



Revue de la politique urbaine nationale du Maroc



Revue de la politique urbaine nationale du Maroc

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2024), *Revue de la politique urbaine nationale du Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d1b643e4-fr>.

ISBN 978-92-64-86307-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-62600-3 (PDF)

ISBN 978-92-64-76139-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-66142-4 (epub)

Crédits photo : Couverture © Sergio Formoso/Getty Images Plus.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Attribution – Vous devez citer l'œuvre.

Traductions – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*

Adaptations – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres.*

Contenu provenant de tiers – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.

Vous ne devez pas utiliser le logo de l'OCDE, l'identité visuelle ou l'image de couverture sans autorisation expresse ni suggérer que l'OCDE approuve votre utilisation de l'œuvre.

Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

Avant-propos

Les politiques urbaines nationales à travers le monde jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre d'une vision stratégique partagée entre les différents niveaux de gouvernement afin de promouvoir une urbanisation équilibrée, polycentrique et de qualité. Depuis plus de deux décennies, l'OCDE accompagne les pays dans leurs efforts visant à surmonter les défis liés à l'urbanisation, tels que l'étalement urbain, les obstacles liés à la mobilité et les inégalités, à travers des revues de politiques urbaines ou des études thématiques.

S'appuyant sur cette expertise, les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine, approuvés par le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE (RDPC) en 2019, offrent un cadre d'orientation sur lequel les dirigeants à tous les niveaux de gouvernement peuvent se fonder pour élaborer leur politique urbaine à l'aune des enseignements tirés des meilleures pratiques internationales. En particulier, le quatrième Principe appelle les gouvernements à « élaborer une vision claire au service d'une politique urbaine nationale prête pour l'avenir, afin de répondre aux effets de la mondialisation, de l'urbanisation, du vieillissement, des migrations, de la croissance et du déclin démographiques, de la révolution de la production, de la transition numérique, du changement climatique et des autres grandes transformations sur les villes de toute taille ». Les politiques urbaines nationales sont également essentielles pour coordonner les actions et les ressources entre les différents niveaux de gouvernement afin de répondre aux besoins spécifiques des territoires, aux objectifs nationaux et aux engagements mondiaux liés à la politique urbaine et au développement durable.

La série des Revues des politiques urbaines nationales de l'OCDE fournit des analyses, recommandations et bonnes pratiques pour aider les différents niveaux de gouvernement à développer une urbanisation polycentrique de qualité, qui repose sur un système de villes compétitives, inclusives, durables et résilientes. D'après une enquête menée par l'OCDE auprès de toutes les villes, zones métropolitaines et pays ayant fait l'objet d'une revue urbaine au cours des 20 dernières années, 88 % des recommandations formulées par l'OCDE ont été entièrement ou partiellement mises en œuvre.

La Revue de la Politique Urbaine Nationale du Maroc a été élaborée sur la base de concertations étroites avec les acteurs nationaux, régionaux et locaux, et suivant la méthodologie de l'OCDE qui repose sur le cadre normatif fourni par les Principes de l'OCDE sur la Politique Urbaine, des données et analyses comparatives, un dialogue avec les pairs pour partager les bonnes pratiques, et la co-production d'un plan d'action dans une responsabilité en partage avec les parties prenantes. À la lumière des expériences internationales, cette Revue propose une feuille de route pour un développement urbain cohérent, polycentrique, et source de croissance économique, d'inclusion sociale et de soutenabilité environnementale. Améliorer l'urbanisation est en effet un enjeu crucial pour soutenir les efforts nécessaires soulignés dans l'Étude économique de l'OCDE sur le Maroc (2024) visant à accroître la productivité et à inscrire le Maroc dans une trajectoire de convergence vers les pays à hauts revenus. Il appartient désormais aux acteurs nationaux et locaux ainsi qu'aux parties prenantes marocaines de les prendre en considération et de les mettre en œuvre à l'avenir.

Cette Revue a été présentée pour discussion au 35^{ème} Groupe de Travail sur la Politique Urbaine du 14 mai 2024 et approuvée par procédure écrite le 28 août 2024 sous la cote [CFE/RDPC/URB(2024)14].

Remerciements

La Revue de l'OCDE de la Politique Urbaine Nationale du Maroc a été préparée par le Centre pour l'Entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) de l'OCDE, dirigé par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice.

Elle a été réalisée à la demande du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV) du Maroc dans le cadre du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial, qui est l'un des projets phares de la Deuxième Phase du Programme-Pays conclu entre le Gouvernement du Maroc et l'OCDE (2019-2024).

La Revue a été coordonnée par Camille Viros, Cheffe de l'Unité Villes et Croissance Inclusive, CFE et rédigée par une équipe composée de Camille Viros, Maria Paula Caldas, Magda Maaoui et Catherine Paquette, sous la supervision d'Aziza Akhmouch et de Soo-Jin Kim, respectivement Cheffe et Cheffe Adjointe de la Division des Villes, politiques urbaines et développement durable au sein du CFE. La Revue a bénéficié des précieux conseils de Carlos Conde, Chef de la Division Moyen Orient et Afrique de la Direction des Relations mondiales et coopération, d'Amal Chevreau, Cheffe de l'Unité Économie sociale et innovation, et de Claire Charbit, Cheffe de l'Unité Attractivité régionale et intégration des migrants, CFE. Le Chapitre 6 a été revu et commenté par Isabelle Chatry, Cheffe de l'Unité Décentralisation, finances infranationales et infrastructures, CFE.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier tout particulièrement Madame Fatima Ezzahra El Mansouri, Ministre de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville du Maroc, Monsieur Yousef Hosni, Secrétaire Général du MATNUHPV, et Madame Badria Benjelloun, Directrice de l'Urbanisme et cheffe de ce projet, ainsi que toutes les équipes du Ministère, notamment Madame Lamiae Guerouani et Monsieur Younes Asri, pour leur soutien indéfectible dans la réalisation et l'aboutissement de cette Revue, et Madame Badiia Gueroui pour sa coordination notamment au début du projet.

Le Secrétariat de l'OCDE remercie les équipes et parties prenantes des Services du Chef du Gouvernement du Maroc qui ont assuré un fort portage de la Revue de la Politique Urbaine Nationale du Maroc dans la continuité du dialogue territorial initié entre le Maroc et l'OCDE en 2016.

Le Secrétariat de l'OCDE est également reconnaissant envers l'ensemble des parties prenantes au Maroc pour leur mobilisation et leur participation aux différents événements qui ont jalonné ce dialogue de politique publique, notamment pendant la mission d'étude de décembre 2022, les webinaires pluri-acteurs organisés en avril 2024, et le séminaire de haut niveau ainsi que l'atelier de co-production de la feuille de route organisés à Rabat en juin 2024. Le Secrétariat remercie les équipes du Ministère de l'Intérieur, du Ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques publiques, du Ministère de l'Équipement et de l'Eau, du Ministère du Tourisme, de l'Artisanat et de l'Économie Sociale et Solidaire, du Ministère de l'Industrie et du Commerce, du Ministère des Affaires Étrangères, de la Coopération Africaine et des Marocains Résidant à l'Étranger, du Ministère de la Transition Énergétique et du Développement Durable, du Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, du Ministère de l'Économie et des Finances, du Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la

Communication, du Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la famille, de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie, de l'Agence Marocaine de Développement de la Logistique, de l'Office National des Chemins de Fer, de l'Agence Marocaine pour l'Efficacité Énergétique, de l'Agence Nationale des Ports, de l'Office National des Aéroports, d'Al Omrane, et de l'Office Chérifien des Phosphates, pour leur implication active dans le dialogue transversal impulsé par cette revue.

La mobilisation et la participation des équipes des Agences urbaines de Rabat-Salé, Marrakech, Oujda et Casablanca, de la Caisse de Dépôt et de Gestion, de la Société de Développement Local (SDL) Rabat Région Mobilité, de la SDL Casa Aménagement, de l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bouregreg, et du Centre Régional d'Investissement de la Région Rabat-Salé-Kénitra, ont permis un ancrage territorial de ce dialogue de politique publique.

Le Secrétariat de l'OCDE est reconnaissant envers toutes les équipes du Maroc qui ont facilité le processus de collecte d'informations et de commentaires sur les premières ébauches de la Revue, permettant l'analyse exhaustive présentée dans cette revue.

Le Secrétariat de l'OCDE exprime sa gratitude envers les délégués du Groupe de Travail sur la Politique Urbaine pour les commentaires fournis lors de la 35^{ème} session du Groupe de Travail du 14 mai 2024.

Enfin, nos remerciements vont à Jack Waters, CFE qui a préparé le document pour publication.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Abréviations et acronymes	11
Résumé	14
1 Messages clés et feuille de route	19
Messages clés	19
Feuille de route	23
2 L'urbanisation au Maroc, ses défis et opportunités	34
Introduction et principales conclusions	35
Les tendances de l'urbanisation au Maroc	35
La performance économique des villes marocaines	51
Défis de logement, mobilité et soutenabilité environnementale dans les villes marocaines	62
Notes	73
Références	74
Annexe 2.A. Délimitation des zones urbaines fonctionnelles du Maroc	77
Annexe 2.B. Codes pays et territoires	80
3 Vers une politique urbaine nationale rénovée du Maroc	82
Introduction et principales conclusions	83
La politique urbaine au Maroc : caractéristiques, accomplissements et limites	84
Élaborer une politique urbaine nationale rénovée du Maroc	98
Références	114
Annexe 3.A. Programmes et stratégies sectorielles du Maroc ayant un impact sur le développement urbain	117
Annexe 3.B. Principaux messages de l'OCDE sur une sélection de politiques sectorielles et la gouvernance	120
4 Pour des villes marocaines compétitives, inclusives, durables et résilientes	125
Introduction et principales conclusions	126
Améliorer la planification urbaine au Maroc	127
Promouvoir le développement économique des villes et réduire les disparités territoriales	141
Lutter contre les inégalités urbaines et promouvoir la croissance inclusive	152
Améliorer la mobilité dans les villes marocaines	160

Construire des villes marocaines durables et résilientes	169
Notes	179
Références	179
5 Résoudre le défi du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc	186
Introduction et principales conclusions	187
Les défis liés au logement et à l'habitat dans les villes du Maroc	187
Analyse des programmes mis en œuvre en matière de logement et d'habitat dans les villes marocaines	192
Recommandations : améliorer et diversifier la politique du logement et de l'habitat dans les villes en intégrant de nouveaux enjeux prioritaires	205
Notes	217
Références	219
6 Gouverner et financer le développement urbain au Maroc	222
Introduction et principales conclusions	223
Renforcer la coordination verticale et sectorielle au niveau national et local pour le développement urbain	223
Optimiser le financement de l'urbanisation	241
Renforcer la planification stratégique, les capacités administratives des villes marocaines et la participation des parties prenantes	247
Notes	260
Références	260
Annexe 6.A. Allocation des compétences des collectivités locales au Maroc depuis 2015	264

