et aussi sous l'effet d'un glissement vers les produits de la péréquation au détriment de ceux destinés aux plus défavorisés.

De la décennie 90 à nos jours, l'intervention publique, au vu des déficits de plus en plus grands à combler (1.200.000 unités en 2000) et du décalage de plus en plus fort entre l'offre annuelle (82.000 Unités/an) et de la demande réelle (120.000 Unités/an), s'oriente vers une politique conventionnelle associant l'Etat (poursuite des objectifs de recasement du bidonville à partir de son budget général), les organismes sous tutelle du ministère de l'habitat, les populations, et les promoteurs du secteur privé, l'objectif de cette association étant une accélération du rythme de production de logements. Des mesures d'accompagnement financières, fiscales et réglementaires, sont aussi consenties pour soutenir cette politique.

Le survol des principales étapes ayant marqué l'intervention publique sur la question du logement au Maroc montre, qu'à travers ces cinquante dernières années, les constantes suivantes sont observées :

- L'offre en logements n'a jamais rattrapé la demande, ni quantitativement, ni qualitativement. Il en a résulté, le développement de phénomènes urbains aigus, dont l'habitat non réglementaire et le bidonville sont les expressions les plus fortes.
- Face à ce décalage entre l'offre et la demande et à ses conséquences, l'appréciation par les pouvoirs publics de l'ampleur et de la complexité du problème explique que son intervention a manqué de vision globale inscrite dans le temps. Ceci apparaît dans le fait que différentes expériences ont été successivement menées ; non suivies d'évaluations, elles n'ont permis aucun cumul de savoir à même de poser les grands axes d'une politique cohérente de l'habitat.

- De plus, le rôle de l'Etat n'a pas été clairement explicité : est-il opérateur lui-même, ou bien joue-t-il surtout le rôle d'intermédiaire entre acteurs plus efficaces que lui ?
- Enfin, notons qu'on a fait aussi de l'accès à la propriété un mythe dans la question du logement. Cette contrainte, eu égard aux difficultés de solvabilité des ménages à très faible revenu, a aussi bloqué la recherche de solutions véritables.

LA SITUATION ACTUELLE

L'inadaptation de l'offre à la demande est la caractéristique première de la situation actuelle de la question du logement. Cette inadéquation se manifeste dans le développement de formes d'habitat telles que le bidonville et l'habitat non réglementaire notamment. Elle peut être examinée à travers trois volets principaux qui sont : les caractéristiques de la production, l'évolution de la demande, et les formes de régulation du marché.

1. Les caractéristiques de la production

- La production de logements est insuffisante. Elle a atteint en 2002 le nombre de 80.000 unités produites pour des besoins estimés à 120.000 unités (Taux moyen de couverture : 74%). Cette insuffisance annuelle est aggravée par le déficit existant estimé à 1.200.000 unités.
- Cette production est le fait du secteur informel pour l'essentiel (80%), avec 50.000 entreprises (sur un total de 53.000 marocaines) qui y agissent en tant que maallemin auto-constructeurs.
- Dans cette production, une faible part est réalisée par le secteur public avec environ 5.000 logements/an (6% des logements autorisés).

2. L'évolution de la demande et son financement

- Elle est, bien entendu, fonction de la croissance urbaine, qui a été très forte ces 50 dernières années ; le Maroc comptait 3,4 millions d'urbains en 1960, 13,4 millions en 1994 ; et on estime à 28 millions le nombre de citoyens pour les années 2025. La demande annuelle en logements se situerait aux alentours de 144.000 unités / an pour la période 2002 - 2007 et 170.000 unités / an à partir des années 2012 ; un tiers environ de ce nombre concerne des logements pour ménages à revenus modestes (gagnant moins de 3.000,00 dh / mois), sans tenir compte du déficit existant.
- Cette demande, pour être satisfaite, reste tributaire du facteur le plus déterminant dans toute politique du logement (lui-même dépendant bien sûr de la politique générale des revenus dans le pays) à savoir le financement ; celui-ci reste encore peu répandu, l'intervention du secteur bancaire étant aléatoire, et peu adaptée au profil socio-économique de la demande, et en pénurie pour la demande sur le long terme. Il en résulte que 80% des logements réalisés sont autofinancés.
- En termes de coûts, la moyenne des coûts des logements a augmenté très fortement durant les dernières décennies et reste très élevée. Par exemple, en 1999 un ménage se devait de consacrer l'intégralité de ses revenus pendant plus de neuf ans pour acquérir son logement.

Ces coûts élevés d'accès à la propriété auraient pu orienter la demande vers le secteur locatif ; or l'on constate qu'il n'en est rien : les coûts de maintenance élevés, la législation sur les loyers inopérante, les longs conflits de justice, et la hausse des loyers, font que la demande en accès à la propriété reste la plus forte.

3. Le marché du logement. Sa régulation

Parmi les segments du marché du logement qui ont un impact certain sur sa régulation, tout au moins pour les produits destinés aux ménages à revenus modestes, on trouve :

- a) le segment de l'habitat non réglementaire (HNR) abritant quelques 520.000 ménages en 2001, et une production annuelle de 20.000 Unités/an. Ce segment, par son articulation forte au marché, est le plus dynamique ; les conditions « floues » entourant sa promotion « informelle » illustrent toutes les dérives de la gestion urbaine au Maroc.
- b) le segment du bidonville, abritant quelques 260.000 ménages en 2001 également.

Ces deux premiers segments (HNR et bidonville) sont représentatifs de milieux généralement jugés d'insalubrité ; l'insalubrité étant soit le reflet de la pauvreté, soit le résultat de situations dévalorisantes (transformations du bâti, son vieillissement, l'absence d'équipements primaires, la dégradation environnementale, etc.).

- c) le segment de l'habitat en médinas avec 685.000 habitants répartis sur 12 sites ; ce segment est en pleine mutation par la transformation du bâti et les reconversions d'activités.
- d) le segment produit par les pouvoirs publics : recasement de bidonvillois, construction de logements, équipement et viabilisation de lots de terrains, restructuration de quartiers d'habitat non réglementaire. Ce segment est initié et géré par les organismes de tutelle du Ministère de l'Habitat.
- e) le segment des logements vacants, avec 500.000 unités dont plus de la moitié constituée d'appartements économiques. L'importance de ce segment dans une situation de déficit (1.200.000 unités) est révélatrice de l'extrême complexité des phénomènes multiples qui sous-tendent la question du logement au Maroc. La mobilisation des pouvoirs publics pour que soit introduite sur le marché la part de ce segment destinée aux ménages à revenus modestes est une nécessité.

Tous ces segments interfèrent les uns avec les autres, et d'une manière spécifique dans chaque région du pays. Cependant, dans l'ensemble, l'effet d'un déficit entre l'offre et la demande se traduit généralement par une progression de l'habitat non réglementaire ou en bidonville.

OBSTACLES ET PRIORITÉS

Pour toute politique étatique en matière de logement au Maroc, quelle que soit la stratégie générale adoptée, deux obstacles majeurs restent permanents : celui de la mise à disposition d'une réserve foncière urbanisable et celui du financement du logement.

- En ce qui concerne le premier obstacle, cette mise à disposition de sols doit avoir lieu là où la demande est la plus pressante. Les moyens pour l'urbanisation de ces sols doivent être disponibles.
- Le financement de l'habitat doit être requis aussi bien au stade de réalisation des infrastructures qu'à celui de la construction des logements proprement dite. Au premier stade, il importerait qu'une politique de la ville, établissant un partenariat entre divers acteurs concernés par l'urbanisation (Etat, collectivités locales, concessionnaires de réseaux, citoyens, etc.), soit mise en œuvre. Au stade de la construction des logements, une implication plus importante du secteur bancaire doit être opérée par une augmentation des ressources destinées au financement, accompagnée d'une adaptation des produits financés aux conditions socio-économiques des demandeurs.

Les politiques menées ces cinquante dernières années dans le domaine de l'habitat, au-delà de leurs insuffisances ou de leurs succès, mettent en évidence les points suivants :

- La question du logement est intimement liée à celle du développement économique et social du pays ;
- Cette question est aussi celle de la politique de la ville, de sa planification et de sa gestion ;
- L'Etat se doit d'y intervenir, essentiellement pour permettre l'accès au logement aux plus faibles, cet accès étant considéré aujourd'hui comme un droit humain ;
- Cette intervention ne doit pas être celle d'un promoteur réalisant lui-même des opérations de lotissements ou de logements, mais plutôt celle du partenaire public facilitant à tous leurs objectifs de production ou d'accès au logement.

En conséquence, les axes prioritaires qui paraissent incontournables pour toute intervention publique s'avèrent être :

1) L'augmentation de l'offre de logements :

En ciblant 150.000 unités logements / an, il s'agira de favoriser tous les modes de production, notamment l'autoproduction ; ceci impliquera :

- L'ouverture à l'urbanisation optimisée de vastes zones de terrains, qui peuvent être cédés à des partenaires tiers, pour réaliser dans un cadre contractuel, des opérations de logements.
- L'adoption des mesures de financement mentionnées plus haut ;
- L'adoption de mesures fiscales et réglementaires (standard urbanistiques et architecturaux) susceptibles d'inciter à la promotion de logements.

2) L'intégration de l'habitat non réglementaire dans la ville :

Le phénomène de l'habitat non réglementaire est inscrit dans les paysages urbains de nos villes. Son ignorance, aux prétextes qu'il serait "clandestin", "informel", "insalubre", etc., est contre productive en terme de gestion urbaine. Sa reconnaissance administrative et son intégration à la ville sont devenues incontournables, aussi bien pour une épuration du statut juridique de son assiette foncière et le redéploiement en son sein des réseaux d'infrastructure et d'équipements, que pour y instaurer l'équilibre social nécessaire.

3) La poursuite de l'intervention publique en milieu de bidonville :

L'habitat en bidonville a toujours été décrié ; tous les responsables concernés ont adopté à son égard différentes stratégies de lutte qui ont rarement été concluantes. Or ceci était inévitable en raison, tout simplement, de l'accroissement insuffisant de la production de logements sur tous les autres segments de la demande. S'il est nécessaire que l'Etat doive persister à cibler sa résorption sur le moyen terme, il est tenu également d'entreprendre des actions d'amélioration des conditions de vie précaires des habitants, notamment celles consistant en équipements prioritaires : bornes fontaines, sanitaires, terrains de jeux pour enfants, etc.

2. PROBLEMATIQUES D'UBANISATION ET DE PLANIFICATION URBAINE

L'analyse dans ce qui a précédé de la question du logement n'a fait qu'aborder l'une des nombreuses facettes, complexes, qui constituent ce qu'il faut bien convenir d'appeler la question urbaine au Maroc. Depuis 1912 et la partition du territoire du Maroc en zones sous protectorats français, espagnol et sous mandat international (Tanger), l'équilibre spatial antérieur, qui reposait sur deux grandes capitales régionales (Fès et Marrakech), allait subir un bouleversement majeur. Une nouvelle capitale administrative installée à Rabat et prolongée, de part et d'autre, par Kénitra (Port Lyautey) et par Casablanca, grand port au rôle de capitale économique, allait déplacer le centre de gravité du pays de l'intérieur vers le littoral atlantique. Cette nouvelle répartition territoriale, s'accompagne de métamorphoses multiples, sur les plans social, culturel et économique, de même que d'un exode rural massif et de changements de nature des rapports que les habitants tissent avec leur cadre de vie. Cette nouvelle répartition spatiale allait, par ailleurs, être amplifiée après l'Indépendance. En effet, une croissance urbaine sans précédent, avec ses corollaires (spatial et social) de demande, accrue et pressante, d'accès aux équipements et services de base, va constituer un des principaux faits marquants du Maroc des cinquante dernières années. Sur ce plan, l'ampleur des déficits ainsi que les vicissitudes liées aux politiques publiques mises en œuvre dans ce domaine ont profondément marqué de leurs empreintes le demi siècle passé.

D'UN URBANISME RÉGLEMENTAIRE À UN URBANISME AUTO PRODUIT

Durant les cinquante dernières années, les lois d'urbanisme élaborées par les pouvoirs publics ont procédé d'une approche essentiellement réglementaire qui n'a pas favorisé le développement économique. Cependant, cette approche a permis la mise en place de cadres urbains divers constituant une armature urbaine couvrant d'une manière relativement égale l'ensemble du territoire national.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION URBAINE

- Années 60 (de 1956 à 1967)

- Poursuite des mêmes principes d'intervention dans l'urbain hérité.
- Promulgation et application du texte de 1960 pour les agglomérations rurales.
- Le nombre de plans d'aménagement homologués baisse nettement, alors que les agglomérations urbaines voient le rythme de leur taux de croissance s'accélérer.

- Années 70 (jusqu'à 1982) :

- Projet de la loi cadre : introduction du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) au Maroc
- Réalisation du SDAU de Rabat Salé et des études préliminaires des autres agglomérations (1970-1976)
- Généralisation des SDAU aux principales agglomérations ;
- Stagnation de la production des Plans d'aménagement (PA) et des Plans de développement (PD) : une moyenne annuelle, faible, de 3 PA et 8 PD.

- Années 80 : (jusqu'en 1992) :

- Marquées par l'intervention du cabinet de l'architecte Daniel Pinseau (SDAU - PA)
- Relance de la production des autres documents d'urbanisme.

- Années 90 : (1992-2002)

- Promulgation des lois 12-90, 25-90 ;
- Production des documents (SDAU et PA) dans le cadre de la loi 12-90.
- **Période actuelle : depuis 2002**
- Promotion de l'investissement à travers différentes circulaires
- Tentative de refonte des lois 12-90 et 25-90 par les projets de texte 42.00 (Taaahil et Omrane) et de la loi 04.04.

La croissance urbaine enregistrée jusqu'à nos jours a été tellement forte que toutes les structures d'accueil originelles des villes ont été débordées : ni les documents d'urbanisme, ni les moyens financiers et institutionnels, n'ont pu canaliser ni stopper l'urbanisation contrôlée voulue par les pouvoirs publics. Il s'en est suivi au début des années soixante-dix une autre urbanisation, incontrôlée celle là, qui était le fait des exclus de la première. Cette urbanisation est informelle, dynamique, peu soucieuse des standards établis de salubrité, plus acquise à l'immédiateté, à l'urgence et à la survie. Ainsi, en l'espace d'une trentaine d'années, l'espace urbain marocain et son contenu civilisationnel ont changé complètement de signification.

Face à cette situation, une révision complète des doctrines et méthodes d'intervention sur l'urbanisme s'avère aujourd'hui nécessaire : Quel urbanisme ? Quelle ville pour demain ? Comment corriger les dysfonctionnements présents de la ville pour réhabiliter ses référentiels anciens (en ce qu'ils ont d'identitaire) tout en la mettant simultanément, au diapason des enjeux présents et futurs : une citoyenneté nouvelle, un exercice partagé des pouvoirs, un développement amarré à son époque, à ses acquis modernes, à ses préoccupations.

GESTION URBAINE ET DÉMOCRATIE LOCALE

Ce qui caractérise la ville marocaine aujourd'hui est multiple :

- son gigantisme, avec une occupation péri-urbaine de son territoire relativement dense et très fortement occupée par l'habitat.
- l'insuffisance de ses équipements et services publics, par ailleurs à fiabilité peu sûre.
- son tissu économique relativement faible.

Ces caractères résultent de ce qui fut une constante dans la politique de la ville des dernières cinquante années, ancrée dans les comportements des responsables, où l'Etat et l'Etat seul, est pratiquement l'unique responsable du destin de la ville. L'Etat a, certes, assuré des obligations telles qu'assurer l'ordre et le fonctionnement de certaines utilités premières (eau, électricité), mais pour le reste, il semble s'être cantonné à faire face à l'urgence ! Or la ville ne devrait pas être gérée de la sorte : c'est un corps social complexe, non pas uniquement en raison de ses constituants et de leurs origines diverses, mais surtout en raison de leurs aspirations : à l'habiter ensemble, à l'emploi, à l'éducation, à la santé, au loisir, à l'urbanité, et enfin, pour réaliser ces aspirations, à l'exercice de la citoyenneté par la concertation entre partenaires concernés par la ville où s'expriment leurs aspirations et se déroulent leurs destins.

Cet exercice, longtemps contesté (car il s'agissait bien évidemment d'un choix politique) semble aujourd'hui, à la lumière de multiples expériences de par le monde, apporter de grandes améliorations dans la gestion des villes, et leur devenir. De grandes agglomérations deviennent porteuses de développement économique et social à l'échelon national, voire international, en raison de la qualité de leur gestion, résultant de la forte implication des acteurs sociaux en présence et du degré élevé de leurs pratiques démocratiques. Ceci a du mal à se mettre en place dans la ville comme la très forte centralisation de l'administration marocaine en la matière a aussi du mal à se défaire de ses habitudes.

La politique de la ville qui a ainsi prédominé jusqu'à nos jours, (réglementaire, coercitive, émanation du pouvoir) doit être revue et corrigée au profit d'une nouvelle politique d'écoute, de dialogue et d'adhésion ; c'est une affaire de tous, citoyens et corps constitués.

VERS UNE NOUVELLE PLANIFICATION URBAINE POUR UN URBANISME OPÉRATIONNEL

Cela est-il suffisant pour que les défis qui sont posés par l'implosion de nos villes soient relevés ? Sans aucun doute non, car la ville est aussi un espace de production et de consommation. Les techniques de planification urbaine qui se sont affinées au fur et à mesure que progressaient les doctrines d'urbanisme, commencent à montrer leurs limites aujourd'hui, face à la complexité de plus en plus grande des phénomènes urbains et des ressorts économiques, sociaux, culturels et techniques qui les sous-tendent. La prévision (urbanisme prévisionnel !), l'anticipation, les scénarii et développement sur des décennies, les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) et les plans d'aménagement, ne suffisent plus pour encadrer le développement de la ville, et orienter sa croissance dans l'harmonie et l'équilibre. Beaucoup s'interrogent même comment a-t-on pu penser pendant de si longues décennies, qu'on maîtriserait le devenir des villes avec une telle planification urbaine (dépourvue de tout moyen d'action concret sur le terrain).

La politique de la ville doit s'appuyer sur une planification urbaine d'un autre type ; celle d'un urbanisme opérationnel qui traduirait l'aménagement de la cité en projets spécifiques précis, constituant les objectifs de son développement. Le programme de ces projets spécifiques et les dispositions de son application, importeraient autant, sinon plus, que le schéma de l'organisation spatiale de cette cité.

Parmi ces dispositions, celles touchant au problème foncier et au financement des programmes, objectifs de développement de la ville, sont au centre de la problématique générale de l'urbanisme opérationnel.

1. Maîtriser le foncier pour assurer une urbanisation équilibrée de la ville :

Il s'agit là sans doute d'un facteur déterminant qui permettrait à l'urbanisme d'être opérationnel. Depuis les lendemains de l'indépendance, les handicaps qui ont entravé une offre suffisante en terrains urbanisables, et empêché une croissance naturelle des villes, sont causées en premier lieu par l'exiguïté de la réserve foncière publique qui est aujourd'hui quasiment épuisée; qui si elle avait été régulièrement alimentée serait devenue un facteur d'opérationnalité certaine ! La deuxième cause est la culture de la spéculation foncière, acceptée par la société, qui bloque toute urbanisation ordonnée. Le profit et la plus-value qui sont recherchés à travers cette spéculation auraient pu être utilisés pour favoriser l'urbanisation plutôt que pour la geler. Enfin, il faut mentionner une troisième source de blocage de l'action urbaine liée au problème foncier, représentée par la multiplicité des régimes juridiques régissant le statut du sol, qui complique à

souhait toute procédure d'acquisition, d'échange, ou d'expropriation de terrain. La refonte de ces régimes juridiques différents dans un système unique simplifié aura certainement un très grand impact sur l'urbanisation.

2. Les dispositions relatives au financement des projets urbains

En ce qui concerne ce sujet, dans l'optique d'un urbanisme opérationnel, il faut préciser qu'une augmentation significative des ressources pour l'urbanisation, seule susceptible de créer une dynamique de mise en valeur urbaine, nécessite la contribution non seulement des collectivités locales et de l'Etat, mais également celle de tous les autres partenaires sociaux intéressés à l'urbanisation : propriétaires terriens, concessionnaires de réseaux, organismes de prêts, particuliers, etc. Des montages financiers souples et audacieux devraient être élaborés et convenus entre ces partenaires pour donner plus de visibilité et de crédibilité aux objectifs de développement de la ville.

3. La démarche institutionnelle

Les défis posés à la politique de la ville dans notre pays requièrent en définitive, outre la participation de tous, une démocratie locale véritable, l'écoute et le dialogue entre acteurs sociaux, en un mot une véritable rupture avec les méthodes et démarches de la planification urbaine actuelle. Dans cette perspective de restructuration, l'Etat ne peut se soustraire à ce que devrait être son principal rôle: la mise en place de l'outil institutionnel et contractuel devant régir les rapports entre les différents intervenants dans la gestion de la ville, et leur incitation pour que cette gestion génère développement et progrès.

3. PROBLEMATIQUE DE LA GESTION URBAINE

Au vu de ce qui précède, il est clair que les différents aspects de l'évolution de la ville et de la croissance urbaine vus sous l'angle purement matériel ne peuvent point être dissociés des aspects institutionnels. Il est donc nécessaire de s'attarder davantage sur ces aspects.

L'HERITAGE COLONIAL

1. Les premiers jalons

Au début du siècle, la population marocaine était d'environ cinq millions d'habitants répartis sur une trentaine de villes. Le Protectorat français, en installant la capitale administrative à Rabat, et en décidant la réalisation, de part et d'autre de cette capitale, d'un grand port à Casablanca et d'un port créé ex nihilo à Kénitra, allait remodeler la répartition spatiale du pays. Il s'agit là d'une rupture dont on saisit, seulement maintenant, l'effet cumulatif : grossir le Maroc septentrional au détriment du sud déshérité et privilégier la frange atlantique par rapport à l'intérieur du pays.

Lyautey fait appel dès janvier 1913 à Jean-Claude Nicolas Forestier, pour étudier (quels peuvent être les réserves 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). Par son approche duale de la situation coloniale, Forestier contribue, d'une part, à renforcer la distinction entre une politique de conservation du patrimoine arabo-musulman à destination des populations indigènes et une 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, tandis que, parallèlement, Henri Prost 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 à 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 possibles pour la population européenne.

Compte tenu de cette dualité, 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 colonial 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.

2. La gestion urbaine ségrégative

En matière de gestion urbaine, plusieurs dahirs sont promulgués et des arrêtés pris pour des cas particuliers, dont le dahir sur l'organisation municipale promulgué le 8 avril 1917, qui permettait 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 avec 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 rythme des extensions des périmètres urbains, ont rendu la situation dramatique pour les bidonvillois dont le nombre ne cessait d'augmenter.

Jusqu'en 1947 la gestion urbaine coloniale en termes d'accès aux services de base (eau potable, électricité, assainissement, éclairage public, voirie, hôpitaux, écoles), à l'exception de rares exemples, peut se résumer dans la formule : (faire payer aux Marocains les services dont bénéficient les quartiers européens). En deuxième phase, de 1947 à 1956, dans une conception hygiéniste 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.

En 1947, le Résident Général fait appel à l'architecte Michel Ecochard qui va affronter 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), n'a pu mettre un terme à l'exclusion des citadins démunis alors que l'urbanisation galopante passait de 10 % en 1920 à 25 % en 1950.

La gestion urbaine depuis l'indépendance

1. A la recherche d'une gestion urbaine

Après le départ d'Ecochard, le Maroc indépendant hérite de ses projets et de sa vision de la production et de la gestion d'habitat de masse, de même qu'il hérite 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).

2. Des efforts conséquents mais insuffisants

Après l'Indépendance, malgré les nombreuses réalisations de la Circonscription de l'Urbanisme et de l'Habitat (CUH) et malgré le recouvrement de l'essentiel des logements et des lotissements libérés par le départ des européens, le nombre d'habitants des bidonvilles n'a pas 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 pas 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.

3. Avantages et conséquences du « laisser faire »

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

Mais il commençait à devenir évident, en terme de gestion urbaine, que cette mesure était contre productive. Légaliser les bidonvilles ne reviendrait-il pas à reconnaître à ses populations le droit, au même titre que les autres citoyens, aux services 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, est 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 dits (clandestins).

Urbanisation formelle et informelle

1. Vers une gestion urbaine sécuritaire

Inexorablement, l'urbanisation se poursuit et c'est une tendance mondiale qui n'affecte pas uniquement le Maroc et se développe selon deux trajectoires, formelle et 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 (1981), la réaction officielle débouche sur 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 Schéma directeur d'aménagement du territoire (SDAU) de Casablanca par l'architecte Daniel 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. Fès, Marrakech, Meknès et Agadir vont connaître des découpages administratifs analogues à celui de Casablanca.

L'Enquête sur la 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.

2. 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 Mohammedia. En 1999, la même opération est menée à Rabat au profit de la REDAL.

Bien qu'en matière de gestion urbaine, la création d'agences urbaines ait pu être perçue comme un empiètement sur les prérogatives des présidents de commune, le Gouvernement de l'Alternance 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 divers partenaires, notamment, les nouvelles mairies, les wilayas, la Caisse de Dépôt et de Gestion et des organismes privés. S'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 qu'il 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. Partant de ce que le Maroc se dirige 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 apparaîtrait, clairement, ce qui relève de la dimension humaine, de valeurs culturelles et identitaires ; des 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).

Mise à niveau et requalification du Grand Casablanca :

Enjeu principal pour le développement futur du Maroc

Casablanca, au cœur de l'axe urbain atlantique, est la locomotive de l'économie nationale. Son efficacité urbaine est un facteur déterminant du développement national. Mais cette locomotive aujourd'hui fonctionne mal car elle a accumulé une série de carences et d'insuffisances : crise du logement, prolifération de l'habitat clandestin, carence des transports urbains, dysfonctionnement et blocage du marché foncier, déficit des équipements et des infrastructures urbaines. La première mise à niveau dont le pays a besoin est celle de Casablanca.

UNE METROPOLE EN CRISE

Un déficit énorme en équipements de proximité

Les plans d'aménagement promulgués en 1989 ont projeté la réalisation de plus de 1750 équipements de proximité, couvrant plus de 1000 hectares, pour répondre aux besoins immédiats des populations dans les

quartiers et particulièrement dans les zones périphériques densément peuplées. L'évaluation réalisée après quinze années d'exercice montre la faiblesse de la mise en œuvre des choix arrêtés : moins de 20% des projets programmés ont effectivement vu le jour (231 équipements), lesquels n'ont mobilisé que 18% des surfaces gelées par les documents d'urbanisme. Les réalisations ont été inégales selon les secteurs : 21% dans l'enseignement, 17% dans les secteurs de l'administration, 7% dans le secteur de la santé. Ceci témoigne des insuffisances enregistrées dans les secteurs répondant directement et quotidiennement aux besoins des populations. Les entraves à l'origine de ce maigre bilan sont nombreuses :

- La faiblesse chronique des ressources financières ;
- L'insuffisance de l'assiette foncière publique pouvant être mobilisée dans la métropole, le patrimoine foncier de l'Etat ayant été en majorité dilapidé ;
- L'absence de structures permettant le suivi efficace de la mise en œuvre des choix de la planification et leur évaluation périodique ;
- La surestimation des besoins par la planification, en nombre et en surface ;
- La mauvaise programmation et répartition spatiale des équipements ;
- La non prise en compte de l'évolution des composantes du tissu social et économique de la grande ville (tel le secteur privé qui a été occulté) ;

L'habitat insalubre pour près d'un million de citoyens

La population de Casablanca augmente annuellement de 100 000 habitants, ce qui est l'équivalent d'une ville moyenne au Maroc. Il faut donc satisfaire les besoins en logements dus à la croissance démographique et juguler le déficit estimé à plus de 250 000 unités. La crise de l'habitat à Casablanca concerne trois catégories d'habitats insalubres :

- Les quartiers de bidonvilles : en 1982, la Wilaya du Grand Casablanca comprenait 298 quartiers bidonvillois de différentes tailles abritant 54400 ménages, soit une population de 306412 personnes, ce qui représentait 13,6% de la population totale. Actuellement, la situation s'est beaucoup aggravée : la population habitant les bidonvilles est estimée en 2004 à 76934 familles (soit 384670 personnes et 10% de la population totale), réparties sur 411 sites dans tout le territoire de la région.
- L'habitat vétuste et menaçant ruine : Il s'agit des logements présentant une structure dangereuse, sommaire ou inexistante, sur des terrains à risque, et où des logements vétustes menacent de tomber. La population concernée par ce type d'habitat est estimée actuellement à 72 750 ménages soit environ 36 300 personnes.
- L'habitat non réglementaire et sous équipé : aujourd'hui, plus de 60 concentrations humaines sont recensées, particulièrement dans les marges périphériques de la ville ; elles sont dépourvues du minimum d'équipements et d'infrastructures alors qu'elles abritent près de 38000 familles (soit 190000 personnes.)

Des structures d'accueil de l'investissement inadaptées

A Casablanca, le chômage touche près du quart de la population active contre 16% à l'échelle nationale. Paradoxalement, la majorité des zones industrielles programmées par la planification urbaine est toujours à l'état de projet, malgré la pression de la demande des investisseurs. Une étude récente (Direction de l'Aménagement du Territoire, SOFA 2004), a montré que l'emploi industriel, surtout qualifié, a reculé au cours de la dernière décennie (1994-2002) : 50 000 emplois perdus, surtout dans les secteurs de forte qualification (textile, métallurgie, chimie et agro-industrie).

L'intensité de la spéculation foncière qui touche toutes les activités de Casablanca, constitue un accélérateur

de ce redéploiement qui aboutit à la concentration des populations dans les quartiers déjà surpeuplés et sous-équipés, tandis que l'industrie se relocalise dans les espaces agricoles en périphérie urbaine.

Au total pour permettre à l'agglomération de disposer de structures d'accueil à l'investissement, suffisantes et adaptées aux besoins, la planification urbaine a programmé une trentaine de zones industrielles couvrant plus de 1 100 hectares sur tout le territoire de la Wilaya. Après quinze ans, la plupart de ces zones sont toujours en attente des industries parce qu'elles ne sont pas encore valorisées ou équipées, ou parce que le foncier est trop cher.

Un système de transport collectif déficient

Le système de transport urbain interne affiche de graves déficiences, car assuré par une multitude d'intervenants (une régie autonome, une vingtaine de sociétés de transports privées, deux catégories de taxis), sans vision claire et en l'absence d'une autorité locale responsable de la coordination et de l'évaluation. Si l'agglomération ne connaît pas encore de grands problèmes d'engorgements automobile, le parc automobile est en augmentation constante (représentant 40% du parc national, soit 150 véhicules pour 1000 habitants, contre 10 pour une ville comme Le Caire.) Ainsi, pendant des décennies, les tentatives engagées pour améliorer le transport de masse à Casablanca ont été focalisées sur des solutions techniques, occultant les mutations urbaines et spatiales enregistrées par la grande ville. Les autres modes de transport (réseau ferroviaire, ports) n'ont jamais été intégrés dans la recherche des solutions.