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Feuille de route pour une politique urbaine nationale du Maroc	24
Graphique 2.1. Répartition de la population selon le degré d'urbanisation au Maroc et dans une sélection de pays OCDE, 2015	36
Graphique 2.2. Évolution de la répartition de la population selon le degré d'urbanisation au Maroc et dans une sélection de pays OCDE, 1975-2015, points de pourcentage	38
Graphique 2.3. Projections sur l'évolution de la population du Maroc par milieu de résidence (2014-2050)	40
Graphique 2.4. Nombre de zones urbaines fonctionnelles au Maroc et dans les pays de l'OCDE	43
Graphique 2.5. Part des petites zones urbaines dans le total des zones urbaines fonctionnelles	44
Graphique 2.6. La distribution des zones urbaines fonctionnelles par taille, au Maroc et dans une sélection de pays de l'OCDE	44
Graphique 2.7. Un système de grandes zones urbaines	45
Graphique 2.8. La croissance de la population dans les zones urbaines fonctionnelles, 2000-2015	46
Graphique 2.9. L'évolution de la zone bâtie et de la population selon le degré d'urbanisation entre 1975 et 2015, Maroc et moyenne des pays OCDE	47
Graphique 2.10. L'évolution de la population et de la zone bâtie dans les zones urbaines de plus d'un million d'habitants au Maroc entre 1975 et 2015	48
Graphique 2.11. Distribution de la population et de la zone bâtie dans la zone urbaine de Casablanca, 1975 et 2015	49
Graphique 2.12. Distribution de la population et de la zone bâtie dans la zone urbaine de Rabat, 1975 et 2015	50
Graphique 2.13. Contribution des cinq régions marocaines les plus urbanisées au PIB national en 2020	52
Graphique 2.14. Part de la population de la zone urbaine fonctionnelle habitant dans la zone de navettage, Maroc et pays de l'OCDE	53
Graphique 2.15. PIB du secteur de l'hébergement et de la restauration dans cinq régions marocaines entre 2019 et 2020	54
Graphique 2.16. Taux d'activité en milieu urbain et rural au Maroc par tranche d'âge, 2017-2020	55
Graphique 2.17. Taux d'activité des hommes et des femmes au Maroc et dans les pays de l'OCDE, 2020	56
Graphique 2.18. Évolution du taux de chômage en milieu urbain et rural entre 2017 et 2020	57

Graphique 2.19. Part des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en étude ni en formation (NEET) au Maroc et dans les pays de l'OCDE, 2021 ou dernière année disponible	58
Graphique 2.20. Taux d'utilisation d'Internet en milieu urbain et rural au Maroc entre 2019 et 2022	59
Graphique 2.21. Équipement des ménages urbains et ruraux en ordinateur et smartphone au Maroc, entre 2018 et 2021	59
Graphique 2.22. Équipement des ménages urbains et ruraux en Internet fixe et mobile au Maroc, entre 2018 et 2021	60
Graphique 2.23. Pourcentage de la fibre, du DSL et du câble dans les abonnements haut débit fixe dans les pays OCDE et au Maroc, 2021 et 2022	61
Graphique 2.24. Disparités en vitesse de téléchargement en Internet fixe, aires métropolitaines marocaines, 2021T4	62
Graphique 2.25. Évolution des logements produits et de la population urbaine dans cinq régions marocaines où la construction est en baisse, 2016-2020	64
Graphique 2.26. Production globale et mises en chantier des unités d'habitation, 2017-2021	64
Graphique 2.27. Nombre de permis d'habiter à Casablanca, entre 2018 et 2021	65
Graphique 2.28. Évolution de l'indice des montants moyens des loyers par type de logement au Maroc, 2010-2019	66
Graphique 2.29. Part de la population ayant accès aux transports publics à moins de 500 mètres de leur domicile	67
Graphique 2.30. Taux de motorisation dans les pays de l'OCDE et au Maroc en 2017	69
Graphique 2.31. Évolution des émissions de gaz à effet de serre par personne à Casablanca, Fès et Marrakech	70
Graphique 2.32. Principaux secteurs contribuant aux émissions de gaz à effet de serre à Casablanca, Fès et Marrakech	70
Graphique 2.33. Indice de risque de pénurie d'eau dans les grandes régions des pays MENA	71
Graphique 2.34. Les zones vertes dans les zones urbaines fonctionnelles marocaines	72
Graphique 3.1. Forme des politiques urbaines nationales, n=162	94
Graphique 3.2. Résultats attendus d'une politique urbaine nationale	95
Graphique 3.3. Caractéristiques principales de la politique urbaine nationale du Maroc	96
Graphique 3.4. Niveaux de priorité donnés à différents thèmes de politique urbaine nationale	97
Graphique 3.5. Guide d'évaluation de la mise en œuvre des Principes de l'OCDE sur la politique urbaine	105
Graphique 3.6. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine	107
Graphique 3.7. Feuille de route pour la Politique Urbaine Nationale rénovée du Maroc : 4 piliers et 5 conditions clés de réussite	113
Graphique 4.1. Principales difficultés rencontrées par les femmes dans les espaces publics urbains marocains	159
Graphique 4.2. Neuf lignes directrices de l'OCDE pour adopter une approche territoriale de l'action climatique et la résilience	172
Graphique 5.1. Chronologie des programmes de l'État marocain pour l'accès au logement	192
Graphique 6.1. Dépenses des gouvernements infranationaux en pourcentage du PIB et des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE et le Maroc, 2020	242
Graphique d'annexe 2.A.1. Délimitation de la zone urbaine de Rabat sur la base d'une zone de navettage probabiliste	77

INFOGRAPHIES

Infographie 1.1. Pilier 1 : Favoriser le développement économique des villes et réduire les disparités territoriales	25
Infographie 1.2. Pilier 2 : Promouvoir la croissance inclusive dans les villes	26
Infographie 1.3. Pilier 3 : Construire des villes marocaines durables sur le plan environnemental qui promeuvent l'atténuation du changement climatique	27
Infographie 1.4. Pilier 4 : Renforcer la résilience économique, sociale et environnementale des villes marocaines, notamment leur capacité d'adaptation au changement climatique	28
Infographie 1.5. Condition clé de réussite 1 : Promouvoir une planification urbaine stratégique et intégrée	29
Infographie 1.6. Condition clé de réussite 2 : Renforcer la coordination verticale et intersectorielle au niveau national et local (entre municipalités) et promouvoir la participation et l'engagement des parties prenantes	30

Infographie 1.7. Condition clé de réussite 3 : Promouvoir l'évaluation systématique de la politique urbaine nationale et de ses résultats et impacts	31
Infographie 1.8. Condition clé de réussite 4 : Optimiser le financement du développement urbain	32
Infographie 1.9. Condition clé de réussite 5 : Renforcer les capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational	33

TABLEAUX

Tableau 2.1. Évolution de la population urbaine de 1960 à 2014 et projections entre 2014 et 2030	36
Tableau 2.2. Part de la population urbaine par taille de villes en 1994, 2004 et 2014	41
Tableau 2.3. Évolution démographique des grandes villes marocaines	41
Tableau 2.4. Prévisions d'évolution de la population urbaine dans les provinces de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra, 2020-2030	51
Tableau 2.5. Taux de chômage selon le niveau de diplôme et le sexe en milieu urbain au Maroc, 2020-2021	57
Tableau 3.1. Niveaux de priorité donnés à différents thèmes dans la politique urbaine nationale du Maroc	97
Tableau 4.1. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca	132
Tableau 6.1. Organisation administrative du Maroc depuis 2015	225
Tableau d'annexe 2.A.1. Composition des zones urbaines fonctionnelles du Maroc	78
Tableau d'annexe 2.B.1. Liste de codes pays et territoires	80
Tableau d'annexe 3.A.1. Programmes et stratégies sectoriels au Maroc ayant un impact sur le développement urbain	117
Tableau d'annexe 6.A.1. Compétences propres, partagées et transférées des régions, préfectures	264

ENCADRÉS

Encadré 2.1. La définition de l'urbain et l'organisation territoriale du Maroc	37
Encadré 2.2. Le degré d'urbanisation	39
Encadré 2.3. Délimitation des zones urbaines fonctionnelles par l'OCDE et la classification des agglomérations du Maroc	42
Encadré 2.4. L'impact des tramways de Rabat-Salé et Casablanca	68
Encadré 3.1. Le projet Tanger-Med, grand programme structurant de développement urbain	87
Encadré 3.2. Programmes et stratégies à caractère urbain et territorial engagés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville	91
Encadré 3.3. La concertation des parties prenantes – fondement de l'élaboration de la nouvelle Politique Urbaine Nationale de la Pologne	99
Encadré 3.4. Casablanca, métropole contrastée	102
Encadré 3.5. Exemples de pays ayant appliqué les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine	104
Encadré 3.6. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine – un cadre d'élaboration de la politique urbaine nationale	106
Encadré 4.1. Principaux documents de planification locaux au Maroc	129
Encadré 4.2. La cohabitation de deux systèmes de planification régionale à Casablanca	132
Encadré 4.3. Le projet d'aménagement de la Vallée du Bouregreg	138
Encadré 4.4. Les Opérations d'Intérêt National (OIN) et les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) en France – deux outils-cadres distincts et complémentaires	140
Encadré 4.5. Le National Zoning Atlas (États-Unis)	141
Encadré 4.6. Politique des petites villes au Maroc	146
Encadré 4.7. Plan Action Cœur de Ville (France)	148
Encadré 4.8. Éco-cités de Zenata et Benguerir	151
Encadré 4.9. Sélection d'exemples internationaux de programmes locaux de formation qui ciblent les jeunes et les femmes	155
Encadré 4.10. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en France	157
Encadré 4.11. Exemples de politiques nationales de transport intégrant la problématique du genre	167
Encadré 4.12. La promotion du tourisme vert dans une sélection de pays et de villes de l'OCDE	174
Encadré 5.1. Bidonvilles et habitat sommaire : une partie importante du déficit quantitatif urbain, en particulier à Casablanca	189

Encadré 5.2. Les programmes de logements sociaux à 250 000 MAD et 140 000 MAD	194
Encadré 5.3. Pistes opérationnelles de transformation issues du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat	198
Encadré 5.4. Un nouveau programme d'aide à la demande de logement au Maroc	200
Encadré 5.5. Au Chili, des aides de l'État pour acquérir un logement social variables selon les régions et les communes	208
Encadré 5.6. Au Mexique, le retour de l'autoconstruction/production de l'habitat au cœur de la politique du logement	209
Encadré 5.7. L'agence nationale de l'habitat, acteur majeur de l'amélioration du logement et de l'habitat en France depuis 50 ans	212
Encadré 5.8. Les programmes d'amélioration intégrale de quartier en Amérique latine	213
Encadré 5.9. En Afrique du Sud, une politique de développement d'habitat locatif social comme alternative à l'accession à la propriété	215
Encadré 5.10. Le Programme local de l'habitat (PLH), outil par excellence d'une stratégie locale de l'habitat en France	217
Encadré 6.1. Les acteurs régionaux et locaux au Maroc et leurs prérogatives	228
Encadré 6.2. Expérience internationale en matière de coordination de politique urbaine : le Comité de politique urbaine en Finlande	230
Encadré 6.3. Commissions interministérielles ayant un lien avec le développement urbain	233
Encadré 6.4. Le Comité interministériel des villes, France	236
Encadré 6.5. Les métropoles en France	239
Encadré 6.6. Expérience internationale en matière de création d'une autorité métropolitaine : exemple de la Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye, Pays-Bas	241
Encadré 6.7. Obligation verte de Mexico (Mexique)	246
Encadré 6.8. Utiliser des données géospatiales pour une planification urbaine plus durable et résiliente	249
Encadré 6.9. Système d'indicateurs et de normes de développement urbain au Chili	251
Encadré 6.10. MIT SENSEable City Lab : des outils technologiques expérimentaux au service de l'urbanisme participatif	259