Un environnement urbain dégradé

La dégradation peut être perçue à divers niveaux : multiplication des pollutions et des nuisances, déficit flagrant des parcs et des espaces verts (à peine 1m² par habitant, car la plupart des zones vertes prévues n'ont pas vu le jour.) Au niveau de l'assainissement liquide, les stations de traitement des eaux usées ne sont pas encore réalisées (600 000 m³ d'eaux usées sont rejetées chaque année dans la mer). Pour résoudre le problème de la collecte des ordures ménagères, le Conseil de ville s'appuie encore une fois sur le secteur privé.

LES GRANDES URGENCES

Préparer la ville à relever les défis de la compétition internationale

L'une des actions stratégiques à développer consiste en la qualification de son espace central et le développement des activités tertiaires de haut niveau (services, activités culturelles, tourisme de congrès, etc.) La métropolisation se construit par un grand aéroport et de bonnes dessertes routières et ferroviaires, par des espaces technopolitains mais aussi par des manifestations internationales. La qualification de la ville passe par de nouveaux instruments, indispensables pour lui éviter de devenir un simple relais de la mondialisation. D'autre part, elle a besoin pour pouvoir continuer à jouer son rôle, d'une mise à niveau permanente des structures d'accueil et d'attraction de l'investissement national et étranger. (L'une des actions prioritaires aujourd'hui, consiste en une préparation des industries de la métropole aux mutations technologiques qui affectent les techniques de production et les relations avec le marché national et international, en favorisant la création de technoparcs spécialisés dans des secteurs porteurs pour l'économie nationale - comme la chimie, la pharmacie, le textile et l'agro-industrie.)

Concevoir le développement dans le cadre de la Région urbaine littorale en formation

La mise à niveau de Casablanca doit être abordée dans le cadre d'une vision prospective de développement urbain et à l'échelle régionale : celle de l'aire urbaine en formation de Kénitra à El Jadida. Toutefois, ce niveau d'échelle nécessite de grands aménagements, car, dans l'état actuel, les composantes de cette

région sont assez faiblement articulées mais disposent d'un fort potentiel d'intégration reposant avant tout sur les complémentarités fonctionnelles et sur la cohérence spatiale de la distribution des fonctions. La question du transport et de l'intermédiation est au cœur de cette problématique. On peut distinguer, à ce niveau, trois aspects stratégiques :

- Les fonctions futures du complexe portuaire Casablanca-Mohammedia-Jorf Lasfar : toutes les études s'accordent à dire que ce port génère des nuisances et qu'il faut déconcentrer les activités du port de Casablanca. La question est d'identifier ces activités, d'évaluer leur impact sur l'économie de la ville, de la région et du pays, et d'identifier les sites d'accueil de ces activités. Cette action est prioritaire mais elle appelle la définition de choix stratégiques dans le sens de plus de cohérence, en particulier dans le système portuaire existant (Casablanca, Mohammedia et Jorf Lasfar). La question portuaire est un problème central qui doit être abordée en termes de logistique, par l'intégration de cet impératif dans la conception d'ensemble des fonctions futures de l'agglomération.
- L'articulation du système de transport interne à la métropole au système de transport national : l'efficacité de la métropole dépend pour une large part de l'articulation et de l'harmonisation de ses deux systèmes : le système national (port, aéroport, chemin de fer, autoroute) et le système urbain desservant l'agglomération elle-même. L'harmonisation renvoie à la combinaison des systèmes, en ce sens que les mêmes infrastructures supportent fréquemment les deux types de trafic : interne et externe.
- Organisation fonctionnelle et système de transport : le système de transport métropolitain doit répondre à un certain nombre d'exigences : (i) la desserte du centre de la ville (articulation spatiale entre les fonctions centrales et de leur insertion dans les réseaux.) ; (ii) le déploiement de la logistique en liaison avec les infrastructures de transport et en connexion avec le centre ; (iii) la répartition des activités et des populations en cohérence avec le dispositif fonctionnel et dans une vision dynamique, qui va de pair avec le contrôle de l'outil foncier.

■ Déficiets et disparités : les services de base vus sous l'angle de l'aménagement du territoire

1. CONSIDERATIONS GENERALES

ACCESSIBILITÉ, DISPARITÉS, ET CITOYENNETÉ

La notion de service de base concerne au premier chef l'éducation et la santé ; plus précisément, ce sont l'enseignement élémentaire et la santé de base qui sont concernés auxquels la route (ou la piste rurale), l'électricité et l'eau sont adjointes. L'électricité n'est pas seulement un moyen d'éclairage et une source d'énergie ; c'est la condition aujourd'hui pour l'accès à la télévision, vecteur d'ouverture sur le reste du monde qui fait partie désormais des équipements de base indispensables à la vie courante des populations ; c'est même le premier outil de « désenclavement ». Quant à l'eau potable, on sait qu'il s'agit du premier équipement de santé. Au total, ces services sont étroitement imbriqués : en matière de santé par exemple, l'action la plus importante est l'alphabétisation, aussi bien pour la santé en général que pour la régulation démographique.

Tous ces équipements sont à la base de la vie des populations. Pour autant on ne peut pas les considérer seulement comme des équipements « sociaux ». Ils sont tout autant les fondements de la citoyenneté que de la vie économique. L'exemple le plus remarquable est celui de l'école primaire ; un des principaux handicaps de notre pays en matière industrielle est l'analphabétisme de la majorité de la main d'œuvre et, à ce titre, l'enseignement élémentaire doit être considéré comme une véritable infrastructure économique et sans doute même comme la première de toutes les infrastructures économiques.

L'accès aux services minimums pour tous paraît donc comme une nouvelle donnée politique incontournable, une "valeur commune" des États. La maîtrise des services essentiels par les pauvres est une condition du développement humain ; mais c'est aussi en ces termes, du point de vue de l'Aménagement du Territoire, que se mesure la cohésion sociale et territoriale d'un Etat.

Le principe du libre accès à tous, sans exception ou rivalité à tous les services de base suppose que ceux ci soient en quantité suffisante, mais il se trouve que des obstacles de nature très diverses empêchent que la consommation potentielle des services devienne effective :

- *Les barrières géographiques* : pour des raisons de rentabilité des équipements, l'Etat à travers ses organismes opère des concentrations en certains points pour atténuer le fait de la dispersion de la population
- *Les barrières financières*, prix à payer pour accéder à l'équipement et permettre son financement
- *Les barrières culturelles et immatérielles* : elles sont difficiles à cerner,

De ce fait, si les disparités spatiales qui en résultent sont les conséquences les plus visibles, elles sont aussi l'effet direct du décalage entre la croissance économique nécessaire et la forte croissance démographique effective avec ses conséquences en matière de chômage et d'exclusion des populations les plus fragiles. Elles sont aussi probablement liées à un changement des valeurs collectives, au culte de l'individualisme au détriment des valeurs de solidarité.

HISTORIQUE D'UNE INTERVENTION AUX RÉSULTATS MITIGÉS

Si on considère que les années qui ont suivi l'Indépendance ont été des années de remise en ordre et de mise en place des nouvelles institutions, le véritable bilan socio-économique peut être établi sur les quatre décennies allant de 1960 à 2000. Au cours de ces quarante années, la dépense publique par habitant, mesurée en monnaie constante, a crû en moyenne de 0,4 % par an pour la santé, et de 1,2 % par an pour l'éducation.

La croissance de la dépense éducative par habitant correspond approximativement à celle du PIB par habitant. Le taux d'effort éducatif est resté globalement stable, alors que celui du secteur sanitaire a diminué relativement. Ce résultat peut sembler paradoxal, si on compare l'effort consenti aux résultats obtenus. En effet, les indicateurs de santé (espérance de vie, mortalité infantile, etc.) sont tout à fait favorables alors que l'effort a été modéré. Par contre, en matière d'éducation, le bilan mesuré en termes de taux de scolarisation et surtout de résultats scolaires, apparaît bien limité, eu égard aux efforts consentis. Cependant ces données chiffrées ne peuvent être comparées directement ; car lorsque tout est à faire, il est plus facile d'obtenir des résultats rapides en matière de santé publique qu'en matière scolaire. En effet, en part de PIB, l'effort éducatif est resté globalement stable sur la longue période. Mais le résultat obtenu apparaît décevant en matière de couverture du territoire et surtout en matière de résultats ; les taux de redoublement et d'échecs sont considérables et les pertes en cours de scolarité se situent à un niveau élevé ce qui souligne l'existence d'une inadéquation profonde entre le système et la société. Cette différence est le produit d'une histoire faite de plusieurs périodes qu'on rappellera brièvement:

Jusqu'en 1972, la priorité est accordée aux grands projets de développement agricole.

A partir de 1972, devant l'ampleur de la croissance urbaine et des problèmes que cela posait, la priorité est allée à la ville.

La période 1983-92 a été la phase du Plan d'Ajustement Structurel ; le monde rural a été pratiquement abandonné à lui-même et livré à l'isolement, à l'analphabétisme et à un véritable sous-développement économique et humain. Contrairement à ce que l'on s' imagine souvent, cette situation n'incite pas au départ des ruraux, mais tend au contraire à les enfermer dans leur monde; l'analphabétisme en particulier est un frein efficace à la mobilité. Les villes connaissent alors un développement très contrasté : l'habitat illégal a pris des proportions considérables et les périphéries urbaines se sont développées de manière incontrôlée, sans aucune infrastructure et avec une carence prononcée en équipements de tous types.

Depuis 1998, le Maroc prend conscience qu'il ne pouvait plus se permettre de maintenir près de la moitié de sa population en position « d'arriération » socio-économique et de se positionner en queue du classement mondial de l'Indice de Développement Humain. Un effort important a été déployé dans plusieurs directions : l'alphabétisation du monde rural et en particulier des filles, la construction des routes rurales, l'adduction d'eau potable, etc. Cet effort porte ses fruits et même si son coût est élevé, il doit être poursuivi. Mais cela pose deux problèmes :

- d'une part, l'inégalité se creuse au sein du monde urbain; l'illégalité se poursuit; les bidonvilles redémarrent, et les périphéries ne sont toujours pas maîtrisées ; c'est là désormais que réside le risque principal ;
- d'autre part, l'effort d'investissement accompli pose désormais la question des coûts de fonctionnement et de maintenance que le budget de l'Etat ne peut pas assumer seul.

2. EVOLUTION SECTORIELLE DES SERVICES DE BASE :

LES SECTEURS DE LA SANTÉ ET DE L'ÉDUCATION : DISPARITÉS ET SÉGRÉGATIONS

1. Le secteur de la Santé : quelques indicateurs de base

A l'aube de l'indépendance, le Maroc ne disposait que de 320 salles de visite et dispensaires ruraux et de 97 centres de santé et dispensaires urbains destinés à la prévention. En ce qui concerne l'infrastructure hospitalière, il n'y avait que 36 hôpitaux généraux avec une capacité hospitalière de 15 900 lits. En 1960, le personnel médical s'élevait à 1 028 médecins dont 499 exerçant dans le secteur public, soit 11 331 habitants par médecin, tandis que l'effectif du personnel paramédical n'était que de 803 infirmiers (soit un infirmier pour 14 478 habitants) et 3 400 aides sanitaires (soit un aide sanitaire pour 3419 habitants).

L'état sanitaire de la population marocaine était encore très déficient avec une morbidité répandue. En 1962, furent déclarés : 8 204 cas de fièvre typhoïde, 17 982 cas de paludisme et 2974 cas de bilharziose. Le nombre d'examen médicaux et de soins paramédicaux assurés par les différentes formations s'élevait à 35 millions en 1960.

Depuis son indépendance, le Maroc a eu pour objectif d'étendre les soins de santé primaire. Il s'agissait pour l'Etat de doter le pays d'une infrastructure suffisante aussi bien d'action ambulatoire qu'hospitalière et d'assurer la formation du personnel médical et paramédical en vue de satisfaire les besoins croissants de la population en matière de santé, compte tenu de la croissance démographique. Plus largement, l'édification du système national de santé a été profondément déterminée par le modèle dit hospitalo-universitaire comportant deux structures distinctes : l'une urbaine et hospitalière, inspirée du modèle européen tel qu'il avait mis en place dès le Protectorat, et l'autre rurale et légère, axée sur la vaccination de masse, la prophylaxie, l'hygiène de milieu, assurées en grande partie par des équipes mobiles. Ces choix ont contribué à aggraver l'inégale adéquation entre l'offre et la demande dont souffrait le système. Cette dichotomie n'a pas pu être réduite en raison de la définition des programmes d'investissements, qui ont davantage visé le développement de structures sanitaires à vocation curative que les problèmes prioritaires de santé. Jusqu'au début des années 80, 79% des dépenses d'investissement allaient aux hôpitaux, contre 21% pour les structures ambulatoires.

La construction des hôpitaux dans les principales zones urbaines a absorbé la majorité du budget de la santé. Ce n'est que durant la décennie 90 que la priorité a été accordée aux services de soin de santé primaires et aux zones rurales :

- en développant les installations de soins de santé primaire : ceci en formant des équipes itinérantes en milieu rural et en améliorant la qualité du personnel,
- en encourageant les programmes de soins de santé maternelle et infantile afin de réduire l'incidence de la diarrhée et de la malnutrition, en étendant les programmes de vaccination, en contrôlant les grossesses et les accouchements.

Les indicateurs montrent une amélioration et un élargissement de l'accès aux soins et services médicaux. Grâce à l'augmentation de l'effectif des médecins et du personnel paramédical au nombre respectivement de 13 955 et de 27 644 en 2002, le nombre d'habitants par médecin est tombé à 2123 en 2002, tandis que celui par membre de personnel paramédical s'élevait à 1072 à la même date.

L'offre de soins a pu être étendue grâce à l'augmentation du nombre d'établissements sanitaires. En 2002, on comptait dans le secteur public 175 hôpitaux, dont 53 implantés localement, 1132 centres de santé rurale, auxquels il faut ajouter 842 dispensaires ruraux et 583 centres de santé urbains, soit au total 2687 établissements de santé. Le nombre d'habitants par établissement sanitaire s'est amélioré passant de 17 092 en 1980 à 11 027 en 2002. En revanche, en terme de capacité hospitalière publique, la situation s'est dégradée : si le Maroc dispose de 25 091 lits en 2002 (contre 18 235 en 1960 soit une augmentation de 37.6%), le nombre de lits pour 100 000 habitants est par contre passé de 84 en 1960 à 156 en 2002. Le secteur privé pour sa part est composé de 5752 cabinets libéraux, de 307 laboratoires et de 229 cliniques privées en 2002, avec une capacité de 4845 lits.

Au total, plus de 80% de la population dépend du secteur public pour les services de santé alors que leur répartition géographique montre l'ampleur des disparités entre milieu urbain et milieu rural. Rabat et Casablanca ont les deux plus importants C.H.U.

Les vastes campagnes publiques de vaccination contre les principales maladies, le développement de la contraception et un meilleur suivi de la maternité ont permis de réduire le taux brut de mortalité qui est passé de 10.6‰ en 1980 à 5.6‰ en 2002. L'espérance de vie à la naissance a été allongée, passant de 59.1 en 1980 à 70 en 2001

Néanmoins, bien que le taux de mortalité infantile ait baissé (passant de 57.4‰ en 1988-92 à 36.6‰ en 1992-97), il frappe plus durement le milieu rural que le milieu urbain, avec respectivement 69,3‰ et 46.1‰.

Le nombre de décès maternels pour 100 000 naissances, certes en recul (puisqu'il est passé de 332 en 1980-1998 à 228 en 1992-1997 et est estimé à 180 en 2001) demeure parmi les plus élevés au monde. Tout comme dans le cas de la mortalité infantile, la mortalité maternelle frappe plus durement les femmes vivant en milieu rural - 278 pour 100 000 en 2001- qu'en milieu urbain - 75 pour 100 000.

Sur le plan budgétaire, la part des soins de santé de base dans le budget de l'Etat a diminué pour atteindre 1.3% en 1990 (contre 1.8% en 1997-98) alors que la part de ces dépenses dans le budget du Ministère de la Santé était de 37.2%. Sur ce montant, 70% ont été consacrés au fonctionnement et 30% à l'investissement. Entre 1990 et 2002, les dépenses publiques totales par habitant ont progressé, passant de 75.3 dirhams en 1990 à 174.9 dirhams en 2002, mais elles sont toujours en deçà de celles engagées par d'autres pays arabes (quand le Maroc consacre 56 US\$ par habitant, la Jordanie y consacre 134, la Tunisie 118, et le Liban 398. Les soins et les biens médicaux sont encore chers par rapport au pouvoir d'achat des populations, d'autant que l'assurance maladie demeure limitée. Elle ne couvre que 13.5% de la population totale et concerne davantage les ménages urbains (21.8%) que les ruraux (3.5%).

La quasi-absence d'un système de solidarité institutionnalisée dans le domaine de la santé, pénalise donc en tout premier lieu les populations résidant en milieu rural, que l'on trouve en grande majorité parmi les plus pauvres.

Pourtant, le taux de recours au personnel médico-sanitaire pour les soins a progressé, passant de 53.5% en 1991 à 65.5% en 1998. L'amélioration est encore plus nette à la campagne (+15.2 points contre +8.3 points en ville), mais les ruraux s'adressent moins au personnel médico-sanitaire (56.5%) que les citadins (70.8%) lorsqu'ils sont malades ou blessés. Ce sont les médecins qui sont consultés par l'écrasante majorité, y compris en milieu rural (respectivement 88.2% et 84% en 1998). Les consultations ont lieu alors dans les établissements de santé publique (45.9%) et dans les cabinets privés (44.2%).

Ces quelques progrès ne doivent pas nous faire perdre de vue combien ils demeurent fragiles, comme en témoigne la progression récente et alarmante de la mortalité infantile et néonatale. La mortalité infantile est passée de 36.6 à 40 pour 1000 naissances entre 1997 et 2004 tandis que la mortalité néonatale est passée de 19.7 à 27 pour 1000 naissances vivantes durant la même période ! Ces chiffres conduisent donc à reconsidérer la définition des axes de la stratégie mise en œuvre pour assurer une politique de santé publique. Alors que le budget du ministère a quasiment triplé en une décennie, pour atteindre 6 milliards de dirhams en 2005, soit près de 6% du budget général, il apparaît bien modeste au regard de l'ampleur des chantiers à poursuivre (oncologie, diabète, hémodialyse, sida, et trachome cécitant) sans compter la prise en charge obstétricale et de l'enfant, le développement de la gériatrie, et la mise à niveau des urgences dans près de 40 hôpitaux. L'enveloppe annuelle dédiée à l'investissement reste bien modeste : 1.2 milliards en 2005 contre 1 milliard en 2004.

2. Le secteur de l'enseignement

Sur ce plan, l'héritage colonial est paradoxalement double :

- une sous-scolarisation de masse : en 1939, il y avait 25.700 enfants marocains à l'école pour 1,3 millions enfants scolarisables, soit un taux de scolarisation de 2 %. En 1952 : 157.000 jeunes marocains sont scolarisés soit un taux de 10 %. Ce taux est dérisoire, mais le plus important est que pour 157000 enfants, on a enregistré 1.614 réussites au Certificat d'Etudes Primaires, soit un taux brut de réussite de 1,1 %. L'enseignement qui se veut pourtant pratique, est en décalage complet avec la réalité sociale et les résultats sont dérisoires. L'école est une garderie inutile.

- une décrédibilisation de l'école : La colonisation a réussi à décrédibiliser l'institution scolaire, tout en ne scolarisant que 10 % des enfants !

Depuis l'indépendance, cet héritage pèse lourd et on serait tenté de dire que, depuis, on a assisté à un développement extensif de l'enseignement sans parvenir à améliorer sensiblement l'efficacité du système ni à le crédibiliser aux yeux des populations. Mais ces quatre décennies sont loin d'être uniformes puisqu'on peut distinguer les phases qui suivent

Les suites immédiates de l'Indépendance : 1954 - 1960

C'est un véritable bond en avant qui est réalisé : En 1954, 215.000 enfants marocains sont scolarisés ; alors qu'en 1960, 815.000 enfants le sont dans des établissements primaires et secondaires. Il y a eu peu d'exemples historiques de quadruplement des effectifs scolaires en quatre ans.

La phase d'essor : 1960-1983

Les deux décennies soixante et soixante-dix se traduisent par un progrès important de la scolarisation. En 1982, on arrive à 2 375 000 élèves dans le primaire public. L'indicateur le plus pointu en matière d'enseignement primaire est le rapport filles/garçons (nombre de filles pour cent garçons scolarisés) :

	1978	1982
F/G urbain	79,5	83,5
F/G rural	28,0	38,5

La période 1978-82 est marquée par des changements très rapides puisque le rapport F/G du monde rural passe de 28 à 38,5. La scolarisation des filles rurales commence à décoller, mais avec des écarts considérables entre les régions

Rapport F / G			
Régions en dessous de la moyenne nationale			
20 / 25	25 / 30	30 / 35	35 / 40
Essaouira	Chefchaouen	Tata	Khemisset
Taroudannt	Al Hoceima	Taza	El Jadida
Tiznit	Taounate	Khouribga	Boulemane
Ouarzazate		Azilal	Guelmim

Les écarts vont plus que du simple au double, ce qui est considérable et témoignent d'un haut niveau de disparités. Celles-ci résultent à la fois de l'attitude des décideurs à l'égard du territoire et du comportement des populations elles-mêmes, qui expriment avec plus ou moins de force leurs demandes en matière d'équipements publics et qui sont plus ou moins motivées quant à l'accès aux facteurs de progrès, tels que l'école pour les filles.

Tout semble indiquer que la cause majeure est d'ordre sociétal. Les records de non scolarisation des filles concernent les sociétés les plus traditionnelles, les plus réticentes aux changements, surtout lorsqu'il s'agit des filles. Mais on doit convenir que l'éloignement pénalise certaines régions et que l'isolement contribue à expliquer les records négatifs.

L'effort incontestable de l'Etat se déployait donc de façon contrastée, en fonction du milieu sociétal et il n'était pas suffisant pour lever les obstacles culturels dans les régions les plus traditionnelles.

L'ajustement structurel : 1982-1993 : Celui-ci se traduit par:

- Un coup d'arrêt à l'effort public
- Une mutation en profondeur du dispositif.

Ce deuxième aspect, le plus important, ne pouvait pas être mesuré sur le coup. On n'a pu apprécier l'effet structurant du P.A.S. qu'avec la reprise qui l'a suivi, au début de la décennie quatre-vingt dix, en comparant la géographie qui se dessine alors avec celle qui existait avant le P.A.S.

La reprise des années 90: On peut distinguer deux sous périodes :

- Avant l'Alternance : début de redressement en matière d'équipements publics
- Pendant l'Alternance : effort général et systématique, dont les effets commencent à se faire sentir mais qui pose de nouveaux problèmes -en particulier de gestion. En matière d'équipements, le plus difficile n'est pas l'investissement mais le fonctionnement.

La « nouvelle géographie » indique bien un changement fondamental. Le contraste est frappant entre le progrès des régions périphériques traditionnelles (sud oasien et atlasique - Rif) et le repli des régions centrales (Safi, Al Jadida, El Kakaâ, Settat, Kenitra, sans parler de Fès et Marrakech). Pour ces dernières, le facteur nouveau, déclenché par l'Ajustement Structurel, est la perte de confiance dans l'institution scolaire comme facteur de promotion sociale. On ne croit plus à l'école.

L'ajustement Structurel n'a donc pas ralenti la mutation profonde de la société vers le mieux-être et vers la demande d'école, y compris pour les filles. Cela se voit bien aux deux extrémités du pays. Par contre, il a introduit un nouveau paramètre qui n'est pas le refus, mais le mépris de l'école, considérée comme inutile et n'apportant rien sur le marché du travail. Et cela touche au premier chef les régions les plus agricoles et les plus engagées dans le processus de mutation économique : Gharb, Chaouia, Doukkala-Abda, Haouz, etc.). Ici, l'école constitue aux yeux des parents, une pénalisation pour le budget familial en terme de dépenses et de revenus qui leur fait déprécier le long terme par rapport au gain immédiat du court terme.

Dans les villes, la situation a connu une forte dégradation, comme le montre le tableau suivant :

URBAIN	Population	Salles	Classes	Enseignants	Elèves	Enseignant pour 100 élèves
1990-01	11.708.000	26.827	41.534	43.489	1.433.451	3,0
1998-99	14.954.000	34.142	51.499	52.950	1.754.389	3,0
2002-03	16.772.000	35.952	54.620	56.398	1.882.031	3,0
multiplicateur 2002/1990	1,43	1,34	1,32	1,30	1,31	0,99

Le taux d'encadrement est resté stable, à un niveau qui n'est pas satisfaisant, soit 35 élèves par classe. Pendant cette période, on constate que les effectifs ont augmenté beaucoup moins rapidement que la population. Le lien est clair entre les sureffectifs de l'enseignement public et le passage au privé des catégories qui en ont les moyens.

URBAIN TOTAL	Enseignants	Elèves	Enseignant pour 100 élèves
Public	56.398	1.882.031	3,0
Privé	10.354	216.519	4,8
Total	66.752	2.098.550	3,2

L'effort accompli pour le rattrapage des campagnes s'est accompagné d'une dégradation de l'enseignement public urbain qui favorise la montée du privé dans les villes et conduit à un mécanisme de ségrégation sociale qui n'est pas maîtrisé. Il est clair qu'avec un taux de 4.8 enseignants pour 100 élèves, le privé peut offrir d'autres prestations que le public qui est à 3 pour 100 élèves.

Le rétablissement de la situation scolaire des campagnes s'accompagne donc d'un processus très dangereux dans les villes qui consiste à orienter les couches sociales aisées vers l'enseignement privé et à laisser l'enseignement public et populaire en position difficile. On est sur la voie d'un mécanisme de ségrégation scolaire inavoué et incontrôlé dont les effets peuvent être déplorables.

Sur le plan spatial, la problématique rejoint celle du périurbain. Parmi les signes encore discrets mais particulièrement préoccupants pour l'avenir, on peut placer en première position la dégradation de la situation dans ce milieu hyper-sensible. C'est ici où se creusent de nouveaux écarts et où se durcissent des poches de pauvreté, terreau des inégalités et des handicaps. Même si toute une gradation existe entre ceux qui souffrent d'un début d'exclusion et ceux qui sont proches de ghettos, le risque de fracture du lien social est bien réel. Ces quartiers peuvent devenir à côté du monde rural, le nouveau tiers monde de la société Marocaine.

La situation actuelle est profondément différente de celle qui existait il y a une vingtaine d'années ; à l'époque, la bataille de la scolarisation se menait simplement contre les postures sociétales archaïques. Aujourd'hui, la bataille scolaire se mène sur deux fronts ; l'ancien est, certes, toujours actif mais il n'est plus déterminant. Désormais, le problème est de convaincre les parents que l'école est utile, qu'elle peut contribuer à trouver des solutions au problème essentiel de l'emploi.

3. Bilan santé enseignement

CARENCE DE LA SCOLARISATION DES FILLES RURALES	CUMUL DES DEUX	CARENCE DE L'ENCADREMENT MEDICAL
(moins de 80 filles pour 100 garçons scolarisés)		(moins de 3 médecins pour 10 000 habitants)
Grand Fès	Taounate	Al Haouz
Grand Meknès	Taza	Chichaoua
Kenitra	Khenifra	Ouarzazate
Khémisset	Béni-Mellal	Zagora
Settat	Azilal	Taroudannt
Khouribga	El Jadida	Tata
Boulemane	Safi	
Ifrane	Essaouira	Chefchaouen
Figuig		Sidi-Kacem

Nous utilisons conjointement les deux indicateurs de sous-équipement que sont, d'une part, le nombre de médecins pour 10.000 habitants et, d'autre part, le nombre de filles rurales scolarisées pour 100 garçons. Vingt-cinq provinces sont concernées, dont huit cumulent les deux carences. Elles forment trois blocs de sous-équipement prononcé :

A partir de ces trois blocs durs, on voit se dessiner deux aires différentes, celle du sous-équipement médical et celle de la sous-scolarisation féminine. Le sous-encadrement médical concerne les deux extrémités nord et sud du territoire ; il s'étale largement sur le sud oasisien et le Tensift et il touche fortement le Rif et le Gharb.

La sous-scolarisation des filles rurales, au contraire, concerne plutôt la zone intermédiaire et en particulier la grande périphérie de l'aire métropolitaine centrale, Kénitra, Khemisset, Settat ; elle touche également les périphéries des grandes villes comme Fès et Meknès.

Cette géographie montre clairement que la problématique du sous-équipement n'est plus ce qu'elle était. On a vu qu'en matière d'enseignement, l'épisode de l'Ajustement Structurel avait constitué une rupture. Désormais, le problème n'est plus simplement celui de l'existence ou non de l'équipement mais, au moins autant, celui de son utilisation.

Aussi, la carte du sous-équipement médical et scolaire renvoie très largement à celle de la pauvreté et du surpeuplement du monde rural. Et c'est le surpeuplement qui constitue le problème de fond. Mais il faudra plusieurs décennies pour régler ce problème - et encore seulement à partir du moment où le pays disposera d'une véritable politique agricole. Il faut donc se disposer pour longtemps à gérer le surpeuplement et la pauvreté rurale - ce qui signifie, en matière de santé, compter avant tout sur l'effort public, soit directement par le secteur public, soit indirectement, par l'aide publique au déploiement de la médecine libérale dans les zones défavorisées. Le Maroc est donc dans une situation où le volontarisme des pouvoirs publics est nécessaire au progrès de la société. On ne peut tout confier à la décentralisation, à la privatisation et à l'initiative locale, sous peine de maintenir des inégalités inacceptables. L'Etat doit garder les moyens d'une action vigoureuse de redressement des situations les plus préoccupantes.

3. LES EQUIPEMENTS DE DESSERTE

L'EAU POTABLE

Le secteur de l'eau potable

Incontestablement, le secteur de l'eau potable a fait l'objet d'un intérêt particulier depuis l'indépendance, pour répondre aux besoins croissants en raison de l'urbanisation rapide, du développement industriel et touristique et de l'amélioration du niveau de vie. Dans ce cadre l'Etat a entrepris par l'intermédiaire de l'Office National de l'Eau Potable, qui a pris le relais de la REI en 1972, la réalisation de grands complexes adducteurs destinés à la desserte des établissements urbains.