Abréviations et acronymes

AAVB	Agence d'Aménagement de la Vallée du Bouregreg
ABH	Agence de bassin hydraulique
ACV	Action Cœur de Ville
AD	Agence de Développement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANFCCC	Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie
ANGSPE	Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANRUR	Agence nationale pour la rénovation urbaine et la réhabilitation des bâtiments menaçant ruine
AREP	Agence régionale de l'exécution des projets
BHNS	Bus à haut niveau de service
BIM	Building Information Modelling
BRT	Transit de bus rapide
CAN	Coupe d'Afrique des Nations
CDG	Caisse de dépôt et de gestion
CERED	Centre d'études et de recherches démographiques
CIDT	Comité interministériel pour le développement territorial
CIE	Commission interministérielle de l'eau
CIPAT	Commission interministérielle permanente d'aménagement du territoire
CIPPV	Commission interministérielle permanente chargée de la Politique de la Ville
CMAT	Conseil ministériel de l'aménagement du territoire
CNCPP	Cadre national de convergence des politiques publiques
CREM	Centres Ruraux Émergents
CRI	Centre Régional d'Investissement
CRUI	Commission régionale unifiée de l'investissement
CSAT	Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire
CSEC	Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat
CTVE	Centre de traitement, de valorisation et d'enfouissement
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
ECI	Établissement de Coopération Intercommunale
FART	Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain
FEC	Fonds d'équipement communal
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FOGARIM	Fonds de garantie immobilière
FSEC	Fonds public de solidarité
FSH	Fonds de solidarité et d'habitat
FSHUI	Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine
GIE	Groupement d'intérêt économique
HCP	Haut-Commissariat au Plan
HMR	Habitat Menaçant Ruine

INDH	Initiative Nationale pour le Développement Urbain
IA	Intelligence Artificielle
IGF	Inspection Générale des Finances
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IOT	Internet of Things
KPI	Key Performance Indicators
LGD	Local Green Deal
MAD	Dirham marocain
MATNUHPV	Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville
MICEP	Ministère de l'investissement, de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques
MRDH	Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye
MRE	Marocain résidant à l'étranger
NAEPI	Programme National pour l'Approvisionnement en Eau Potable et d'Irrigation 2020-2027
NEET	Ni en emploi ni en étude ni en formation
NMD	Nouveau Modèle de Développement
NPKA	Nouveau Port de Kénitra Atlantique
NPNRU	Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine
OCP	Office chérifien des phosphates
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIN	Opération d'Intérêt National
ONCF	Office national des chemins de fer du Maroc
ONDH	Observatoire national du développement humain
ONEE	Office national de l'électricité et de l'eau potable
OPPAT	Orientations de la Politique Publique de l'Aménagement du Territoire
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PA	Plan d'aménagement
PAC	Plan d'action communal
PAI	Plan d'accélération industrielle
PAPC	Programme d'appui à l'amélioration de la performance des communes au Maroc
PARI	Programmes Régionaux Intégrés
PAS	Plan d'aménagement et de sauvegarde
PCD	Plan Communal de Développement
PCN	Plan Climat National
PCR	Plans climat régionaux
PCV	Plans climat des villes
PDAIRE	Plan directeur d'aménagement intégré des ressources en eau
PDGC	Plan de Développement du Grand Casablanca
PDR	Programme de Développement Régional
PDU	Plan de déplacement urbain
PIB	Produit intérieur brut
PLH	Plan local de l'habitat
PMUD	Plan Mobilité Urbaine Durable
PNDI-CREM	Programme National de Développement Intégré des CREM
PNE	Plan national de l'eau
PNEI	Pacte national pour l'émergence industrielle
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public-Privé
PRH	Plan Régional de l'Habitat
PRM	Plan Rail Maroc
PUN	Politique urbaine nationale
PV	Politique de la Ville
PZ	Plan de zonage

QPV	Quartier de la politique de la ville
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RRM	Rabat-Région Mobilité
SDA	Schéma Directeur Aéroportuaire
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SDL	Société de Développement Local
SDR	Société de Développement Régional
SFN	Solutions fondées sur la nature
SGAR	Secrétariat général des affaires régionales
SNAT	Schéma National de l'Aménagement du Territoire
SNAU	Schéma National de l'Armature Urbaine
SNDD	Stratégie Nationale du Développement Durable
SNDU	Stratégie Nationale de Développement Urbain
SNIR	Schéma National des Infrastructures Routières
SOFA	Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
TCSP	Transports collectifs en site propre
TfL	Transport for London
TGV	Train à grande vitesse
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TOD	Développement Orienté vers le Transport (<i>Transport-Oriented Development</i>)
TPI	Taxe sur les profits immobiliers
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VSB	Villes sans Bidonvilles
VIT	Logement à faible valeur immobilière totale
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

Résumé

Le Maroc a connu une croissance urbaine rapide ces dernières décennies, la population urbaine étant passée de 38,0 % de la population marocaine en 1975 à 65,2 % en 2024, avec une projection de 67,8 % à l'horizon 2030. L'urbanisation du Maroc se caractérise par un phénomène de littoralisation, avec la présence de quelques grandes villes côtières, l'émergence de nouveaux corridors de développement tels que les corridors Euro-Méditerranéen, Trans-Africain et Trans-Atlantique, et une armature urbaine fondée sur de nombreuses villes petites et moyennes à l'intérieur du pays puisque plus des trois-quarts des 58 zones urbaines fonctionnelles marocaines (selon la définition des zones urbaines fonctionnelles OCDE/UE) ont moins de 250 000 habitants. Cette distribution des villes marocaines par taille est similaire à celle de l'Espagne, de la Pologne, ou encore de la Colombie.

Les villes marocaines sont le moteur économique du pays. Elles concentrent 80 % de l'activité productive (industrie et services) et 75 % des emplois du pays. La région de Casablanca-Settat, une région majoritairement urbaine qui concentre un quart de la population totale, génère à elle seule un tiers du PIB national. De plus, la croissance urbaine rapide a permis des avancées considérables en matière de développement humain du fait de nombreuses politiques volontaristes qui ont contribué à une nette amélioration des conditions de vie dans les villes, comme la politique Villes sans Bidonvilles.

Cependant, le développement économique des villes marocaines se heurte à plusieurs obstacles. La difficulté d'accès aux sols, ainsi que les faiblesses de la gestion du foncier, constituent un frein majeur aux investissements publics et privés et nuisent au développement économique des villes marocaines. Le manque d'infrastructures de transport, de communication et de logistique efficaces notamment entre les villes et leur périphérie, ainsi que les problèmes de congestion et les coûts de transports élevés, entravent la mobilité des biens, des services, et des travailleurs, réduisant ainsi l'attractivité des villes et limitant les bénéfices potentiels des économies d'agglomération. La forte présence du secteur informel (qui représente près de 40 % des emplois en excluant l'agriculture) est un autre frein à l'attractivité des villes aux investissements. Les villes étant le moteur principal de l'économie marocaine, mieux exploiter leur potentiel économique est un enjeu majeur pour converger plus rapidement vers les pays à revenus élevés, créer davantage d'emplois, et atteindre les objectifs du Nouveau Modèle de Développement (NMD).

Par ailleurs, malgré une nette amélioration de la situation du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc entre les deux derniers recensements de 2004 et 2014 grâce à des politiques interventionnistes majeures comme les programmes d'habitat social, de logements à faible valeur immobilière et de Villes sans Bidonvilles, les villes marocaines continuent de faire face à des besoins importants en logements et à la persistance de bidonvilles et autres habitats insalubres (20 % du parc de logement urbain). Les ménages marocains ont également subi une hausse persistante des loyers (de 24 % entre 2010 et 2019), en particulier les ménages à revenu moyen ou faible. La croissance urbaine rapide a aussi entraîné une augmentation massive de la production de déchets, posant des défis majeurs aux infrastructures de gestion des déchets dans les villes, avec un taux de recyclage ne dépassant pas les 10 %, et provoquant des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé publique. Enfin, les villes marocaines sont confrontées à des risques climatiques et naturels croissants, notamment en termes de sécheresses et inondations, accentués par de nombreux facteurs de vulnérabilité tels que la littoralisation de l'urbanisation et la persistance d'un habitat insalubre.

Le Maroc fait également face à des défis de gouvernance qui entravent un développement urbain compact, durable et résilient. Le développement urbain au Maroc est guidé par divers outils de planification des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, permettant la création d'équipements publics, de zones d'activités, d'habitat et de loisirs. Cependant, ces outils pâtissent de leur rigidité, l'absence d'adaptation aux enjeux climatiques, la multiplicité d'acteurs sans responsabilités claires, la complexité des procédures, et le manque d'utilisation de données et d'indicateurs. De plus, certains projets sont basés sur des opportunités foncières plutôt que sur une utilisation raisonnée des sols, conduisant à un étalement urbain. Enfin, le financement de l'urbanisation au Maroc reste insuffisant et ne permet pas de répondre aux besoins croissants de l'urbanisation.

Le Maroc a une longue histoire en matière de développement urbain, l'histoire du droit de l'urbanisme moderne et des politiques et législations urbaines remontant au début du XX^{ème} siècle, avec la promulgation de la loi fondatrice de l'urbanisme de 1914. Les réformes structurelles mises en œuvre par le Maroc, telles que la Constitution de 2011, le Nouveau Modèle de Développement, la régionalisation avancée, la Charte de déconcentration et la nouvelle Charte de l'Investissement, permettent, en partie, de répondre aux enjeux de la croissance urbaine. En 2022, le Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat a marqué un tournant dans la réflexion nationale autour de l'urbanisme et de l'habitat, en associant toutes les parties prenantes afin d'« asseoir un cadre de référence national pour un développement urbain transparent, équitable, durable et incitatif ». Dans ce contexte, de nombreux projets structurants ont façonné le développement urbain au Maroc, tels que le projet portuaire Tanger-Med, la construction de la ligne grande vitesse Casa-Tanger (TGV), les ports de West Med et Kenitra, la construction des centrales solaires d'Ouarzazate, entre autres.

Malgré une volonté politique forte qui émerge depuis plusieurs années, le Maroc ne dispose actuellement pas de politique urbaine nationale explicite, définie par l'OCDE/ONU Habitat/UNOPS comme « une politique formellement libellée et identifiée qui repose sur un ensemble cohérent de décisions prises à travers un processus délibéré dirigé par le gouvernement, visant à coordonner et mobiliser divers acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs qui favorisent un développement urbain plus transformateur, productif, inclusif et résilient à long terme ». Dans la continuité des progrès réalisés et face à l'émergence d'enjeux de plus en plus complexes et multidimensionnels, le Maroc devrait se doter d'une politique urbaine nationale explicitement formalisée en mettant en cohérence les différentes politiques existantes. À l'approche d'événements majeurs tels que la Coupe d'Afrique des Nations 2025 et la Coupe du Monde de football 2030, l'élaboration d'une telle politique urbaine nationale pourrait notamment contribuer à impulser les investissements nécessaires dans les infrastructures et contribuer aux objectifs macroéconomiques.

Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine, adoptés en 2019 lors de la 4^{ème} Réunion ministérielle du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE à Athènes, offrent un cadre solide pour guider l'élaboration de la politique urbaine nationale du Maroc. Celle-ci pourrait également s'appuyer sur les cadres et engagements internationaux, notamment les Objectifs de Développement Durable (ODD), les principes du Nouveau programme pour les villes, et les engagements de l'Accord de Paris sur le climat. Cette Revue propose donc que cette politique urbaine nationale s'articule autour de quatre piliers :

- **Favoriser le développement économique et réduire les disparités territoriales** en consolidant le rôle des métropoles comme moteurs de l'activité économique, de compétitivité, de l'emploi et de l'innovation au Maroc, notamment grâce à la Nouvelle Charte d'Investissement ; en tirant parti de la transformation numérique comme en Finlande avec le programme « Villes innovantes » ; en renforçant la connectivité intra-urbaine, mais également entre les centres-villes et la périphérie grâce à des infrastructures de qualité et à une gestion efficace et transparente du foncier ; en maximisant le potentiel des petites et moyennes villes en tant que pôles et relais de croissance en s'inspirant de la politique Action Cœur de Ville en France ; et en renforçant les interdépendances et la collaboration entre zones urbaines et zones rurales, comme cela est fait en Pologne.
- **Promouvoir la croissance inclusive dans les villes** en assurant à tous les habitants des zones urbaines et périurbaines un accès aux services essentiels et aux moteurs de l'inclusion sociale tels que l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'éducation et la culture ; en promouvant l'action locale pour soutenir l'emploi et l'entrepreneuriat dans les villes ; en recentrant la Politique de la Ville sur ses objectifs initiaux de lutte contre la précarité et l'exclusion; en impulsant une politique de logement social raisonnée, de meilleure qualité, et mieux ciblée, comme cela est fait avec les aides au logement social variables au Chili ; et en favorisant un accès aux espaces publics pour tous, notamment les jeunes, les femmes, les seniors et les personnes en situation de handicap.
- **Construire des villes marocaines durables sur le plan environnemental qui promeuvent l'atténuation du changement climatique** en encourageant la décarbonation de l'environnement bâti et des infrastructures urbaines, notamment des bâtiments et des transports publics urbains et périurbains ; en encourageant la mobilité douce à travers l'aménagement d'infrastructures dédiées telles que des pistes cyclables et des trottoirs permettant une marche en sécurité ; en renforçant les incitations pour encourager l'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme ; en mettant en œuvre des solutions fondées sur la nature (SFN), telles que la création de parcs urbains et espaces verts, et soutenant la protection de la biodiversité et des solutions telles que l'agriculture urbaine ; en intégrant la problématique de l'eau au cœur de la politique urbaine nationale, comme cela est fait en Australie ; en améliorant la gestion des déchets solides dans les villes, notamment par la mise en place de stratégies d'économie circulaire en s'inspirant de l'Espagne ; et en accélérant la transition vers un secteur du tourisme plus durable.
- **Renforcer la résilience économique, sociale et environnementale des villes marocaines, notamment leur capacité d'adaptation au changement climatique** en intégrant la dimension risque dans l'ensemble des plans territoriaux ainsi que la résilience des infrastructures, des services, de l'économie et des populations dans les documents de planification urbaine ; en augmentant les investissements dans la construction et la rénovation d'infrastructures et bâtiments capables de résister aux épisodes extrêmes ; en incorporant systématiquement les priorités de l'adaptation au changement climatique dans l'urbanisme, comme cela est fait en Italie ; en sensibilisant les populations à une culture du risque et de la résilience ; et en maximisant le potentiel des données et nouvelles technologies pour modéliser les risques et leurs impacts sur les populations et infrastructures, en s'inspirant de la cartographie climatique pour la résilience et l'adaptation mise en œuvre aux États-Unis.

Pour permettre la réalisation de ces quatre piliers, plusieurs conditions clés de réussite sont nécessaires :

- **Promouvoir une planification urbaine stratégique et intégrée** : le Maroc pourrait favoriser davantage l'utilisation de données pour permettre une approche prospective de la planification urbaine, comme aux États-Unis avec le National Zoning Atlas. Le Maroc devrait également davantage privilégier la densification et le renouvellement urbain plutôt que l'étalement urbain, et adopter une approche flexible de la planification qui tienne compte des spécificités territoriales sans avoir recours systématiquement à l'urbanisme d'exception, en s'inspirant par exemple des Opérations d'Intérêt National (OIN) et Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) en France. Enfin, il conviendra d'assurer une meilleure cohérence entre les différents documents et niveaux de planification, et entre les différents acteurs, ainsi qu'un meilleur suivi et évaluation de la planification.
- **Renforcer la coordination verticale, intersectorielle au niveau national et local, entre municipalités, et promouvoir la participation et l'engagement des parties prenantes** : Pour cela, le Maroc pourrait institutionaliser les principes et mécanismes de coordination verticale et horizontale en mettant en place des incitations, des réglementations et des dispositifs pour gérer les arbitrages, mettre en place une commission interministérielle sur le développement urbain présidée au niveau du chef du gouvernement, en s'inspirant du Comité de politique urbaine en Finlande. Il pourrait également promouvoir une gouvernance et politique territoriale au-delà des périmètres administratifs des villes pour prendre en compte les zones urbaines fonctionnelles, en renforçant la coopération intermunicipale et en transformant certains Établissements de Coopération Intercommunale (ECI) en autorités métropolitaines comme cela a été fait aux Pays-Bas avec la création de la Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye. Enfin, des mécanismes institutionnels sont nécessaires pour assurer la participation des groupes de population vulnérables et dialoguer avec le secteur privé ainsi que le monde universitaire, le secteur associatif, et la société civile.
- **Promouvoir l'évaluation systématique de la politique urbaine nationale et de ses résultats et impacts** : Pour cela, plusieurs actions peuvent être mises en œuvre au Maroc : i) clarifier les objectifs et cibles à atteindre par la politique urbaine nationale ; ii) intégrer une approche d'évaluation de la politique urbaine, en définissant des indicateurs clés de performance pour évaluer les actions mises en place à partir du système d'indicateurs territoriaux développé par l'OCDE et le Maroc, et en s'inspirant du cas du Chili qui a mis en place un système d'indicateurs et de normes de développement urbain, et en mettant en place des observatoires au niveau des métropoles et régions en charge de cette évaluation ; iii) promouvoir l'utilisation de données dans la prise de décisions de politiques publiques, y compris les données de masse, intelligentes, ouvertes et géospatiales ; et iv) renforcer les mécanismes de redevabilité afin de prévenir les risques de corruption, engager les citoyens et favoriser l'intégrité et la transparence, notamment dans les marchés publics des villes.
- **Optimiser le financement de l'urbanisation** : Pour répondre aux besoins présents et futurs du développement urbain au Maroc, tels que les besoins en logements, infrastructures, transports et services publics, le Maroc doit mobiliser les financements adéquats. Pour cela, le Maroc pourrait puiser au-delà des taxes et redevances dans un large éventail d'outils de financement, publics et privés, comme les instruments de captation de la plus-value foncière tels que les redevances pour droits de développement au Brésil, les partenariats public-privé, ou encore le financement à impact social et environnemental tel que l'obligation verte de Mexico au Mexique.

- **Renforcer les capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational** en encourageant les municipalités à avoir une vision claire de leurs capacités actuelles, en favorisant les synergies entre les ressources et les capacités à la bonne échelle pour fournir des services et équipements publics locaux efficaces, efficaces et de qualité, en promouvant la formation continue pour leurs personnels, en instituant une école des métiers de la ville, et en utilisant les outils numériques, y compris l'intelligence artificielle, pour aider à renforcer les capacités.

1 Messages clés et feuille de route

Messages clés

Le Maroc a connu une urbanisation rapide ces dernières décennies

Au cours des dernières décennies, le Maroc a connu une urbanisation rapide, avec la part de la population urbaine ayant augmenté de 38,0 % en 1975 à 65,2 % en 2024. Cette part devrait atteindre 67,8 % d'ici 2030. Cette prédominance de la population urbaine marocaine est également corroborée par les estimations de l'OCDE basées sur le degré d'urbanisation conjointement développé par l'OCDE et la Commission européenne. Selon ces estimations, plus de 50 % de la population réside dans des villes de plus de 50 000 habitants, et 22 % dans des villes moins peuplées et banlieues – des proportions équivalentes à celles observées aux États-Unis ou en Australie.

L'urbanisation du Maroc se caractérise par un phénomène de littoralisation, avec la présence de quelques grandes villes côtières, et par une armature urbaine fondée sur de nombreuses villes petites et moyennes à l'intérieur du pays. Plus des trois-quarts des 58 zones urbaines fonctionnelles marocaines (selon la définition des zones urbaines fonctionnelles OCDE/UE, dites ZUF) ont moins de 250 000 habitants. Cette distribution des villes marocaines par taille est similaire à celle de l'Espagne, de la Pologne, ou encore de la Colombie.

Depuis 1975, la forte croissance démographique des villes marocaines s'est accompagnée d'une hausse encore plus importante de leur zone bâtie. Au cours des quarante dernières années, la zone bâtie a augmenté en moyenne de 174 % dans les villes marocaines, contre une hausse de 157 % pour la population urbaine – un écart moins important cependant (17 points de pourcentage) que celui observé en moyenne dans les pays de l'OCDE (68 points de pourcentage, en moyenne).

Les villes marocaines sont les principaux moteurs de l'économie du pays mais pourraient mieux tirer profit des économies d'agglomération et favoriser davantage l'inclusion

Les villes marocaines jouent un rôle central dans l'économie nationale, contribuant à 80 % de l'activité productive et offrant 75 % des emplois. La région de Casablanca-Settat, principalement urbaine, représente à elle seule un tiers du PIB national tout en abritant 25 % de la population du pays.

Cependant, les villes marocaines ne tirent pas pleinement profit des économies d'agglomération, conduisant à de faibles niveaux de productivité, favorisant la création de déséquilibres, et contribuant à la persistance d'importantes disparités territoriales entre zones rurales et urbaines. Dans les 26 ZUF marocaines ayant une zone de navettage, seulement 10 % de la population réside dans la zone de navettage (contre 30 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Ce faible taux peut indiquer un manque d'infrastructures, notamment de transport, ce qui freine le potentiel des économies d'agglomération. La difficulté de l'accès au sol et la persistance d'un important secteur informel sont d'autres obstacles qui limitent les investissements et la croissance. Les villes étant les principaux moteurs de l'économie marocaine, exploiter pleinement leur potentiel économique constitue un enjeu majeur pour le Maroc. Cela

pourrait notamment accélérer la convergence du Maroc vers les pays à hauts revenus, renforcer son attractivité économique, accélérer la création d'emplois, et contribuer à la réalisation des objectifs fixés par le Nouveau Modèle de Développement (NMD) du pays.

Malgré les avancées considérables réalisées ces dernières décennies en matière de développement humain au Maroc grâce à de nombreuses politiques volontaristes, les villes marocaines continuent de faire face à des inégalités importantes, avec une persistance d'enjeux de pauvreté urbaine. Plus d'un million de citoyens vivent toujours sous le seuil de pauvreté, 3 millions se trouvent dans une situation de vulnérabilité économique, et 13 % de la population urbaine réside dans un habitat insalubre. Ces inégalités sont également à l'origine de ségrégation socio-spatiale, notamment dans les grandes villes, entre les pôles urbains centraux et les couronnes périphériques. De plus, les habitants des villes sont confrontés à un accès inégal à l'emploi, avec les femmes et les jeunes ayant le plus de difficultés à intégrer le marché du travail ou connaissant les taux de chômage les plus élevés.

Les villes marocaines font face à des défis importants en matière de logement, de mobilité et de soutenabilité environnementale

Si la situation du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc a connu une nette amélioration entre les deux derniers recensements de 2004 et 2014 grâce à des politiques interventionnistes majeures comme les programmes d'habitat social, de logements à faible valeur immobilière et de Villes sans Bidonvilles, un certain nombre de défis continuent de se poser. Le premier d'entre eux est la persistance de besoins en logements encore importants. Ces besoins sont liés, d'une part, au déficit quantitatif de logements existants (c'est-à-dire le nombre de logements qui manquent pour satisfaire les besoins actuels), résultat de l'accroissement démographique et de l'exode rural, et, d'autre part, aux besoins futurs qui vont se présenter avec la formation de nouveaux ménages et le nécessaire renouvellement du parc de logements. De plus, bien que la proportion de bidonvilles et d'habitat sommaire ait fortement diminué depuis la mise en place du programme Villes sans Bidonvilles en 2004, la problématique reste encore présente, surtout dans les grandes villes. De nombreux logements présentent un niveau d'insalubrité (20 % du parc de logement urbain, un taux équivalent au déficit qualitatif, c'est-à-dire la part de logements devant être améliorée pour être adéquats, du Chili ou de la Colombie). De plus, les ménages marocains ont subi une hausse persistante des loyers au cours de la dernière décennie, en particulier les ménages à revenu moyen ou faible. Entre 2010 et 2019, les ménages marocains ont ainsi vu leur loyer augmenter en moyenne d'environ 24 %.

De plus, si les politiques de logement mises en œuvre depuis deux décennies au Maroc ont largement contribué à la résorption de l'habitat insalubre et à un plus grand accès à un logement décent pour tous, certaines ont montré des limites. C'est le cas de la politique du logement social, qui a souvent bénéficié à des ménages de classe moyenne plutôt qu'à des ménages à faible revenu en raison de l'absence de critères d'éligibilité, et dont le ciblage géographique a fait défaut, avec des régions confrontées soit à une surproduction, soit à une insuffisance de logements. Le programme Villes sans Bidonvilles a aussi montré certaines limites, comme le fait qu'il n'est pas parvenu à toucher tous les ménages ciblés, avec des taux de glissement (lots habités par des ménages non-attributaires) atteignant parfois jusqu'à 20 %, et des difficultés d'intégration urbaine dues à l'insuffisance d'équipements et services dans certains quartiers.

Les villes marocaines font également face à de nombreux défis en termes de mobilité. Dans la plupart des villes marocaines, la majorité des déplacements se fait à pied (par exemple, 62 % des déplacements dans le Grand Casablanca, contre 50 % au niveau national). Cependant, la marche à pied est souvent un mode de déplacement contraint par les manques de moyens des ménages ne pouvant financer une voiture individuelle ou les déplacements en transports publics, ou par l'absence de transports publics de qualité conduisant les ménages à se rabattre sur les déplacements à pied. De plus, ce mode de mobilité dite « douce » se heurte à des problèmes liés aux voiries inadaptées, comme des trottoirs mal entretenus et peu accessibles, des passages piétons peu ou pas formalisés, etc. Si des initiatives ont été lancées dans

plusieurs villes du pays pour améliorer les systèmes de transport public, le maillage du transport en commun dans les villes reste peu développé, et la part modale des transports en commun dans les villes marocaines est relativement faible comparée à d'autres pays de l'OCDE. Seulement 13 % des déplacements à Casablanca se font en bus, c'est-à-dire beaucoup moins qu'à Mexico, Mexique (60 %) ou à Santiago, Chili (50 %). Un autre défi majeur lié à la mobilité dans les villes marocaines concerne le niveau élevé de pollution et d'émissions de gaz à effet de serre liées aux embouteillages et à l'utilisation de véhicules privés au lieu des transports publics. Dans les plus grandes zones urbaines marocaines, les émissions de gaz à effet de serre par habitant ont augmenté de manière continue depuis 1970, notamment à Casablanca, où les émissions de gaz à effet de serre associées à la production ont triplé sur ces 50 dernières années. La croissance urbaine rapide a également entraîné une augmentation massive de la production de déchets, posant des défis majeurs aux infrastructures de gestion des déchets dans les villes, avec un taux de recyclage ne dépassant pas les 10 %, et provoquant des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé publique.

Les villes marocaines sont confrontées à des risques climatiques et naturels croissants, accentués par de nombreux facteurs de vulnérabilité

Par ailleurs, les villes marocaines font face à des risques climatiques et naturels croissants dus au changement climatique, tels que les inondations, les vagues de chaleur, la sécheresse, et des phénomènes à plus long terme comme l'élévation du niveau de la mer. Le stress hydrique est particulièrement important au Maroc. L'augmentation de la fréquence, de la gravité et de la durée des sécheresses constitue une préoccupation majeure pour la résilience climatique à long terme et la capacité de gestion des catastrophes naturelles du pays.

Par ailleurs, en sus des fréquents épisodes de sécheresse, des inondations et crues de forte intensité ont touché plusieurs villes du pays, comme Casablanca ou Tanger en 2021. Les villes marocaines sont également confrontées à des risques géologiques tels que les tremblements de terre. Le séisme de septembre 2023 d'Al Haouz dans la région de Marrakech-Safi – le plus violent depuis 120 ans avec une magnitude de 6,9 sur l'échelle de Richter – a entraîné un lourd bilan humain avec près de 3 000 victimes.

Ces pressions environnementales et risques naturels multiples sont aggravés par de nombreux facteurs de vulnérabilité, notamment la persistance d'un habitat insalubre, une littoralisation accentuée de l'urbanisation, et l'implantation des populations vulnérables dans les zones à risque (zones basses inondables ou sujettes à glissements de terrain). Les côtes marocaines sont particulièrement vulnérables à l'élévation du niveau de la mer, tant physiquement que socio-économiquement, principalement en raison de la faible topographie du Maroc et de leur importante valeur économique, touristique et écologique.

Le Maroc fait face à des défis de gouvernance et de financement qui entravent un développement urbain compact, durable et résilient

Le développement urbain au Maroc est guidé par un ensemble d'outils de planification mis en place par les échelons de gouvernement nationaux, régionaux et locaux. Si ces outils de planification ont permis le développement d'équipements publics, de zones d'activités, d'habitat ou de loisirs, ils font face à plusieurs défis, tels que leur rigidité et leur manque d'adaptation aux nouveaux enjeux tels que ceux liés à l'accélération du changement climatique ; la multiplicité d'acteurs dont les champs d'intervention ou de responsabilités manquent de clarté ; la complexité et la lenteur des procédures ; et le manque de données et d'indicateurs. De plus, certains projets d'aménagement se développent selon une logique d'opportunité foncière, au détriment d'une utilisation raisonnée des sols et d'une logique de densification ou de réhabilitation, entraînant un phénomène d'étalement urbain.

Bien que le rôle des collectivités territoriales dans le développement urbain et la mise en œuvre des politiques publiques ait été renforcé par plusieurs réformes telles que la réforme constitutionnelle de 2011, la régionalisation avancée de 2015 et la charte de déconcentration de 2018, les collectivités territoriales marocaines font face à un manque de coordination entre les différents niveaux de planification urbaine, entre les différentes politiques sectorielles qui sont souvent pensées en silos, ainsi qu'au niveau des territoires entre les différents plans (plans d'aménagement, plans de déplacement urbain, etc.) dans une même zone urbaine fonctionnelle. Ce manque de coordination entrave la mise en œuvre efficace des politiques urbaines et peut conduire à des incohérences dans l'utilisation des sols et à des infrastructures inadéquates.

Enfin, le financement de l'urbanisation au Maroc est insuffisant et ne permet pas de répondre aux besoins croissants de l'urbanisation. D'une part, les dépenses des collectivités territoriales du Maroc ne représentent que 3,6 % du PIB et 11,7 % des dépenses publiques totales en 2020, des parts bien inférieures à celles de la quasi-totalité des pays de l'OCDE. D'autre part, les dispositifs financiers et fiscaux sont insuffisamment articulés avec les politiques urbaines, tandis que la capacité d'investissement des villes marocaines grâce à leurs propres revenus, tels que les impôts, reste actuellement limitée, créant ainsi d'importants écarts de financement pour répondre aux besoins actuels et futurs en infrastructures.

Le Maroc a une longue histoire en matière de développement urbain mais pas de politique urbaine nationale explicite malgré un élan politique fort

L'histoire du droit de l'urbanisme moderne et des politiques et législations urbaines au Maroc remonte au début du XX^{ème} siècle, avec la promulgation de la loi fondatrice de l'urbanisme de 1914. Le développement urbain du Maroc s'est également appuyé sur de nombreux projets structurants, tels que le projet portuaire Tanger-Med, la construction de la ligne grande vitesse Casa-Tanger (TGV), les ports de West Med et Kenitra, la construction des centrales solaires d'Ouarzazate, et d'autres programmes de mise à niveau des infrastructures urbaines, ainsi que des programmes de développement urbain intégré lancés depuis 2013 dans des grandes villes comme Tanger, Rabat, Marrakech, Salé, Tétouan, Agadir, Casablanca et Kenitra. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV) dispose également de nombreux programmes et de stratégies encadrant l'aménagement du territoire et de politiques du logement.

De même, le Maroc a mis en œuvre un large éventail de plans et de programmes sectoriels qui ont un impact direct ou indirect sur les villes et le développement urbain, notamment les stratégies liées au transport comme la Stratégie Nationale des Déplacements Urbains (SNDU), la Stratégie Nationale Portuaire à l'horizon 2030, la nouvelle Charte d'investissement, les stratégies du secteur touristique, les politiques environnementales comme le Plan Climat National 2030 (PCN 2030), la Stratégie Bas Carbone à Long Terme Maroc 2050, ou le Plan National de l'Eau (PNE) 2020-2050.