Evolution de l'offre globale

La demande globale en eau représente 65 % du total mobilisable, estimé en 2002 à 20 milliards de m³ et

devrait représenter 78 % de ce même total mobilisable d'ici 2020. Or, près de 90% des ressources mobilisables sont déjà mobilisées par des barrages qui permettent par leur capacité de stockage de lutter contre les variations interannuelles et par un réseau de forages dans les nappes souterraines. Mais la surexploitation des nappes qui a provoqué la baisse alarmante du niveau piézométrique durant les vingt dernières années ; l'envasement des retenues, la dégradation de la qualité de l'eau sont autant de facteurs qui contribuent à une révision à la baisse du potentiel réellement mobilisable par les infrastructures existantes. La croissance globale de la demande en eau du pays - tous usages confondus- devrait se faire au rythme de 1.5%/an (atteignant 15.5 milliards de m3 en 2020 contre 13 milliards de m3 en 2002).

Malgré les efforts consentis, les prélèvements ont considérablement diminué s'ils sont ramenés au total de la population : la dotation est passée de 2763 m3 /hab/an en 1955 à 1117 m3 en 1990 et ne dépasserait pas 590 m3 en 2025, soit en deçà du seuil de rareté, fixé à 1000 m3 /hab/an par les Nations Unies, et plutôt proche du seuil de pénurie fixé à moins de 500 m3 /hab/an.

Les progrès mitigés en milieu urbain

La part des ménages raccordés au réseau d'eau potable ne cesse de progresser (passant, par exemple, de 32.3% en 1985 à 47.1% en 1998-99) ; mais les taux demeurent faibles et trahissent, bien évidemment, l'existence d'écarts considérables entre milieux urbain et rural.

L'amélioration des conditions de desserte de la population urbaine est perceptible tant au niveau du branchement qu'au niveau de la pérennité et de la qualité du service ; performance d'autant plus remarquable qu'elle a lieu dans un contexte d'urbanisation galopante. La part de la population urbaine disposant de l'eau potable à domicile est passée de 32% en 1960 à 69.7% en 1985, 80% en 1994, 84% en 1998, et 91% aujourd'hui. Il faut noter, cependant, que ces progrès masquent des contrastes dans les conditions d'accès au service autant que dans la répartition des ménages raccordés individuellement : en particulier, les douars périurbains ainsi que les bidonvilles situés au cœur du tissu urbain ou à la périphérie, demeurent le plus souvent exclus du raccordement individuel et les ménages qui y résident continuent d'avoir recours aux bornes-fontaines ou à des solutions alternatives. Au total, une part importante des ménages urbains n'a toujours pas accès à l'eau potable à domicile. Si la raison du non raccordement au réseau au début de la décennie quatre-vingt dix était l'absence de réseau pour 49% des ménages concernés, en 1998/99, ce pourcentage a reculé de 10 points. Pour près de 30% des ménages, le branchement demeure trop cher alors que 30.7% des ménages non raccordés ont recours à d'autres solutions. Les modalités de gestion sont ici interpellées (en raison de la multiplicité des intervenants : communes, Régies autonomes, gestion déléguée).

Les déficits en milieu rural

L'alimentation en eau potable des populations rurales a été reléguée pendant longtemps au second plan des priorités gouvernementales : en 1985, 1.6% des ménages disposaient d'un branchement au réseau d'eau potable, 4% s'approvisionnaient aux bornes-fontaines alors que 76.6% n'avaient accès qu'aux ressources naturelles (puit, oued, source,...). En 1998/99, soit presque quinze années plus tard, 5.3% des ménages seulement ont accès au réseau d'eau potable, 6.6% s'alimentent aux bornes-fontaines, alors que près de 82% d'entre eux continuent de s'approvisionner aux sources naturelles, puits et oueds. Le principal problème demeure l'absence de raccordement (94.6% en 1998/99).

L'amorce d'une amélioration est allée de pair avec le lancement d'un programme spécifique aux campagnes en 1995, soit quarante ans après l'accès à l'Indépendance. Le PAGER, qui vise à pallier les insuffisances constatées à travers la desserte de près de 31 000 localités (douars), regroupant 11 millions d'habitants. Du point de vue institutionnel, le PAGER repose sur un partenariat entre le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Équipement, les collectivités locales et les associations d'usagers. Depuis le lancement de ce programme, les progrès sont sensibles en matière de taux d'accès : de 14% en 1994 à 50% en 2002.

L'effort consenti par les différents intervenants depuis l'indépendance a permis de réaliser une nette amélioration du niveau de service de l'eau à l'échelle nationale. En effet la population bénéficiant de l'eau à domicile qui était de 0,8 million en 1956 est passée à 2,8 millions en 1972 pour atteindre 13,1 millions en 1999, soit une couverture de plus de 85% de la population urbaine du Maroc (le taux étant aujourd'hui de presque 100%). Cette performance demeure cependant nettement supérieure à celle enregistrée dans le milieu rural et à laquelle un programme spécifique, le PAGER, a été dédié à partir de 1995. En milieu rural, le mode d'accès recouvre une réalité différente de celle des villes.

Ce mode d'accès est défini dans le cadre du PAGER (par la DGH comme par l'ONEP) comme un ratio qui rapporte à tout projet dans une localité l'ensemble de la population rurale résidente dans ladite localité. Ainsi calculé, cet indicateur ne prend en compte ni les normes de potabilité, de pérennité et de desserte, ni le fonctionnement même du système d'alimentation en eau potable (AEP) mis en place dans une localité. Sont donc ainsi occultés le tarissement de la ressource, l'arrêt de l'équipement ou les défauts d'entretien qui pourraient perturber le service.

La répartition géographique révèle de fortes disparités : 23% seulement de l'ensemble des localités dans le monde rural ont été touchées par le PAGER à ce jour. Ramenés en termes de localités desservies, les taux d'accès déclarés révèlent une action portée en priorité surtout sur les localités de grande taille, ce qui risque d'avoir des conséquences sur la progression du taux dans le futur.

Mais en dépit des efforts consentis, de nombreuses provinces demeurent en retrait par rapport à la majorité. De nombreux facteurs participent à cette situation : l'orientation des investissements externes se fait en priorité vers les provinces bénéficiant d'un don ou d'un prêt concessionnel. En revanche, lorsque la programmation n'obéit qu'aux règles du financement « interne », la formule du partenariat entre les communes rurales, les services extérieurs du Ministère des Travaux Publics et l'ONEP est privilégiée.

Les localités qui présentent une forte culture participative associée par exemple aux revenus de l'émigration ont pu proposer le paiement global de la part revenant à la commune rurale et leurs populations ont pu ainsi accélérer la procédure. C'est le cas dans la province de Chtouka-Ait Baha et d'Agadir-Ida-Outanane dans le Souss. En l'absence du relais que constituent les apports extérieurs, le risque est grand pour les populations de se retrouver à la merci du bon vouloir de présidents de communes qui sont tentés de faire de la transmission de la demande et de l'engagement financier de la commune un objet électoral.

D'un autre côté, le poids prépondérant accordé à la participation financière parmi les critères d'éligibilité au PAGER entraîne des discriminations entre les collectivités, occultant de fait les principes de solidarité et d'équité socio-spatiale. C'est ainsi qu'on aboutit à des situations surprenantes : par exemple, en dehors du Grand Casablanca, les régions qui enregistrent les plus fortes populations restent celles du Gharb-Chrarda-Beni Hssein, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan ; les deux premières correspondent à des zones de grande irrigation moderne alors que la troisième englobe des populations anciennement sédentarisées du Rif occidental. L'investissement de l'Etat dans la grande hydraulique et le dynamisme démographique dans ces régions (surtout les deux premières) ne furent pas relayés par le développement adéquat des équipements de base en matière d'AEP rurale. Le taux d'accès et le pourcentage de localités touchées par le PAGER restent dans ces régions bien en deçà de la moyenne nationale. En revanche, dans les régions ayant les plus

faibles densités de population (régions sahariennes, Oriental, Meknès-Tafilalet), les taux d'accès enregistrés sont parmi les plus élevés.

L'ÉLECTRICITÉ

En matière de couverture et de desserte en électricité des milieux urbain et rural, les écarts demeurent encore assez forts. De même, au sein du monde rural, de grandes disparités subsistent entre les régions.

L'électrification en cours dans le cadre du PERG a porté à la fin 2003 sur 31.18% des localités du milieu rural. Il convient de souligner les efforts consentis dans certaines provinces du Programme des Priorités sociales (BAJ), considérées comme les moins équipées. Cependant, d'autres provinces restent encore très peu pourvues en équipements. C'est le cas notamment de la province d'El Jadida, dont le taux de douars mis sous tension n'est que de 21.81%, de la province de Settat (21.03%) ou de celle de Taounate (29.28%)

Six régions sur seize présentent toujours un taux inférieur à la moyenne : Marrakech-Tensift-Al Haouz (44%), Taza-Al Hoceima-Taounate (54%), Doukkala-Abda (45%), Tanger-Tétouan (42%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (31%), Chaouia-Ouardigha (37%).

La desserte en électricité

Un développement remarquable en 50 ans

Dès l'indépendance, l'Etat met fin aux activités de la société Energie Electrique du Maroc (EEM) et crée par dahir (5 août 1963) l'Office National de l'Electricité (ONE) qui est chargé du service public, de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique. Dans les grandes villes, les régies et depuis peu les concessionnaires privés, prennent le relais et assurent la distribution aux usagers.

Progressivement, la puissance installée par l'ONE passe de 415 MW en 1960, à 1989 MW en 1989, pour atteindre 4410 MW en 2002, dont moins de 30% du total installé et 8% du total consommé est d'origine hydraulique.

Alors qu'en 1963, le nombre de clients directs ne dépassait pas les cent mille, en 2003 l'ONE alimentait en électricité près de 4.5 millions de clients, dont 2.4 directs. La longueur du réseau durant cette période est passé de 9000 à 140 000 km ; et la consommation moyenne par foyer est passée de 220 à 1200 kWh.

Des déficits sérieux et des écarts urbain-rural sont encore observés

En terme d'accessibilité au service, l'électrification des ménages est encore modeste à l'échelle du pays. En 1985, presque 30 ans après l'accès à l'Indépendance, 39.3% des ménages seulement disposaient de l'électricité, (à cette date, 36.9% des ménages disposaient de la télévision, mais seulement 18.2% un réfrigérateur). En outre, les écarts entre milieu urbain et milieu rural aggravaient cette situation : 76.4% des ménages vivant en ville avaient accès à l'électricité, contre 6.1% en milieu rural. En 1994, 81% des ménages urbains disposaient de l'électricité. Quoique en amélioration constante, la situation en 1998/1999 était encore problématique : au niveau national 55.9% des ménages disposent de l'électricité, avec 86.1% des ménages en ville, contre 15.6% en milieu rural.

Une sérieuse reprise en main lors des 6 dernières années

Avec la deuxième tranche du Programme National d'Électrification Rurale (PNER), le Programme National d'Électrification Décentralisée (PNED) et le programme d'Électrification Rurale Global (PERG), l'État s'engage sérieusement à faire face à la situation. Pour ce programme, une Direction de l'Électrification Rurale est créée en 1995 avec pour tâche la gestion globale du programme : l'objectif est l'électrification de 1.5 millions de ménages avec un rythme annuel prévu de 1 000 villages pendant la période 1996 à 2010. A fin décembre 2003, le taux moyen d'électrification en milieu rural concerne déjà 55% des ménages. Il faut cependant signaler que l'effort accompli se traduit par l'équipement des campagnes en réseau de transport de l'énergie électrique, tandis que l'accessibilité du réseau n'est pas toujours synonyme de raccordement effectif. Le taux d'électrification varie selon que l'on considère les foyers électrifiables et ceux effectivement connectés.

D'autre part, compte tenu du poids de la dimension économique de ce service, le problème du poids que représentent réellement les localités faiblement peuplées, à habitat dispersé et/ou enclavées, en matière d'électrification est posé ; à moins qu'on ne propose aux ménages une formule d'électrification décentralisée, il est à craindre que ces localités ne restent à la marge du processus en cours.

Enfin, la faible solvabilité des foyers ruraux pauvres rend problématique ce projet d'électrification ; l'accessibilité est posée, en termes autant économiques que d'équité. Il est cependant à espérer que les diverses formules expérimentées récemment (par exemple, le compteur « Nour » à prépaiement) puissent aider à dépasser cette contrainte.

LES ROUTES ET LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

L'accès à l'Indépendance s'est traduit en matière de transport routier par le souci de remédier à deux lacunes essentielles : d'une part, la précarité des relations entre le Nord et le reste du pays, et d'autre part, l'insuffisance au niveau de la desserte des provinces éloignées. Ainsi, des investissements importants ont permis de développer de manière substantielle le réseau routier : de 1956 à 1994, une moyenne annuelle de 300 km de routes ont été construites. Cette moyenne a dépassé 1000 km à partir de 1995, date du lancement du programme national de routes rurales. Ainsi, malgré des progrès en dents de scie, le linéaire des routes revêtues a triplé depuis l'indépendance puisqu'il est passé de 10 348 km au lendemain de l'indépendance à environ 35 000 km en 2004. Le tableau suivant donne cette évolution depuis 1956 :

Année	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1996	2000	2002	2004
réseau revêtu	10 348	16 000	18 700	21 400	23 700	26 480	27 710	29 142	29 523	29 951	32 086	33 983	34 984

Plusieurs programmes ont contribué à cette évolution :

- Le programme National de Routes Rurales : le premier programme lancé en 1995 porte sur l'aménagement ou la construction de 11236 km jusqu'en 2005. Ce programme prioritaire a été arrêté par une approche multicritères et participative associant les élus et les autorités locales en vue d'optimiser les avantages

socio-économiques liés à l'environnement du projet, différente de l'approche traditionnelle basée sur l'estimation de l'avantage ressenti directement par l'usager. Ce premier programme d'un linéaire total de 15000 km sera réalisé d'ici 2015 et visera l'amélioration du taux d'accessibilité des populations rurales aux routes qui passera de 54% en 2005 à 80% en 2015 tout en réduisant les disparités actuelles entre les provinces.

- Le programme d'amélioration des routes actuelles en élargissant 600 km de routes étroites par an et en poursuivant le rythme de conservation des routes revêtues.
- En plus du réseau de routes rurales, un programme autoroutier se réalise à un rythme soutenu. Démarré en 1975, le rythme de construction des autoroutes était de 40 km par an entre 1991 et 2003, puis de 100 km par an jusqu'en 2005 et doit passer à 160 km par an entre 2005 et 2010. Actuellement, près de 600 km d'autoroutes sont en service.

Avec son réseau routier actuel, le Maroc est placé parmi les premiers pays africains mais, comparé aux pays développés ou similaires, il n'est pas encore suffisamment équipé en routes et ce malgré les efforts déployés pour l'extension et la maintenance du réseau routier. Cette insuffisance est manifeste dans plusieurs zones qui demeurent encore enclavées et souffrent de problèmes d'accès aux services sociaux et administratifs de base. Aussi, la poursuite de la politique routière, délibérément ambitieuse, se doit d'être rigoureusement maintenue.

L'infrastructure routière

L'accès à l'Indépendance s'est traduit en matière de transport routier par le souci de remédier à deux lacunes essentielles : d'une part, la précarité des relations entre le Nord et le reste du pays, et d'autre part, l'insuffisance au niveau de la desserte des provinces éloignées. Ainsi, des investissements importants ont été réalisés, qui ont permis de développer de manière substantielle le réseau routier : la longueur de routes construites est ainsi passée de 21.367 km en 1960 à 57.227 km en 2001 (le réseau revêtu passant de 15.932 à 32.085 km au cours de la même période.). Malgré les efforts déployés pour l'extension et la maintenance du réseau routier, sa densité demeure cependant relativement modeste (2.1 km pour 1.000 habitants.)

Le retard s'applique davantage aux campagnes marocaines qui sont mal desservies, car elles ont bénéficié d'une faible attention : par exemple, 350 km seulement de pistes ont été réalisées entre 1983 et 1988 (et 280 km entre 1989 et 1994).

Lancé en 1995 le Plan National de Construction des Routes Rurales (PNCRR) a mis en place un programme sur une période de 7 à 9 ans pour construire 1.200 km de routes chaque année. Jusqu'en septembre 2003, les travaux lancés dans le cadre du PNCRR ont totalisé 8 702 km de linéaire soit 77.4% du programme (5150 km en construction et 3.552 km en cours d'aménagement). Les réalisations effectives représentent 7 465 km, soit 66.4 du linéaire programmé. Le PNCRR devrait donc atteindre son objectif de 11.236 km prioritaires en 2005, soit 10 années après son démarrage.

En dépit des efforts consentis, le PNCRR concerne moins de 30% des besoins en matière de désenclavement du monde rural et si la garantie d'une circulation en tout temps a progressé, elle n'atteint pas encore les 60%. Un rapport établi par la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) en 2004 montre que la mise en œuvre de ce plan d'action s'est accompagnée d'une série de dysfonctionnements à la fois dans la procédure de programmation, dans le partenariat avec les collectivités locales, en raison du poids du

Ministère de l'Intérieur en tant que ministère de tutelle, mais aussi dans l'implication des populations. D'autre part, alors que les critères de programmation du PNCRR ont privilégié les relations intercommunales, voire régionale, le problème de la liaison des douars aux pistes principales de désenclavement (provinciales ou régionales) reste posé. Le douar en tant qu'unité socio-spatiale de base, où s'exprime la demande, ne bénéficie pas de relais dans les cadres institutionnels. Les actions des populations locales, relevant de l'initiative privée (associations d'émigrés originaires du douar le plus souvent), ne sont que faiblement relayées par les services publics ou par le budget de la commune rurale concernée.

Quelques observations sont à faire :

- **L'entretien des routes** : les années 80 ont connu une régression des moyens financiers consentis aux infrastructures routières aboutissant en 1987 à une baisse de 80% (en valeur constante) des crédits d'entretien. Les dotations budgétaires annuelles restent marquées par leur irrégularité, impliquant de grandes difficultés de programmation. Le Fonds Spécial Routier (FSR) a été créé en 1989 pour engendrer des ressources financières stables permettant la réalisation d'un plan d'action pour la maintenance, l'entretien et l'exploitation des routes.
- L'analyse de la **densité du réseau revêtu** à l'échelle régionale permet de mettre à jour une concentration le long du littoral, accompagnée d'une jonction aux principales grandes villes couvrant les périmètres irrigués et les zones minières. Ce dispositif a évolué dans le sens d'un renforcement du maillage dans les régions déjà fortement intégrées au marché tandis que les zones montagneuses et présahariennes sont restées à la traîne. Ainsi, les provinces de Taroudant, Ouarzazate, Tiznit, Tan Tan, Tata, Guelmim, Boulemane, Figuig et Errachidia se distinguent par la faible densité du réseau routier revêtu. Le PNRR en tant que programme de désenclavement du monde rural a donc visé dès son lancement à améliorer l'équipement des provinces jusque-là délaissées. Sept provinces sur les quarante cinq les moins desservies ont bénéficié de 31% du linéaire inscrit au PNRR. Il s'agit des provinces ayant chacune en programmation un linéaire d'au moins 450 km (Taroudant, Ouarzazate, Azilal, Taza, Khénifra et Errachidia). Globalement, toutes les provinces ayant un réseau revêtu de moins de 10 km pour 100 km² ont bénéficié du linéaire programmé. Les provinces les moins concernées par le PNRR sont composées en grande majorité des zones faiblement habitées (Tan-Tan, Guelmim...), des périphéries des grandes villes (Casablanca, Rabat, Fès, Meknès, Tanger, Kénitra, Sidi Kacem...), ainsi que des périmètres irrigués.

Si des priorités sont retenues (zones pauvres du BAJ, zones de montagne) lors de la définition même du programme, la persistance d'interférences relevant d'autres considérations, souligne-si besoin est-la nécessité d'un cadre de mise en cohérence territoriale propre à un meilleur recadrage de l'action de l'Etat.

Evolution des autres infrastructures de transport

Evolution du réseau ferroviaire

L'édification du réseau ferroviaire a été entreprise au Maroc au début du 20^{ème} siècle et sa première ouverture au public date de 1916. Son expansion remonte cependant à 1923, date à partir de laquelle il a successivement relié les principaux centres urbains du nord et du centre. Son exploitation était assurée par trois concessions confiées à trois compagnies privées et ceci jusqu'en 1963 quand l'Etat a décidé de prendre en main sa gestion et son organisation en instituant l'Office National des Chemins de Fer (ONCF). Durant les 25 années qui ont suivi, l'ONCF s'est attaché à renforcer les installations fixes, à moderniser le réseau (électrification) et à l'adapter à l'évolution du trafic. Le transport du minerai et surtout du phosphate était une priorité, mais parallèlement des efforts importants sont faits pour attirer le trafic voyageur (en particulier des trains navettes rapides). Le linéaire du réseau s'établit in fine à 1907 km dont 1000 km sont électrifiées. Le volume de fret y compris les phosphates (qui en représente les deux tiers) reste toutefois inférieur à 20 000 tonnes/an. Depuis 1988 l'Etat a considérablement diminué de 75% ses subventions au Fer ce qui a conduit l'ONCF à faire des économies douloureuses tout en le poussant à adopter des approches commerciales dynamiques, notamment pour le transport des voyageurs (près de 11 millions passagers /an).

Evolution des infrastructures portuaires

Lors de son indépendance le Maroc ne comptait que 9 ports pour ses activités commerciales et de pêche. Il en compte aujourd'hui 31 y compris 6 ports de plaisance. La gestion de ces ports a été profondément remaniée et modernisée, la croissance moyenne du trafic de marchandises y est soutenue (3,5% depuis 1961) et celle des produits de la pêche également (5,5% depuis cette même date). Le trafic passager quant à lui représente environ 2 millions d'unités en 2000 alors qu'il n'atteignait pas 60 000 passagers en 1961. A ce jour 98% du volume (environ 57 millions de tonnes) des échanges commerciaux avec le monde extérieur se font par voie maritime. A l'exception des minerais, l'acheminement des marchandises à l'entrée et à la sortie se fait essentiellement par camions. La flotte de pêche marocaine représente près de 3500 unités.

Evolution des infrastructures aéroportuaires

Le transport aérien a évolué très sensiblement depuis l'indépendance et principalement depuis l'apparition des gros porteurs dans les années 70. Le vaste programme de modernisation et de diversification qui a été mis en oeuvre dans le cadre du schéma national d'aménagement du territoire, a permis d'offrir des possibilités d'accès beaucoup plus larges au trafic aérien. Outre le désenclavement de régions jusqu'alors isolées, cette politique a permis de favoriser et de diversifier l'industrie du tourisme. C'est ainsi que de 5 aéroports internationaux et 2 nationaux qui, au moment de l'indépendance permettaient d'assurer une partie des échanges nationaux et internationaux, on est passé à la fin du siècle dernier à un patrimoine de 11 aéroports internationaux, 4 nationaux et 14 régionaux. Le trafic aérien durant cette même période est passé de 300 000 passagers et 7000 tonnes de fret par an en 1956 à environ 5 millions de passagers et plus de 50 000 tonnes de fret.

Quelques enseignements

Au cours des trois décennies qui ont suivi l'Indépendance, le problème principal du Maroc était relativement simple : comme tout était à faire, dans tous les domaines et dans toutes les régions, la question était de mobiliser le maximum de ressources publiques pour créer le plus rapidement possible. Des progrès importants ont effectivement été réalisés dans plusieurs domaines, mais ils sont restés en deçà des besoins, particulièrement dans le monde rural qui a été la victime d'un véritable abandon.

Dans ce sens, l'effort de rattrapage engagé depuis une dizaine d'années doit évidemment être poursuivi, mais en faisant attention toutefois que la problématique a évolué, et qu'il s'agit d'une époque et d'expériences différentes : le Maroc n'est plus seulement au temps des grands plans sectoriels de rattrapage. Certes, ceux-ci doivent être conduits à leur terme, mais désormais l'essentiel est ailleurs. Le principal défi aujourd'hui réside dans la mise en place d'un processus régulier et durable de « création-maintenance-gestion » des équipements de base, impliquant tous les acteurs : populations concernées, collectivités territoriales et services de l'Etat. Autrement dit, le problème est de moins en moins quantitatif et de plus en plus qualitatif. Il ne s'agit plus seulement d'injecter des crédits mais d'organiser la participation et d'ajuster les opérations à l'attente des populations. C'est une responsabilité éminente de l'Etat.

Avec l'effort consenti lors des dix dernières années, le Maroc dispose maintenant d'une bonne expérience de mise en place d'équipements du monde rural. L'une des leçons est que si une collectivité territoriale n'a pas les moyens de créer les équipements nécessaires, elle n'aura non plus de moyens de les entretenir. Quand l'Etat fait cadeau d'un équipement à une collectivité, c'est le plus souvent, en l'absence de moyens à l'aval, un cadeau empoisonné qui débouche sur un gâchis du financement public.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les notions mêmes de services de base sont fluctuantes et nécessitent, pour chaque service considéré, sa restitution dans le contexte où il prend sens. Ainsi, les services de base sont difficilement saisissables, dans un espace-temps, où leur compréhension varie considérablement soit en tant que réalités tangibles soit comme fondements de la citoyenneté.

Sur la base des études et analyses qui précèdent, il semble possible de présenter un certain nombre de similitudes et d'analogies sur la nature et l'évolution des services de base abordés pendant cette période. Se dessine ainsi, dans cette perspective de compréhension globale, l'esquisse d'une matrice engendrée par ces problématiques qu'ont connu, de façon variable, les services de base et les conditions de leur accessibilité.

Parmi les plus importantes problématiques que l'on peut signaler, il y a le legs colonial qui constitue, pour tous les services de base, un héritage lourd de conséquences, chargé d'inégalités et de disparités auxquelles il a fallu pallier dès les premières années de l'Indépendance. Qu'il s'agisse des multiples disparités entre régions, d'un taux de scolarité ou d'une couverture sanitaire dérisoires, etc., les efforts à consentir par l'Etat pour parer à de multiples urgences au lendemain de l'Indépendance étaient colossaux.

Il est bien évident que l'objectif majeur des protectorats français et espagnols n'étaient pas d'assurer le développement humain de " leurs protégés " marocains. Mais il est important de faire un état des lieux de notre pays à cette époque pour mesurer l'ampleur des défis que devaient relever les Pouvoirs publics à l'aube de l'Indépendance. Il s'agit là, justement, d'une autre caractéristique de cette matrice que l'on retrouve quels que soient les services de base abordés. Réunification du Royaume, mise en place de nouvelles institutions, satisfaction de besoins considérables en matière d'éducation de santé, d'accessibilité territoriale (pistes et routes), etc., qui ont mobilisé fortement tous les efforts de l'Etat.

Cependant, malgré cette mobilisation et malgré les nombreux efforts consentis dans de nombreux domaines, les résultats n'ont pas été à la hauteur des besoins et des espérances. Il s'agit là d'une troisième caractéristique de cette matrice. Caractéristique sur laquelle il faudrait se pencher davantage pour essayer de comprendre l'inadéquation entre les moyens mis en œuvre et la modicité des résultats soulignés par la faiblesse de l'Indice de Développement Humain de notre pays. C'est une question cruciale, une question d'actualité également pour éviter que les mêmes écarts ne se poursuivent aujourd'hui. S'agit-il de pesanteurs socio-historiques ? D'un manque de vision ? Ou bien, s'agit-il d'un problème de gouvernance ?

Le phénomène de privatisation affecte également les principaux services de base. Privatisation de l'enseignement, privatisation de la distribution d'eau et d'électricité, privatisation de la santé-privatisations qui accentuent les déséquilibres et renforcent l'image d'un Maroc à plusieurs vitesses mentionné précédemment. Cette tendance lourde est-elle la réponse adéquate aux problèmes contemporains en matière de services de base ? Alors que l'un des défis majeurs dans le développement du pays réside aujourd'hui dans la mise en place d'un processus de régulation et de soutien des équipements de base, ce qui suppose une plus grande présence de l'Etat. En effet il ne s'agit plus d'injecter des crédits, mais d'organiser la participation citoyenne, d'ajuster les opérations aux attentes des populations ; ceci devrait être la responsabilité éminente de l'Etat, par la mise en place d'outils institutionnels devant régir les rapports entre les différents intervenants dans l'adéquation et la gestion des services de base.

Une dernière caractéristique qui peut concerner le présent thème _services de base et considérations spatiales_ comme tout autre thème portant sur l'évolution du développement humain au Maroc, caractéristique d'essence différente parce qu'elle est immatérielle, mais de grande importance : Quels sont aujourd'hui les valeurs partagées dans notre pays ? Quels sont les principaux repères auxquels les citoyens s'identifient ? Quelle identité nationale au terme de cinquante ans d'Indépendance ? Comment construire le projet d'un Maroc indépendant, enraciné dans la diversité de ses cultures et ouvert sur le monde comme l'appellent de tous leurs vœux les générations ascendantes ?

■ Services de bases et considérations spatiales Perspectives pour le Maroc de 2025

1. LA QUESTION DU FINANCEMENT ET SES RAMIFICATIONS : PROPOSITIONS DU POINT DE VUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La question de l'investissement est souvent considérée comme essentielle, alors qu'en fait les dépenses de fonctionnement/gestion sont en général bien plus importantes en matière d'équipements publics. Pour une classe de coûts, le coût de gestion de trois ans de fonctionnement coûte aussi cher que la construction.

On est donc confronté à la question globale de la structure du financement public, en relation avec la décentralisation ; mais celle-ci ne peut pas être traitée en dehors des deux questions lourdes que sont d'une part, les places respectives du public et du privé et, d'autre part, la répartition des coûts entre l'utilisateur et le contribuable. Ces problèmes s'imposent aujourd'hui avec d'autant plus de force que le pays se trouve confronté à des problèmes de financement public.

La situation d'impécuniosité de l'Etat remet en cause son rôle traditionnel de financier général de tous les équipements et services publics. Cela n'était possible qu'avec un niveau réduit de services sur une petite partie du territoire. Si on veut tout à la fois couvrir l'ensemble du pays et suivre la croissance des besoins sociaux, il faudra repenser le système et mettre en place une régulation qui permette d'ajuster le développement aux capacités du financement public.

De même, l'accélération de la croissance économique passe par un renforcement des infrastructures de base. Ce renforcement requiert tout d'abord de nouveaux investissements pour étendre les services actuels, desservir de nouvelles zones et satisfaire une demande croissante. Comment relever ce triple défi ? La question n'est pas de savoir si les opérateurs dans ces secteurs se sont bien acquittés des missions qui leur sont confiées, mais de savoir s'ils sont à même de relever ces nouveaux défis. Or, tout permet de penser que ces opérateurs seuls n'y parviendront pas. L'Etat et les entreprises publiques concernées n'ont pas les ressources requises pour financer la totalité des besoins de ces secteurs. Deux secteurs vitaux parmi ces équipements de bases peuvent illustrer cette tendance : la santé et l'éducation.