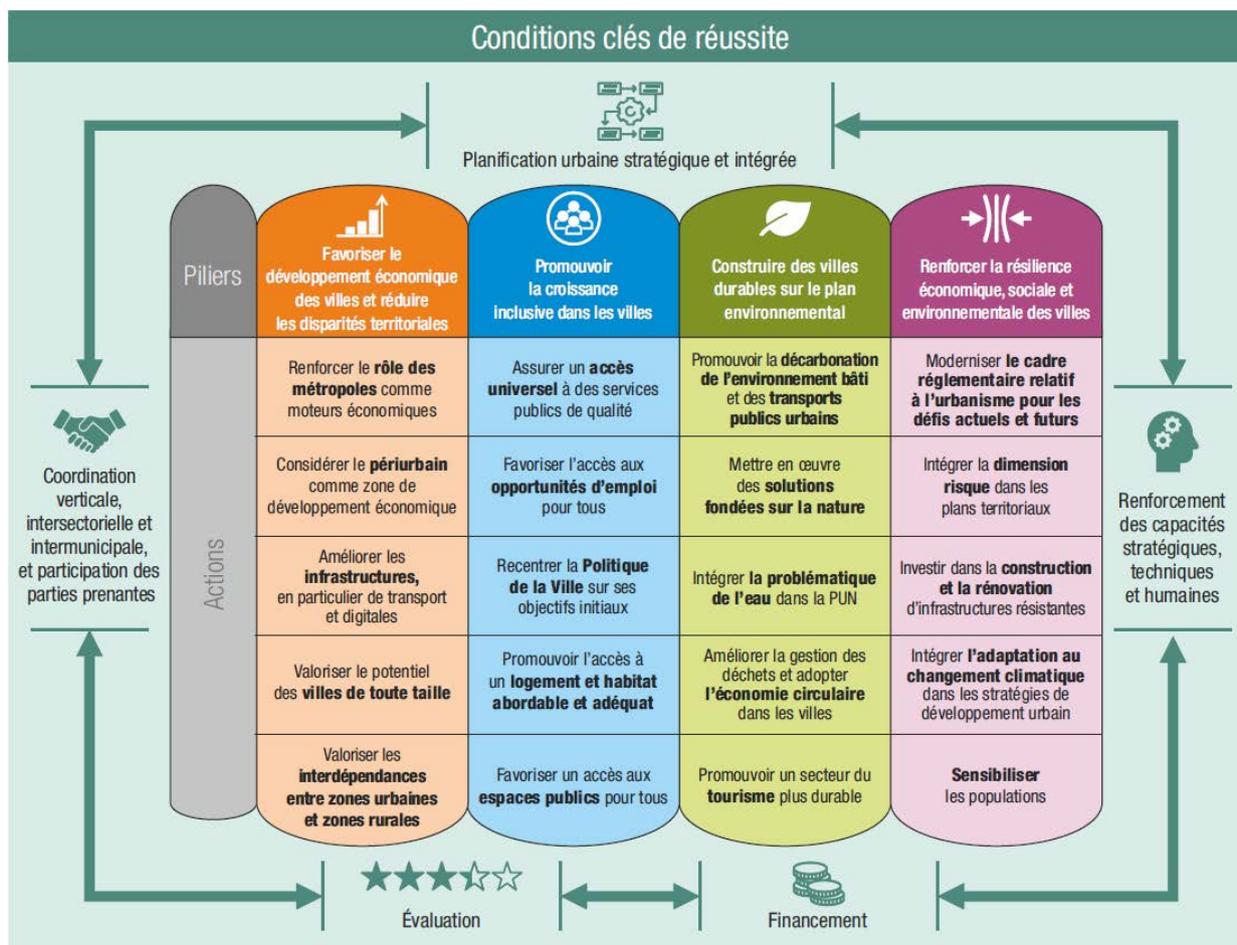
Si la multiplicité de ces stratégies, plans et programmes, à caractère urbain, territorial ou sectoriels, indique une volonté des pouvoirs publics marocains d'aborder l'enjeu de la croissance urbaine de manière multidimensionnelle et transversale, elle est aussi révélatrice d'un manque de vision unifiée du développement urbain au Maroc. De nombreuses initiatives co-existent, avec des échelles et temporalités différentes et une coordination insuffisante. Malgré des tentatives de formalisation, à travers par exemple la Stratégie Nationale de Développement Urbain et la Politique de la Ville, ou encore la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine et la réhabilitation des bâtiments menaçant ruine (ANRUR), et récemment les orientations du Nouveau Modèle de Développement recommandant d'asseoir un « cadre de référence national pour le développement urbain », le Maroc ne dispose pas d'une politique urbaine nationale formalisée et « explicite », comme près d'un tiers des pays ayant participé à l'enquête conjointe de l'OCDE et de l'ONU Habitat sur l'état mondial de la politique urbaine nationale.

Feuille de route

Pour faire face aux défis posés par l'urbanisation rapide qu'a connue le Maroc ces dernières décennies, mais aussi pour tirer au mieux parti des opportunités générées par l'urbanisation, le Maroc pourrait se doter d'une politique urbaine nationale explicitement formalisée en mettant en cohérence les différentes politiques existantes. Une telle politique urbaine nationale permettrait au Maroc de répondre de manière stratégique aux enjeux complexes et multi-dimensionnels des mégatendances mondiales, tels que le changement démographique, l'accélération du changement climatique, et la transition numérique. Après les multiples chocs auxquels le Maroc a été confronté, comme la crise de COVID-19 ou le séisme d'Al Haouz en septembre 2023, la formulation de la politique urbaine nationale donnera également les moyens aux villes marocaines de mieux anticiper et de se préparer aux crises futures.

Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine offrent un cadre solide pour élaborer la politique urbaine nationale du Maroc. Celle-ci pourrait également s'appuyer sur les cadres et engagements internationaux, notamment les Objectifs de Développement Durable (ODD), les principes du Nouveau programme pour les villes, et les engagements de l'Accord de Paris sur le climat. La politique urbaine nationale du Maroc pourrait ainsi s'articuler autour de quatre piliers visant à promouvoir un développement urbain compétitif, inclusif, durable et résilient, pour lesquels une série de recommandations est proposée. Pour permettre la réalisation de ces quatre piliers, cinq conditions clés de réussite de gouvernance et de financement sont nécessaires. Pour chacun de ces piliers et conditions de réussite, une série d'actions sont recommandées en s'appuyant sur les politiques et mécanismes existants ou en cours d'élaboration au Maroc ainsi que sur les bonnes pratiques internationales qui peuvent être une source d'inspiration.

Graphique 1.1. Feuille de route pour une politique urbaine nationale du Maroc



Source : Élaboration des auteurs.

Les actions recommandées dans la feuille de route telles que détaillées ci-dessous ont été élaborées lors d'un atelier de co-production qui s'est tenu le 4 juin 2024 à Rabat avec un large éventail de parties prenantes de la politique urbaine du Maroc. Ces actions détaillent les étapes et moyens pour mettre en œuvre les recommandations de la Revue. Toutefois, elles ne sont ni obligatoires ni contraignantes. Elles offrent un cadre de réflexion et des suggestions dont la pertinence et la faisabilité doivent être soigneusement évaluées par le gouvernement marocain, en impliquant les parties prenantes le cas échéant.

Infographie 1.1. Pilier 1 : Favoriser le développement économique des villes et réduire les disparités territoriales

Ce premier pilier vise à stimuler la croissance économique des villes tout en encourageant un développement territorial équilibré. Il vise des villes productives et compétitives comme principal résultat de la mise en œuvre de la politique urbaine nationale. Pour atteindre cet objectif, la politique urbaine nationale doit renforcer le rôle des métropoles comme moteurs de l'activité économique, de l'emploi et de l'innovation au Maroc, en s'assurant que les retombées économiques positives de la métropolisation profitent à l'ensemble du territoire national en gardant pour objectif une urbanisation polycentrique et de qualité.

Actions

Favoriser le développement économique des villes :

- Renforcer le rôle des métropoles comme moteur de compétitivité en :
 - Repensant/améliorant les espaces d'accueil dans les zones industrielles pour les investisseurs dans les pôles urbains, notamment par un menu d'actions telles que les territoires d'impulsion, les espaces de développement intégré, etc.
 - Tirant parti de la Nouvelle Charte d'Investissement
 - Renforçant l'accès aux infrastructures digitales, tirant parti de la transformation numérique et mettant en place des initiatives de villes intelligentes
- Considérer le périurbain comme zone essentielle au développement économique en améliorant l'accès aux infrastructures et services
- Mettre en place une gestion efficace et transparente du foncier
- **Réduire les disparités territoriales :**
 - Mettre en place la stratégie nationale pour les villes intermédiaires en cours d'élaboration et renforcer les initiatives en faveur des villes de petites tailles
 - Combiner les actions en matière de redistribution et subvention aux territoires défavorisés et les actions pour renforcer la capacité des territoires à enclencher des dynamiques de développement économique endogènes
 - Renforcer l'accès aux services de base, y compris les infrastructures digitales, dans toutes les villes
 - Renforcer les liens urbain-rural, par une meilleure connectivité et partenariats

Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Préfectures / provinces
- Communes
- Établissements de Coopération Intercommunale (ECI)
- Centres Régionaux d'Investissement (CRI)
- Sociétés de Développement Local (SDL)
- Agences urbaines

Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Nouvelle Charte de l'Investissement
- Schéma national de l'armature urbaine (SNAU)
- Stratégie nationale des villes intermédiaires
- Politique des petites villes
- Programme national des centres ruraux émergents (CREM)
- Programmes de développement régionaux (PDR)
- Maroc Digital 2030
- Loi 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement (CRI)
- Programme Villes sans Bidonvilles
- Régionalisation avancée, réforme de déconcentration

Expériences internationales

- Action Cœur de Ville, FRANCE
- Partenariats urbain-ruraux, POLOGNE
- Programme Villes Innovantes, FINLANDE

Infographie 1.2. Pilier 2 : Promouvoir la croissance inclusive dans les villes

Ce deuxième pilier vise à bâtir des villes pour tous et à assurer à tous les habitants des zones urbaines un accès équitable aux opportunités en matière de services publics, logement abordable et de qualité, transports, éducation, santé, emplois et débouchés économiques, équipements culturels, loisirs et espaces publics. Favoriser l'accès aux opportunités pour tous dans les villes favorise également la croissance économique, en permettant à tous les individus de participer pleinement à l'économie, ce qui augmente la productivité et stimule l'innovation.



Actions

- Assurer à tous les habitants des zones urbaines et périurbaines un meilleur accès aux services essentiels et aux moteurs de l'inclusion sociale, tels que l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'éducation ainsi que le numérique, la culture et les opportunités d'emploi
- Promouvoir (territorialiser) l'action locale pour soutenir l'emploi et l'entrepreneuriat social dans les villes, notamment en partageant les compétences entre le niveau national et le niveau local et en adaptant les politiques de soutien à l'emploi et à l'entrepreneuriat social aux spécificités locales
 - Les pouvoirs locaux pourraient notamment avoir un rôle plus important concernant l'insertion des entreprises au tissu local et la promotion de la montée en compétences et de la reconversion pour répondre aux nouveaux besoins du marché du travail
- Recentrer la Politique de la Ville sur ses objectifs initiaux, à savoir sur ses priorités de lutte contre la précarité et l'exclusion et un meilleur ciblage des quartiers ou sites prioritaires
- Renforcer le rôle de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments Menaçant Ruine (ANRUR), par exemple dans la coordination des initiatives de rénovation urbaine et de réhabilitation des bâtiments délabrés, dans le financement des projets de rénovation urbaine, et dans la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation des impacts des projets de rénovation urbaine
- Impulser une politique de logement social raisonnée, de meilleure qualité, et mieux ciblée :
 - Mieux calibrer et encadrer l'autoconstruction/autoproduction
 - Améliorer l'habitat dans le cadre d'une approche intégrée de renouvellement urbain
 - Intégrer le logement locatif dans la politique du logement
- Favoriser un accès aux espaces publics pour tous dans les villes, notamment les jeunes, les femmes, les seniors, les personnes en situation de handicap
- Promouvoir la culture comme levier d'inclusion dans les villes, en soutenant les initiatives culturelles locales, et en facilitant l'accès à la culture pour tous les habitants des villes, en particulier ceux issus de groupes de population vulnérable, afin de renforcer la cohésion sociale
- Saisir l'opportunité des grands événements mondiaux à venir (CAN 2025, Coupe du Monde 2030) pour développer des stratégies et initiatives d'économie sociale et solidaire dans les villes
- Renforcer l'inclusion numérique dans les villes en développant des infrastructures de connectivité accessibles à tous, en offrant des programmes de formation en compétences numériques pour tous, et en créant des espaces publics équipés pour faciliter l'accès et l'utilisation des outils numériques par l'ensemble des habitants des villes



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Communes
- Agences urbaines



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Politique de la Ville
- Stratégie nationale de l'économie sociale et solidaire
- Stratégie nationale pour l'emploi 2015-2025
- Programme d'appui aux personnes en situation de handicap
- Guide de l'auto-construction (en cours d'élaboration)
- Plans de développement régionaux
- Villes sans bidonvilles
- Programmes de logement social
- Nouveau programme d'aide directe au logement



Expériences internationales

- Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, FRANCE
- Aides au logement social variables, CHILI
- Revalorisation de l'autoconstruction/production, MEXIQUE

Infographie 1.3. Pilier 3 : Construire des villes marocaines durables sur le plan environnemental qui promeuvent l'atténuation du changement climatique

Le troisième pilier prône une gestion responsable des ressources et des objectifs de durabilité environnementale dans les villes marocaines. Ce pilier vise à promouvoir un développement urbain plus respectueux de l'environnement, et une transition énergétique en phase avec la réalisation des objectifs climatiques du Maroc.