		1994	2002	tamv
Population		26074 000	29631000	1,6
PIB marchand	en millions Dh constants	251 617	287 702	1,7
Dépenses de l'Etat	en millions Dh constants	61 916	74 467	2,3
Dépenses de l'Etat / PIB	en %	24,6	25,9	

Le premier fait qu'il ne faut pas perdre de vue est que la croissance annuelle moyenne du PIB marchand en volume est presque égale à celle de la population ; Le PIB marchand par habitant est resté stable pendant les derniers huit ans ; par contre, la dépense de l'Etat a augmenté de 2,3 % par an, Il est clair que la stagnation du PIB par habitant réduit la marge de manœuvre de l'Etat.

L'évolution de la structure de la dépense publique illustre cette situation :

	Millions de Dh courants		Millions de Dh constants 1994		Dh constants 1994 / ht		tamv
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	
Education	14 774	19 498	14 774	16 606	567	560	-0,1
Santé	2 879	4 577	2 879	3 898	110	132	2,2
Education + Santé	17 653	24 075	17 653	20 504	677	692	0,3
Dépenses de l'Etat	61 916	87 437	61 916	74 467	2 375	2 513	0,7
%Educ +Santé	28,5	27,5	28,5	27,5	28,5	27,5	-0,4

La dépense globale de santé a augmenté de 35 % en valeur constante, soit un taux de 2.2 % par an pour la dépense par habitant ; cela traduit l'effort que l'on a noté précédemment concernant la médecine publique en milieu rural. Mais on constate en même temps que la dépense d'éducation plafonne à 560 Dh (valeur 1994), avec une très légère diminution de -0,1 % par an. **L'Etat semble être arrivé au maximum de ses capacités** et on a constaté effectivement que l'amélioration de la scolarisation rurale s'est accompagnée d'une forme de régression dans les villes.

Globalement, la part des dépenses de services sociaux (Education et Santé) dans la dépense publique a reculé d'un point, passant de 28,5 à 27,5. On peut émettre l'hypothèse qu'à structure économico-fiscale constante, cette tendance est appelée à se poursuivre. Le Maroc semble donc être entré dans une phase d'ouverture des ciseaux entre la croissance des besoins et les capacités de financement de l'Etat. Il est appelé à mettre à plat l'ensemble du dispositif et envisager des mutations importantes pour mettre en place un système durable.

Le rapport Usager / Contribuable :

Un certain nombre de questions sont à rappeler ici : qui paie quoi ? Et au nom de quels principes devrait être décidé que tel ou tel service doit être imputé au budget de la collectivité ou au budget de l'utilisateur ? Pour répondre, on rappellera d'abord que l'action de l'Etat est fondée sur deux grands principes étroitement associés : l'unité nationale et la solidarité nationale.

Or, si en matière d'accessibilité aux routes, l'Etat se doit d'offrir un réseau routier hiérarchisé et complet à tous les citoyens parce que la mobilité est une condition de la citoyenneté et du fonctionnement du marché national (cependant et par contre, l'autoroute peut être payante et privatisée parce qu'elle intervient en supplément du réseau routier et apporte un plus dont l'utilisateur doit supporter le coût), en matière de santé par contre, c'est au nom de la solidarité que l'Etat intervient, afin d'assurer un service minimal décent aux populations insolvables dans ce domaine. C'est pourquoi l'Etat a pris en charge le service de la santé rurale.

En matière d'enseignement, la situation est plus complexe puisque l'enseignement public repose conjointement sur les deux principes de solidarité envers ceux qui n'ont pas les moyens de payer le service et la constitution de l'unité nationale à partir de la formation unifiée des citoyens. Selon que l'on mette en avant l'un ou l'autre de ces deux principes, on peut déboucher sur des solutions différentes. C'est là en particulier que vient se greffer le débat de fond portant sur le choix entre égalité et équité, cette dernière pouvant être définie comme une solidarité à géométrie variable, en fonction des moyens des intéressés.

Pour les services marchands, la situation est en principe simple puisqu'elle relève par définition même du paiement par l'utilisateur. En fait, la situation est un peu plus complexe. Si on admet facilement que l'électricité et l'eau (incluant adduction et évacuation) doivent être facturées au coût réel, il faut quand même faire une exception pour l'eau potable en milieu rural, compte tenu de la grande pauvreté de la majorité des populations concernées. Pour la distribution d'électricité, l'existence d'un service public unique permet d'activer une solidarité en faveur des campagnes peu peuplées et des régions de montagne où les coûts unitaires sont beaucoup plus élevés.

Sous l'angle du financement, cette problématique d'offre des services et des équipements de base peut être abordée à la lumière des trois contraintes majeures qui doivent structurer l'action publique :

- L'impécuniosité de l'Etat.
- La pauvreté de la grande partie du monde rural.
- Le sous-équipement des périphéries urbaines.

Il s'ensuit que l'orientation générale doit être celle de l'économie des fonds publics, en faisant appel, dans toute la mesure du possible, à la participation financière des usagers, mais avec deux modulations importantes pour la pauvreté rurale et pour les extensions urbaines. Mais même dans ces deux cas, il importe de limiter au strict minimum le recours à la gratuité absolue. Le principe de la contribution - même minime - du bénéficiaire doit être généralisé.

Le financement et les Acteurs

La mise en place des équipements de base fait intervenir systématiquement les trois acteurs que sont l'Etat, les collectivités et les usagers. Ces acteurs doivent être des contributeurs selon des proportions variables en fonction de la nature de l'équipement et des conditions socio-économiques locales.

En matière d'équipements, outre la création, le coût le plus important est le fonctionnement, la gestion et la maintenance. A cet effet, il y a intérêt à démultiplier les modes de gestion : Etat, Sociétés publiques, Privé aidé sous contrat, Concession de service public, Privé, Associations. Chaque formule a ses mérites ; tout dépend en réalité des caractéristiques du milieu, de ses moyens financiers et de ses capacités organisationnelles

Ce choix est d'autant plus nécessaire que les ressources fiscales propres aux collectivités locales demeurent fondamentalement inélastiques. Malgré la réforme de la taxe urbaine, le produit de cette taxe est resté faible. D'un autre côté, l'introduction et l'application d'un impôt sur les terrains urbains a soulevé d'innombrables difficultés.

Certes, les concours financiers de l'Etat ont connu une progression considérable. Les subventions ont une importance vitale dans la gestion financière des collectivités locales. Elles sont réparties suivant les critères d'opportunité et de priorités mais la logique de responsabilisation, engagée sur le plan politico-administratif depuis 1976, se heurte souvent à des mécanismes financiers relevant encore pour partie, d'une logique financière ancienne fondée sur un interventionnisme affirmé de l'Etat.

Le succès de la nouvelle étape franchie en matière de décentralisation demeure suspendu à la réforme prévue des finances communales dans le sens d'une plus grande autonomisation/responsabilisation des collectivités locales. Bien entendu, cette autonomie financière réelle, doit aller de pair avec un minimum de solidarité entre communes et en faisant jouer à la fiscalité locale un rôle plus actif.

C'est aux collectivités qu'il appartient de proposer la création des équipements - cette proposition ayant valeur de prise en charge des opérations concernées. Cela implique une réforme profonde de la fiscalité et de la répartition des compétences.

La décentralisation à consolider:

Le terme de décentralisation peut recouvrir des réalités très différentes, en termes de contenu, de modalités territoriales et de rapport avec la déconcentration. Le fondement de la décentralisation ne réside pas dans les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales, mais dans l'association entre le transfert de compétences et le transfert de responsabilité fiscale. Le principe de base est qu'un décideur doit être un payeur qui assume la responsabilité du prélèvement fiscal face à ses mandants.

Ce principe semble être difficile à appliquer au Maroc, compte tenu de la réalité sociale et fiscale du territoire. Les communes où les besoins sociaux sont les plus criants sont généralement insolvables et l'on comprend bien ainsi pourquoi on y recourt systématiquement aux versements de l'Etat ; mais cette formule n'est pas durable. La réforme de la fiscalité locale est une nécessité afin que chaque entité dispose d'une assiette fiscale propre - fut-elle d'un niveau très modeste. Cela permettra d'indexer une partie au moins des versements de l'Etat sur l'effort fiscal de la collectivité. Le principe d'égalité pour les attributions de fonds de l'Etat n'est applicable que dans certains domaines essentiels, tels que les services à l'enfance ; pour le reste, la règle devrait être : « Aide-toi, l'Etat t'aidera ».

La décentralisation et Déconcentration : un attelage à organiser

Dans les conditions qui sont les nôtres, le succès de la décentralisation dépendra pour une large part de la bonne articulation entre décentralisation et déconcentration. Dans un système d'acteurs complexes où chacun a sa propre logique et sa propre stratégie et dans un système de pouvoir et de décision de plus en plus partagés (résultant de la décentralisation), les enjeux de la transversalité dépassent le périmètre des services de l'Etat.

La mise en œuvre de la décentralisation participe pleinement du chantier de modernisation de l'Etat, dans ses missions, son organisation et son fonctionnement aux échelons central et territorial. Les conceptions renouvelées de l'aménagement du territoire et de la modernisation de l'administration apparaissent comme deux volets d'une même politique de réforme au service du développement des territoires.

En pratique, les initiatives des pouvoirs publics en ces domaines laissent encore entrevoir un défaut d'articulation entre deux chantiers conduits séparément avec une intensité variable, des mécanismes et relais institutionnels aux effets différenciés. En effet, les orientations des pouvoirs publics en matière de réforme administrative appellent à un recentrage de l'Etat sur le cœur de ses missions stratégiques de conception, d'impulsion et de suivi des politiques publiques en s'appuyant sur des structures, une organisation et des méthodes renouvelées.

Plus que jamais l'approche territoriale des politiques publiques dans un schéma de « bonne gouvernance », défini par les pouvoirs publics comme un objectif à atteindre, exige un repositionnement de l'Etat central.

Au cœur des nouvelles approches territoriales en terme de « bonne gouvernance », la déconcentration est l'opérateur de la modernisation du système d'action publique local.

Nécessité d'un mécanisme de programmation, de coordination et d'évaluation

La mise en œuvre territoriale des politiques relève bien de l'intégration des compétences de l'Etat dans le partenariat local. Le cloisonnement des ministères et le manque de coordination sont les principaux problèmes auxquels doit faire face l'Etat dans l'exercice de ses compétences. Chaque programme pris séparément montre une programmation utilisant des critères spécifiques du secteur :

- PNRR : la liaison des populations les plus enclavées au réseau national.
- PAGER : demandes locales et enveloppe financière accordée à la Province.
- BAJ composante Santé : couverture sanitaire par des établissements de soins de santé de base médicalisés localisés dans les chefs-lieux de Communes rurales.
- BAJ composante Education : carte scolaire d'écoles mères et écoles satellites suivant le volume de population des douars.
- PERG : proximité du réseau national et considérations financières.

Dans ce processus, la programmation des services ne laisse pas, à titre d'exemple, apparaître de partenariat entre le Ministère de l'Equipeement et les autres départements ministériels concernés (Ministère de l'Agriculture, de la Santé, de l'Education...). Cette situation, met en lumière le problème de l'absence d'une institution de coordination et de concertation entre les différents acteurs.

Il est difficile dans un tel contexte d'afficher au niveau central une vision partagée autre que formelle. Qu'il s'agisse de la programmation pluriannuelle des équipements dans le cadre d'une politique de développement rural, de l'encadrement standardisé et/ou systématique par la norme des politiques territoriales ou même du déploiement progressif des capacités de synthèse et d'anticipation, la sectorisation des politiques publiques reste un obstacle à surmonter. Surtout quand subsiste une configuration encore largement concentrée des pouvoirs

Aussi, la transformation du mécanisme d'équipement du territoire dans le sens de la multiplication des acteurs et de la diversification des financements, impliquait en corollaire la mise en place d'un Observatoire National permettant à l'Etat de suivre les évolutions dans ce domaine, sur l'ensemble du territoire national.

On a déjà noté que le développement de l'enseignement privé devait être suivi avec attention car le risque de ségrégation sociale est évident et il peut mettre en cause l'unité nationale. Face à ces risques, la condition première est que l'Etat dispose d'une information précise et en temps réel sur tout ce qui se passe à travers le territoire en matière d'équipements avec les contraintes du milieu naturel et les capacités des sociétés concernées.

Cette mission de suivi devrait être confortée par l'existence d'un Fonds spécifique et non sectoriel permettant les interventions directes de l'Etat dans des cas bien précis, qu'il s'agisse d'urgences n'ayant pu être réglées par les procédures ordinaires ou d'opérations exemplaires présentant un intérêt en matière d'intervention (voir l'exemple du Programme de lutte contre les effets de la sécheresse).

Urbain et rural : distinguer les deux milieux

On a déjà souligné le contraste entre les deux mondes que sont le milieu rural et petites villes d'un côté, et les villes, grandes et moyennes, de l'autre. Le contraste, global, concerne aussi bien les revenus de la population que les moyens des collectivités territoriales ou les capacités d'organisation de la société locale. L'Etat est contraint d'assumer des responsabilités beaucoup plus larges dans le premier milieu. C'est le cas pour l'enseignement qui relèvera uniquement du public ou du secteur de la Santé qui passera par un mécanisme de soutien/incitation en direction des jeunes médecins pour orienter les libéraux vers les espaces défavorisés.

Le problème des milieux défavorisés sera de savoir fixer des limites pour éviter la prise en charge intégrale et perpétuelle par l'Etat. Autant il est normal que l'Etat subventionne largement l'adduction d'eau, autant l'usager doit assumer l'entretien et la gestion.

L'intégration socio-économique des équipements :

La question centrale de l'emploi se retrouve, par ses implications, dans tous les domaines. Si l'intégration dans la société s'opère par le travail et l'emploi, force est de constater que le Maroc ne crée pas assez d'activités pour tous. La croissance économique, dans une compétition internationale sévère, se fait par recherche de productivité : augmentation de l'investissement en technologies et réduction corrélative de l'emploi. La politique de lutte contre l'exclusion est une affaire de longue haleine.

Or il existe aujourd'hui une contradiction fondamentale qu'il faut gérer : celle qui résulte de l'écart entre le niveau du développement culturel et des besoins sociaux d'une part, et le niveau de développement économique, d'autre part. Cet écart est croissant puisque le second paramètre évolue plus lentement que le premier. Le problème du management territorial est donc de gérer cette contradiction, en mesurant bien les difficultés qu'elle soulève en premier lieu dans le monde rural : la plus grande partie de notre territoire est fiscalement insolvable ; ce qui constitue un obstacle de taille à toute politique de participation et de partage des responsabilités.

De fait, le problème n'est pas limité aux campagnes surpeuplées ; il pénètre de plus en plus à l'intérieur du monde urbain, en liaison avec les contrastes sociaux de grande ampleur qui caractérisent nos villes. Mais dans le même temps, cela ouvre des perspectives pour l'avenir ; ainsi l'unification des villes qui a été réalisée récemment doit-elle servir-entre autres-à créer un cadre de solidarité sociale entre les différentes

composantes de l'espace urbain. Encore faut-il mettre en place un dispositif fiscal efficace qui permette d'alimenter effectivement les budgets municipaux, à la hauteur des besoins sociaux-ce qui est loin d'être le cas actuellement. Les réformes à entreprendre concernent au premier chef les Ministères de l'Intérieur et des Finances ; l'important est que les réformes institutionnelles et fiscales soient menées de façon parfaitement synchronisée.