Actions

- Tirer parti des avantages de la densité urbaine et de la forme urbaine pour minimiser les externalités environnementales et les émissions de CO₂, en :
 - Promouvant la décarbonation de l'environnement bâti et des infrastructures urbaines notamment des bâtiments, y compris résidentiels
 - Promouvant la décarbonation des transports publics urbains et périurbains comme alternative à la voiture individuelle, en particulier les bus et les tramways
 - Encourageant la mobilité douce à travers l'aménagement d'infrastructures dédiées telles que des pistes cyclables et des trottoirs permettant une marche en sécurité
- Renforcer les incitations pour encourager l'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme et les processus d'autorisation
- Mettre en œuvre des solutions fondées sur la nature (SFN), telles que la création d'espaces publics et espaces verts et la promotion de l'agriculture urbaine
- Intégrer la problématique de l'eau au cœur de la politique urbaine nationale, notamment en
 - Favorisant l'accès universel aux services d'eau et d'assainissement dans les zones périurbaines et les villes de petite taille
 - Prenant en compte les risques de sécheresses et inondations dans les mécanismes de planification urbaine
 - Favorisant des solutions technologiques pour minimiser l'empreinte eau dans les aménagements urbains, notamment la réutilisation des eaux usées pour irriguer les espaces verts
- Améliorer la gestion des déchets solides dans les villes, notamment par la mise en place de stratégies d'économie circulaire pour une utilisation plus efficace des ressources naturelles et foncières, et des modes de consommation et de production plus durables
- Promouvoir la transition vers un secteur du tourisme plus durable, notamment en promouvant des pratiques telles que la réduction des déchets, l'efficacité énergétique et la conservation de l'eau, et en sensibilisant les touristes



Acteurs

- | | |
|--|---|
| •Gouvernement national | • Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE) |
| •Régions | •Office chérifien des phosphates (OCP) |
| •Provinces / Préfectures | •Aménageurs urbains |
| •Communes | •Agence nationale des ports et des équipements publics |
| •ECI | •Secteur privé |
| •Agences de bassin hydraulique | •Universités |
| •SDL | |
| •Office national des chemins de fer (ONCF) | |



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Plan Climat National et plan climat au niveau régional
- Contributions nationales déterminées
- Plan national d'atténuation du changement climatique
- Stratégie nationale bas carbone
- Stratégie nationale de transition énergétique
- Stratégie nationale de développement durable (SNDD 2030)
- Plan national de l'eau 2030
- Plan national de l'eau 2020-2050 et les plans directeurs d'aménagement intégré des ressources en eau (PDAIRE)
- Programme national des déchets ménagers
- Plan de route 2035
- Schéma national des infrastructures routières 2040
- Stratégie nationale des déplacements urbains
- Fonds d'accompagnement des réformes de transport (FART)
- Plans de Déplacement Urbain (PDU)



Expériences internationales

- Bus Rapid Transit System et train à grande vitesse Gautrain, Johannesburg, AFRIQUE DU SUD
- Outil CO2rism pour évaluer le volume d'émissions générées par les touristes, NORVÈGE
- Modèle de stratégie locale d'économie circulaire, ESPAGNE
- Intégration de la problématique de l'eau dans la Politique Urbaine Nationale, AUSTRALIE

Infographie 1.4. Pilier 4 : Renforcer la résilience économique, sociale et environnementale des villes marocaines, notamment leur capacité d'adaptation au changement climatique

Promouvoir la résilience comme pilier central de la politique urbaine nationale du Maroc est essentiel pour les villes qui sont confrontées à des risques croissants, allant des catastrophes naturelles aux impacts du changement climatique, aux crises sanitaires et chocs macroéconomiques. Ce pilier souligne donc l'importance de la préparation, de l'adaptabilité des villes et de leur capacité à rebondir après un choc.



Actions

- Moderniser le cadre réglementaire relatif à l'urbanisme pour l'adapter aux défis actuels et futurs
- Intégrer la dimension risque dans l'ensemble des plans territoriaux, au niveau des régions comme des communes (plans d'urgence, systèmes d'alerte précoce, cartographie des zones à risque prioritaires), mettre en place un observatoire des risques majeurs et développer la cartographie des risques au niveau territorial, avec des registres mis à jour et des programmes de renforcement des capacités auprès des collectivités territoriales
- Mieux intégrer la résilience (des infrastructures, des services, des activités économiques et des populations) dans les documents de planification urbaine :
 - Étendre la couverture du territoire en cartographie d'aptitude à l'urbanisation et leur intégration dans les documents de planification urbaine et territoriale, et prendre en compte la question des risques dans les Plans d'Action de Commune (PAC)
- Investir dans la construction et la rénovation d'infrastructures capables de résister aux événements extrêmes
- Intégrer systématiquement les priorités de l'adaptation au changement climatique dans l'urbanisme
- Initier une campagne nationale de communication sur les risques visant à responsabiliser les acteurs locaux et sensibiliser les populations à une culture du risque et de la résilience, notamment sur les réflexes à avoir en cas de catastrophe ou crise majeure
- Intégrer des espaces refuges dans les plans d'urbanisme
- Maximiser le potentiel des données et nouvelles technologiques pour modéliser les crises et risques ainsi que leurs impacts sur les populations et infrastructures, dans le cadre d'un exercice prospectif afin de guider la prise de décision



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Provinces / Préfectures
- Communes
- Agence nationale de l'équipement public
- Instituts de recherche
- Agences urbaines
- Agences de bassin hydraulique (ABH)



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes naturelles 2020-2030
- Fonds de solidarité contre les événements catastrophiques
- Commission Nationale créée après le séisme d'Al Haouz
- Cartes d'aptitude à l'urbanisation
- Plan national contre les inondations
- Plan national stratégique d'adaptation (en cours de validation)



Expériences internationales

- Modèle-climat informant les localités de leurs risques, ITALIE
- Centre d'Adaptation au Changement Climatique, CORÉE
- Cartographie climatique pour la résilience et l'adaptation, ÉTATS-UNIS

Infographie 1.5. Condition clé de réussite 1 : Promouvoir une planification urbaine stratégique et intégrée

Une planification urbaine stratégique intégrée permet de favoriser la cohérence des politiques en établissant une vision commune et des objectifs à long terme pour le développement urbain, et la coordination entre les différents secteurs de politique publique, en impliquant toutes les parties prenantes (différents niveaux de gouvernement, entreprises, citoyens), afin que les actions et initiatives soient alignées sur des objectifs cohérents. Elle permet également une meilleure allocation des ressources financières et humaines, évitant les duplications et assurant une utilisation efficace des fonds publics.



Actions

- Adopter une approche prospective de la planification urbaine basée sur des données fiables
- Privilégier la densification et le renouvellement urbain
- Faire des études en amont pour décider des secteurs à densifier
- Encourager une approche flexible de la planification qui tienne compte des spécificités territoriales (sans pour autant avoir recours systématiquement à l'urbanisme d'exception)
- Assurer une meilleure cohérence entre différents documents/niveaux de planification
- Assurer une meilleure cohérence et communication entre les différents acteurs de la planification
- Maximiser les opportunités de planification urbaine à l'échelle des zones urbaines fonctionnelles, c'est-à-dire en fonction des bassins de vie et d'emploi



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Provinces / Préfectures
- Communes
- Établissements de Coopération Intercommunale (ECI)
- Agences régionales de l'urbanisme et de l'habitat
- Haut-Commissariat au Plan (HCP)
- Observatoire National de Développement Humain (ONDH)
- Secrétariat général des affaires régionales (SGAR) / Walis



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Schéma national d'Aménagement du Territoire (SNAT)
- Orientations de la Politique Publique de l'Aménagement du Territoire (OPPAT)
- Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT)
- Stratégies et programmes sectoriels
- Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) et Plans d'Aménagement (PA)
- Plans de Déplacement Urbain (PDU)
- Recensement général RGPH
- Plans régionaux de l'Habitat (PRH)



Expériences internationales

- Conférence de l'aménagement du territoire, AUTRICHE
- Opérations d'Intérêt National (OIN) et les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), FRANCE
- National Zoning Atlas, ÉTATS-UNIS

Infographie 1.6. Condition clé de réussite 2 : Renforcer la coordination verticale et intersectorielle au niveau national et local (entre municipalités) et promouvoir la participation et l'engagement des parties prenantes

La coordination stratégique, technique et territoriale entre les différents niveaux de gouvernement et secteurs de politiques publiques doit être renforcée afin d'éviter que les différentes politiques qui ont un impact sur le développement urbain soient pensées en silos. De plus, pour mettre en œuvre une politique urbaine nationale efficiente, il est nécessaire de favoriser une gouvernance et une politique territoriale au-delà des périmètres administratifs des villes en prenant en compte les zones urbaines fonctionnelles, c'est-à-dire les bassins de vie et d'emploi.



Actions

- Institutionaliser les principes et mécanismes de coordination horizontale et verticale en mettant en place des incitations, des réglementations et des dispositifs pour gérer les arbitrages (y compris en prenant en compte le coût budgétaire de chaque action si possible) et mettre en cohérence les politiques et niveaux de gouvernement
- Encourager la cohérence entre les plans de développement et la spatialisation des projets, en s'appuyant sur les SDAU qui permettent de décliner les politiques sectorielles
- Mettre en place une commission interministérielle sur le développement urbain présidée au niveau du chef de gouvernement, disposant d'un organe de coordination technique et d'un dispositif de coordination territoriale, et s'appuyant sur le Cadre national de convergence des politiques publiques en cours d'élaboration
 - Intégrer une dimension urbaine dans les comités interministériels existants
- Renforcer le rôle des préfectures/provinces, du Wali et des agences urbaines en matière de concertation intersectorielle en lien avec l'urbain
- Mieux clarifier le rôle de chaque acteur dans la planification urbaine
- Encourager la coordination entre systèmes et réseaux de villes au moyen de la coopération intercommunale, et notamment :
 - Renforcer la gouvernance métropolitaine pour répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires et aligner les priorités sectorielles, par exemple en transformant certains ECI en autorités métropolitaines
- Encourager la participation de tous les habitants, y compris les groupes de population vulnérables, dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines
 - Développer l'usage de plateformes en ligne participatives
 - Engager les citoyens au niveau d'échelles plus petites comme les quartiers
- S'appuyer sur des dispositifs innovants pour dialoguer avec le secteur privé ainsi que le monde universitaire, le secteur associatif, et la société civile



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Agences urbaines
- Communes
- Établissements de Coopération Intercommunale (ECI)
- Conseil Ministériel d'Aménagement du Territoire (CMAT)
- Secrétariat général des affaires régionales (SGAR) / Walis



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Cadre national de convergence des politiques publiques (CNCPP) (en cours)
- Réforme des agences régionales
- OPPAT en cours de finalisation/validation par le MATNUHPV
- Charte de déconcentration / régionalisation avancée
- SNAT (décliné en 12 SRAT, puis reflété dans les PDR)
- Commissions interministérielles en place sur des sujets liés à l'urbain
- SDAU qui permet de décliner les politiques sectorielles et PA



Expériences internationales

- Comité de politique urbaine, FINLANDE
- Création de métropoles avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), FRANCE

Infographie 1.7. Condition clé de réussite 3 : Promouvoir l'évaluation systématique de la politique urbaine nationale et de ses résultats et impacts

Une politique urbaine stratégique doit permettre de répondre efficacement aux défis actuels et futurs tels que mondialisation, le changement climatique, les changements démographiques tels que le vieillissement de la population et la croissance et le déclin démographique, les migrations, et la transition numérique. Il est donc nécessaire d'évaluer dans quelle mesure la politique urbaine nationale répond à ces attentes et fournit les résultats escomptés pour le bien-être des populations tant sur un plan stratégique que sur un plan opérationnel.