2. PERSPECTIVES GENERALES 2025

TENDANCES AU REGARD DES ÉVOLUTIONS OBSERVÉES ET EN COURS

Les diverses études faites montrent que, sur la base des évolutions observées jusqu'ici, un certain nombre de tendances lourdes s'imposeront encore pendant les années à venir :

1. En matière de logement et d'urbanisation

- La croissance urbaine inéluctable, combinée à un déficit de logements, estimé officiellement aujourd'hui, à environ 1 250 000 unités, devraient générer une demande encore plus accrue, et donc aggraver l'ampleur des besoins ;
- L'ampleur, inégalée, du défi posé ira croissant : par rapport aux standards internationaux, du fait qu'on n'est encore qu'à 55% d'urbains, et que l'on tend vers la reconnaissance institutionnelle du logement comme un droit de tout citoyen.
- Autre défi important : le respect de l'identité et notamment de l'urbanité (cadre de vie respectueux des usages culturels et des spécificités architecturales régionales).

2. En matière de services de base et d'accessibilité spatiale

- L'inégal maillage du territoire, résultat d'une politique fondée sur le concept de la « zone pilote », (lui-même basé, en termes de financement, en général sur l'apport des bailleurs de fonds internationaux, et en terme d'identification et de conduite, sur une approche unilatérale, faite par chaque département instigateur ou en charge d'un programme défini par ses propres critères).
- Accentuation donc du phénomène « Maroc à plusieurs vitesses », car les contrastes spatiaux s'élargiront : outre l'opposition duale entre les montagnes et les plaines, entre un monde urbain équipé et des campagnes en cours d'équipement, il y aura le développement sans précédent des périphéries des villes sous le double effet de l'accroissement naturel et des migrations internes, ce qui conduit à reposer les conditions mêmes de leur équipement en services de base. En outre, l'extension des services de base est abordée en termes économiques et techniques, rarement en termes de fonctionnement territorial, et la priorité des décideurs est donc davantage la viabilité de l'infrastructure en s'assurant la participation financière des usagers plus que l'équité territoriale.
- Exemple type : l'axe urbain Kénitra - Jorf Lasfar et surtout de Casablanca : en 2025, la part de l'axe urbain dans la population totale sera de 26,6%, la part de l'axe urbain dans la population urbaine sera de 33,2%, et la part de la population urbaine dans la population totale de l'axe sera supérieure à 70%.

LES GERMES DE CHANGEMENT

Ceux-ci apparaissent se situer à deux niveaux principalement : gestion et gouvernance, dont les bases d'actions sont:

- Le placement de la dimension humaine au cœur de toute politique de développement humain, notamment au niveau de l'éducation, du savoir, de la santé, du cadre de vie, de l'économie, de la gestion de la vie en commun, etc. C'est vers un développement humain qui donne à ces valeurs culturelles (dignité, contexte, cadre de vie) la place déterminante qui leur revient qu'il faut tendre.
- Une combinaison harmonieuse mettant en œuvre solidarité communautaire et démocratie locale, et une citoyenneté collectivement assumée (exemples de Ait Iktel et de Tamesloht présentés dans le document principal).
- Recherche de synergies entre les différents acteurs dans la région et prise de conscience réelle des décideurs locaux de la gravité de la situation sociale du plus grand nombre de la population surtout dans les domaines de l'habitat, de l'emploi, du transport et de l'environnement.

LES DÉTERMINANTS DU PROGRÈS OU DES FREINS DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

- Les facteurs de progrès résident dans la poursuite du processus de démocratisation à l'échelle locale et régionale, la refonte des structures de gestion des territoires (sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise), la mise en adéquation du système éducatif et du système économique pour arrêter l'hémorragie des potentialités et lutter contre les déperditions des ressources humaines, ainsi que la réforme et la mise à niveau du système judiciaire
- Concernant l'épineuse question du retard du monde rural et des disparités entre l'urbain et le rural, pierre d'achoppement de l'évolution globale du pays lors des 50 dernières années, il est impérieux de mettre en place une politique dans laquelle la réduction de la pression de la population rurale sur les terres agropastorales disponibles soit la condition première de tout développement
- Les freins au développement humain sont partiellement liés à la multiplicité des acteurs intervenants dans la gestion des territoires, qui ont des attributions qui sont souvent sources de conflits de compétences dont résultent une mauvaise gouvernance locale et d'énormes gaspillages de moyens publics ;

POINTS FORTS / ATOUTS / DYNAMIQUES VS. POINTS FAIBLES / FRAGILITÉS / DÉSÉQUILIBRES

1. Les potentiels à conforter et les déficits à combler (les fondamentaux à garantir) à court et à moyen terme

- Besoin de poursuivre l'effort d'équipement en services de base dans de nombreux espaces non encore touchés par les différentes politiques sectorielles mises en œuvre pour faire face à la pauvreté socialement et spatialement visible et pour assurer la pérennisation de ces équipements (entretien et renouvellement...) dans les espaces déjà équipés.
- Poursuivre, approfondir, et évaluer les chantiers de réforme ouverts dans les domaines socio-économiques (en matière d'éducation, de formation professionnelle, de justice, de système de gouvernance, de mise à niveau de l'économie et des territoires) et en matière d'urbanisme.

2. Les leviers au développement humain

- Une administration de mission, efficace, et une gouvernance locale efficiente,
- Un projet de développement local et régional partagé dans le cadre d'une concertation démocratique élargie à tous,
- Une politique foncière courageuse et audacieuse dans les villes et surtout dans les métropoles pour faciliter l'acte de bâtir et d'entreprendre (mise en place d'agences foncières et techniques d'agglomération en relation avec l'agence foncière nationale),
- Un partenariat réfléchi entre le public et le privé.

3. Les obstacles au développement humain sont :

- Une action administrative globalement peu rentable,
- Des collectivités élues éloignées des vrais problèmes du développement,
- Des responsabilités diluées avec une absence quasi-totale de l'évaluation des actions entreprises.

4. Les principaux défis à relever

- Besoin d'action énergique et durable des pouvoirs publics pour régler la question fondamentale de la gouvernance du territoire, aux niveaux central et local.
- Besoin d'amener l'état à inscrire son action de manière transversale par la mise en place d'une structure institutionnelle de concertation et de coordination afin de pouvoir mieux articuler l'ensemble des actions programmées, éviter la grande dispersion des efforts engagés et atteindre le plus grand nombre de ménages.

5. Pré requis ou conditions de réussite pour résorber les déficits

- Nécessité de conduire le processus de démocratisation à son terme et d'appliquer de manière effective la politique de décentralisation/ déconcentration dont résulteront responsabilité et rendu du compte.
- La solution au problème du foncier urbain qui plombe l'urbanisation et l'urbanisme.
- La mise sur pied de mécanismes de financement adéquats, vu que ce problème inhibe le processus d'accès au logement ;
- La décentralisation effective des pouvoirs avec la clarification des rôles des acteurs dans le cadre de cette décentralisation afin que chacun puisse jouer pleinement son rôle dans un cadre de gestion contractuelle (autorités, collectivités locales, ONG, usagers, départements ministériels).
- Le partenariat public-privé doit être affiné afin que le rôle dévolu à chacune des parties en présence soit clairement défini : l'Etat-en tant que garant du service public-doit veiller au respect de l'intérêt général et de l'équité territoriale dont pourraient pâtir, au nom de la logique de la rentabilité, les espaces et les ménages à faible compétitivité.

EVALUATION DES STRATÉGIES PASSÉES (RÉUSSITES, DIFFICULTÉS, ÉCHECS) ET EN COURS (OBJECTIFS ET CIBLES POURSUIVIS)

1. Programmes d'action à poursuivre ou à abandonner :

On pourrait tracer la ligne de démarcation entre les critères sur la base desquels on pourrait évaluer l'adéquation et la pertinence de stratégies mises en œuvre et, partant de là, leur poursuite ou leur abandon,

en s'appuyant sur la validité des principes qui sous-tendent les actions dans des domaines clés du développement. Sur ce plan, il faudra se poser les questions suivantes :

- les stratégies mises en œuvre sont-elles importées ou imposées par des institutions internationales, ou bien soumises à des considérations internes ?
- la mise en œuvre de stratégies repose-t-elle sur des analyses et des critères issus et déterminés sur la base de données locales, ou bien d'un système centralisé qui ne prend pas en considération, en amont, les particularités et les objectifs régionaux et locaux ?
- la capitalisation des résultats de ces stratégies-pour mettre en lumière, de manière expérimentale, les succès, les difficultés et les échecs-est-elle prise en considération dans tel ou tel champ d'action ou programme ultérieur à réaliser?
- Les actions à poursuivre : modernisation de l'appareil productif, équipement en infrastructures lourdes (autoroutes, routes...), programme d'éducation et de formation professionnelle (y compris l'éducation à la citoyenneté et au patriotisme), et la lutte contre la pauvreté.

2. Les actions à revoir :

- Réévaluer les normes urbanistiques utilisées jusqu'à présent pour fixer les superficies des équipements de base, surtout dans les grandes villes.
- Privilégier, dans la confection des plans d'aménagement et plus particulièrement redéfinir les dimensions des services de base et des équipements de proximité. Privilégier l'urbanisme opérationnel dans un cadre concerté et participatif au lieu de l'urbanisme réglementaire rigide en vigueur.
- Abandonner la programmation des cartes d'équipements de base d'une façon unilatérale par les Ministères concernés (éducation, santé...) en faveur d'une programmation intégrée.
- Prendre en compte d'une façon systématique la production de projets privés dans le domaine des services de base dans la planification de ces derniers à l'échelle des espaces urbains.
- Dans le domaine de la lutte contre l'habitat insalubre, revoir le choix systématique de donner un habitat à tout occupant de baraque en privilégiant la prise en charge directe par les habitants dans ce type de logement à travers des politiques d'emplois différenciés et d'accès aux systèmes de crédits adaptés. Ceci conduira à un traitement juste de la question d'accès au logement pour toutes les couches de la population et évitera les glissements et les spéculations sur les opérations publiques d'habitat.

RECOMMANDATIONS POUR LE COURT TERME

- Pour mettre en œuvre une décentralisation effective et une définition claire et cohérente des responsabilités et des moyens, il faudra renouveler le dispositif institutionnel pour la gestion des territoires et des grandes villes ; en effet, les collectivités locales restent marginalisées au sein du dispositif général de l'autorité publique tandis que la région demeure « une coquille vide », un organe qui relève du domaine du potentiel.
- Les grandes villes doivent bénéficier d'un système de gouvernance permettant une gestion forte de toute et disposer par ailleurs, de l'autorité nécessaire pour gérer l'espace urbain, lutter contre l'illégalité des constructions, arbitrer les conflits et négocier avec tous les interlocuteurs dans la région. Par exemple, dans le domaine de l'habitat, le grand problème aujourd'hui, comme il y a trente ans, n'est plus les bidonvilles, mais la croissance incontrôlée des périphéries, dépourvues d'infrastructures de base, en danger sanitaire, sous équipées et avec des populations massivement sous employées.

- Mettre en place une politique financière d'encouragement au crédit adapté aux conditions socio-économiques de la demande, pour le grand nombre des citoyens, pour l'accès au logement (dans ses différentes formes) avec les garanties de l'Etat.
- Adopter un système de recensement périodique et précis des types d'habitat insalubre dans les collectivités permettant de bien contrôler les actions menées pour leur éradication. Ceci appelle une politique claire en matière de responsabilisation des acteurs locaux chargés du contrôle et particulièrement des autorités et des collectivités locales.

FACTEURS DE CHANGEMENT, RUPTURE, ET EXIGENCES INTERNES OU EXTERNES QUI POURRAIENT AVOIR UNE INCIDENCE SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN D'ICI 2025

- La croissance rapide de la population et la diversification des besoins sous l'influence de l'éducation, des médias internes et surtout externes, de la liberté d'expression, etc. entraîneront de fortes demandes au niveau de l'emploi, de la formation, de l'habitat décent, de la circulation et de la qualité de la vie. Les demandes de participation à la gestion des affaires locales seront renforcées avec le développement du mouvement associatif dans tous les domaines. Les conséquences de tous ces mouvements de la société seront multiples et imposeront aux pouvoirs publics, à l'Etat, des réformes appropriées pour y répondre efficacement.
- D'autres facteurs de changement qui pourraient avoir une incidence sur le développement d'ici 2025 pourraient être la combinaison d'une décentralisation des décisions, une autre manière de formuler la question du cadre bâti et de l'urbanité et une impulsion importante pour démultiplier les résultats des initiatives de solidarité communautaire et tenter d'implanter, en renforçant une culture de la citoyenneté, des pratiques saines et des modalités d'actions analogues dans les localités et régions qui connaissent les mêmes types de problèmes.
- Un autre facteur, autrement plus grave, est celui de l'emploi. Le Maroc est entré - et cela va durer quinze à vingt ans - dans une phase de crise aiguë du marché du travail en raison d'un télescopage entre calendrier démographique et calendrier économique : le Maroc est pris en tenailles entre la démographie (et la scolarisation) qui fournit chaque année des centaines de milliers de jeunes sur le marché du travail, et les paramètres économiques qui se traduisent actuellement par une stagnation du nombre absolu d'emplois disponibles. Cette situation est appelée à durer, voire à s'amplifier si le réservoir de millions d'emplois dans l'agriculture est amené à être libéré du système prévalant et si l'industrie ne réussit pas à faire face correctement dans un contexte d'ouverture.
- L'urbanisation en tant que facteur capital de changement entraîne trois séries de conséquences :
 - (ii) des besoins croissants, plus variés, plus coûteux ;
 - (iii) des besoins plus pressants, revendiqués de manière ouverte (contrairement au besoin rural qui est encore peu présent) ; et
 - (iv) Des besoins diversifiés selon les lieux, qui ne peuvent pas être traités de manière uniforme.
- La régulation du financement public, de la recherche du bon compromis entre les orientations nationales et les conditions locales, en tenant compte de ce que pour mieux canaliser la demande et éviter les surenchères, le demandeur doit, au moins partiellement, être aussi payeur.
- Le rapport de l'Etat au territoire induit quatre voies de changement différentes et convergentes :
 - (i) le développement local : Levier de création de la valeur et alternative ou complément en matière d'offre

d'emploi, par rapport aux autres domaines conventionnels ; micro entreprises, auto emploi, artisanat à développer en dehors de la gestion administrative classique, et fonctionnant par contrats ciblés entre les acteurs privés, les instances publiques ou semi-publiques impliquées dans les opérations ;

(ii) Une réforme fiscale qui permet désormais aux collectivités locales d'exister, en devenant crédibles, d'où nécessité de revoir le système des finances locales actuelles et de concevoir des procédures participatives différentes des méthodes en cours ;

(iii) La Déconcentration et la Décentralisation à un rythme plus soutenu, avec un représentant de l'Etat sur le terrain clairement désigné ; et

(iv) La mise en place des procédures contractuelles et non basées sur un des rapports de force et le recours à l'obstruction réciproque et, in fine, au blocage. La solution réside dans la mise en œuvre rapide des procédures contractuelles qui ont l'avantage de la transparence et de positionner l'Etat dans une posture d'arbitrage.

ISBN
9954-405-19-4
N° Dépôt Légal
2005/2610



**50 ANS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN
&
P E R S P E C T I V E S 2 0 2 5**

Accès aux Services de Base et Considérations Spatiales

RAPPORTEURS

Abdellatif BENCHERIFA
Mohamed BENELKHADIR
Saïd MOULINE
Mohamed SOUAFI

R A P P O R T T H É M A T I Q U E