Actions

- Clarifier les objectifs et cibles à atteindre par la politique urbaine nationale (objectifs chiffrés, calendrier)
- Intégrer une approche d'évaluation de la politique urbaine, en définissant des indicateurs clés de performance (KPIs) pour évaluer les actions mises en œuvre
- Recourir à l'audit interne et externe, ainsi qu'aux acteurs pertinents tels que la cour des comptes, les inspections générales, les organismes de régulation, ou encore les instituts de recherche ou parties tierces
- Promouvoir l'utilisation de données dans la prise de décision de politiques publiques, y compris les données de masse, intelligentes, ouvertes et géospaciales
- Investir dans la modernisation des processus statistiques
 - Développer davantage d'indicateurs permettant d'évaluer la politique urbaine
 - Promouvoir les outils innovants de collecte et d'utilisation des données (intelligence artificielle, jumeaux numériques, etc.)
 - Promouvoir la mise en libre accès des données (open data)
 - Mettre en place une gouvernance des données
- Renforcer les mécanismes de redevabilité afin de prévenir les risques de corruption, engager les citoyens et favoriser l'intégrité et la transparence, notamment dans les marchés publics des villes
- Mettre en place des observatoires au niveau des métropoles et régions (qui ne soient pas juges et parties)



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Préfectures / Provinces
- Agences urbaines
- Communes
- Haut-Commissariat au Plan (HCP)
- Observatoires régionaux
- Cour des Comptes
- Inspection Générale des Finances (IGF)
- Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT)
- Observatoire National du Développement Humain (ONDH)



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- PAC (Plan d'action de la Commune), PA
- Décret 7264 du 11 janvier 2024 relatif aux systèmes et employés des services généraux
- Baromètre des services publics
- Loi de protection des données personnelles
- Loi sur les données foncières
- SRAT/SDAU/PA
- Enquêtes sur les déplacements urbains
- Stratégie Maroc Digital 2030
- Évaluation des documents d'urbanisme par les agences urbaines
- Loi sur l'évaluation stratégique des projets
- Réforme concernant les marchés publics
- Numérisation des processus administratifs et marchés publics + open data pour avoir accès à l'information urbanistique



Expériences internationales

- Système d'indicateurs et de normes de développement urbain, CHILI
- Sélection de sites de régénération urbaine à l'aide de données géospaciales, CORÉE
- Loi sur la protection des informations personnelles, JAPON

Infographie 1.8. Condition clé de réussite 4 : Optimiser le financement du développement urbain

Pour répondre aux besoins présents et futurs liés à l'urbanisation, tels qu'en matière de logement, infrastructures, transports et services publics, le Maroc doit pouvoir mobiliser les financements adéquats. Pour cela, il est nécessaire de puiser dans un large éventail d'outils de financement, depuis l'optimisation des capacités d'investissement public jusqu'à la mobilisation du secteur privé et de la coopération internationale (aide publique au développement).



Actions

- Définir les besoins en financement dans le cadre d'une planification prospective des projets et infrastructures urbaines à moyen et long terme
- Tirer parti des outils et schémas de planification urbaine pour minimiser/optimiser les besoins en investissement (solutions fondées sur la nature, infrastructures multi-usages etc.)
- Renforcer les capacités fiscales des collectivités territoriales en donnant aux administrations infranationales une marge de manœuvre suffisante pour ajuster et gérer leurs recettes en fonction des besoins du développement urbain
- Diversifier les sources de financement autres que la fiscalité (recours à l'aide et au crédit international)
- Améliorer la transparence des marchés publics en mettant en place des plateformes en ligne accessibles au public pour la publication des appels d'offres et des contrats, en établissant des mécanismes de surveillance indépendants, et en imposant des audits réguliers afin d'assurer une gestion ouverte et responsable des fonds publics
- Encourager l'utilisation des partenariats public-privé (PPP) pour le financement des projets urbains en établissant des cadres réglementaires clairs, en offrant des incitations fiscales attractives, et en favorisant la collaboration entre les secteurs public et privé afin de mobiliser des ressources supplémentaires et partager les risques
- Mieux tirer parti de l'investissement privé en utilisant la Nouvelle Charte de l'investissement
- Utiliser les instruments de captation de la plus-value foncière
- Envisager les financements verts et les émissions obligataires municipales
- Faciliter l'accès aux bailleurs internationaux



Acteurs

- | | |
|--|--|
| •Gouvernement national | •FSH |
| •Régions | •FEC |
| •Agences urbaines | •Secteur privé |
| •Communes | •Bailleurs de fonds (y compris internationaux) |
| •Agence nationale de l'investissement public | •Banques et aides internationales |
| •ANGSPE | •SDL et SDR |
| •CDG | •Chambres de commerce |



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- Décentralisation engagée par la réforme constitutionnelle et la régionalisation avancée
- Loi n° 07.20 sur la fiscalité locale
- Nouvelle Charte de l'Investissement
- Loi 13-97 qui facilite les investissements
- Réforme des marchés publics de 2023
- Loi finance



Expériences internationales

- Modèle de PPP pour le développement du métro, Santiago, CHILI
- Prélèvement sur les infrastructures, COLOMBIE
- Redevances pour droits de développement, BRÉSIL
- Obligation verte municipale, MEXIQUE

Infographie 1.9. Condition clé de réussite 5 : Renforcer les capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational

Le renforcement des capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational est crucial pour mettre en œuvre la politique urbaine nationale du Maroc, notamment pour faire face à la complexité croissante des défis auxquels les villes sont confrontées et tirer parti des nouvelles méthodes et technologies innovantes. Par ailleurs, la régionalisation avancée a pour objectif de transférer davantage de pouvoirs et de compétences aux collectivités territoriales, y compris aux communes, nécessitant d'autant plus un renforcement des capacités pour permettre une meilleure planification et gestion des villes.



Actions

- Encourager les municipalités à définir une vision claire de leurs capacités actuelles
 - Promouvoir les synergies entre les ressources et les capacités à la bonne échelle pour fournir des services et équipements publics locaux efficaces, efficaces et de qualité
- Promouvoir la formation continue pour les personnels des autorités infranationales (y compris en renforçant le lien entre acteurs de la ville et universités pour faciliter le transfert de savoir/compétences, et en différenciant l'offre de formation selon la taille des communes et leurs besoins)
- Instituer une école des métiers de la ville / formation dédiée aux métiers de la ville
- Utiliser les outils digitaux, y compris l'intelligence artificielle, pour renforcer les capacités
- Encourager la continuité de l'action publique et l'indépendance par rapport aux cycles électoraux



Acteurs

- Gouvernement national
- Régions
- Agences urbaines
- Communes
- Universités et instituts de formation



Politiques et mécanismes existants ou en cours

- PAC (Plan d'action de la Commune), PA
- Décret 7264 du 11 janvier 2024 relatif aux systèmes et employés des services généraux
- Baromètre des services publics
- Loi de protection des données personnelles
- Loi sur les données foncières
- SRAT/SDAU/PA



Expériences internationales

- Programme Villes 2050 qui vise à renforcer la capacité des villes à élaborer des plans de développement urbain, CHILI
- Institut Palladio des Hautes Études sur l'Immobilier et la Cité, FRANCE

2 L'urbanisation au Maroc, ses défis et opportunités

Ce chapitre présente les principales données et statistiques relatives au processus d'urbanisation du Maroc. Le chapitre examine d'abord l'évolution de la population urbaine au Maroc, en la mettant en perspective avec celle d'autres pays de l'OCDE selon la définition statistique harmonisée des zones urbaines fonctionnelles. En s'appuyant sur ces données et comparatifs internationaux, le chapitre analyse ensuite les principaux défis, atouts et opportunités des villes du Maroc en matière de développement.

Introduction et principales conclusions

Le Maroc a connu une urbanisation rapide ces dernières décennies, la population urbaine étant passée de 38,0 % de la population marocaine en 1975 à 65,2 % en 2024. Les estimations montrent que la population urbaine du Maroc continuera d'augmenter pour atteindre 67,8 % de la population totale en 2030. L'urbanisation au Maroc s'est caractérisée par la formation de grandes zones urbaines le long de la façade atlantique, avec de nombreuses petites et moyennes villes à l'intérieur du pays.

L'urbanisation est un moteur du développement et de la croissance économique au Maroc. Les villes marocaines concentrent 80 % de l'activité productive (industrie et services) et 75 % des emplois. Cependant, le développement économique des villes se trouve limité par plusieurs obstacles, notamment le manque d'infrastructures de transport, limitant les bénéfices potentiels des économies d'agglomération inhérents aux villes. De plus, l'accès à l'emploi dans les villes reste marqué par de fortes inégalités, avec les femmes et les jeunes rencontrant le plus de difficultés à intégrer le marché du travail et étant plus touchés par le chômage.

Malgré les avancées considérables réalisées ces dernières décennies en matière de développement humain et une amélioration très nette des conditions de logement du fait de nombreuses politiques volontaristes comme Villes sans Bidonvilles ou les programmes d'habitat social, en raison de la croissance urbaine rapide, les villes marocaines font face aujourd'hui à des enjeux essentiels en matière de logement et de transport, dont l'offre peine à croître au rythme de la demande. Les besoins en logements demeurent importants, et bien que la qualité de l'habitat urbain se soit fortement améliorée ces dernières décennies, les données du dernier recensement montrent qu'une partie importante du parc urbain demeure précaire. La mobilité représente un autre enjeu majeur pour les villes marocaines, notamment pour soutenir la compétitivité et l'attractivité des villes. Le maillage du transport en commun dans les villes reste peu développé, et une part importante des transports intra-urbains continue à s'effectuer par le biais de véhicules motorisés, tels que les taxis et véhicules personnels ou deux-roues.

Les villes marocaines sont par ailleurs d'importants émetteurs de gaz à effet de serre. Les émissions ont augmenté de manière continue dans les plus grandes zones urbaines marocaines depuis 1970, les secteurs de l'énergie et des déchets étant responsables de la part la plus importante de cette augmentation. Les villes sont également confrontées à des risques climatiques croissants, notamment un stress hydrique important, ainsi qu'à des risques géologiques tels que les tremblements de terre, accentués par de nombreux facteurs de vulnérabilité notamment la persistance d'un habitat insalubre et une littoralisation accentuée de l'urbanisation.

Les tendances de l'urbanisation au Maroc

La population urbaine, aujourd'hui majoritaire, augmentera encore en taille et en part

Le Maroc est un pays largement urbain. Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2014 – dernière source officielle disponible à ce jour, le nouveau recensement RGPH étant prévu pour septembre 2024 –, la population marocaine vivant en milieu urbain (voir Encadré 2.1 pour plus de détails sur la définition de milieu urbain au Maroc) s'élevait en 2014 à 20,3 millions d'habitants, soit 60,3 % de la population totale du pays – un taux d'urbanisation deux fois plus important que celui de 1960. Cette croissance urbaine rapide depuis les années 1960 a résulté d'une forte natalité en milieu urbain, même si celle-ci est en baisse depuis les années 1990, et d'un exode rural massif.

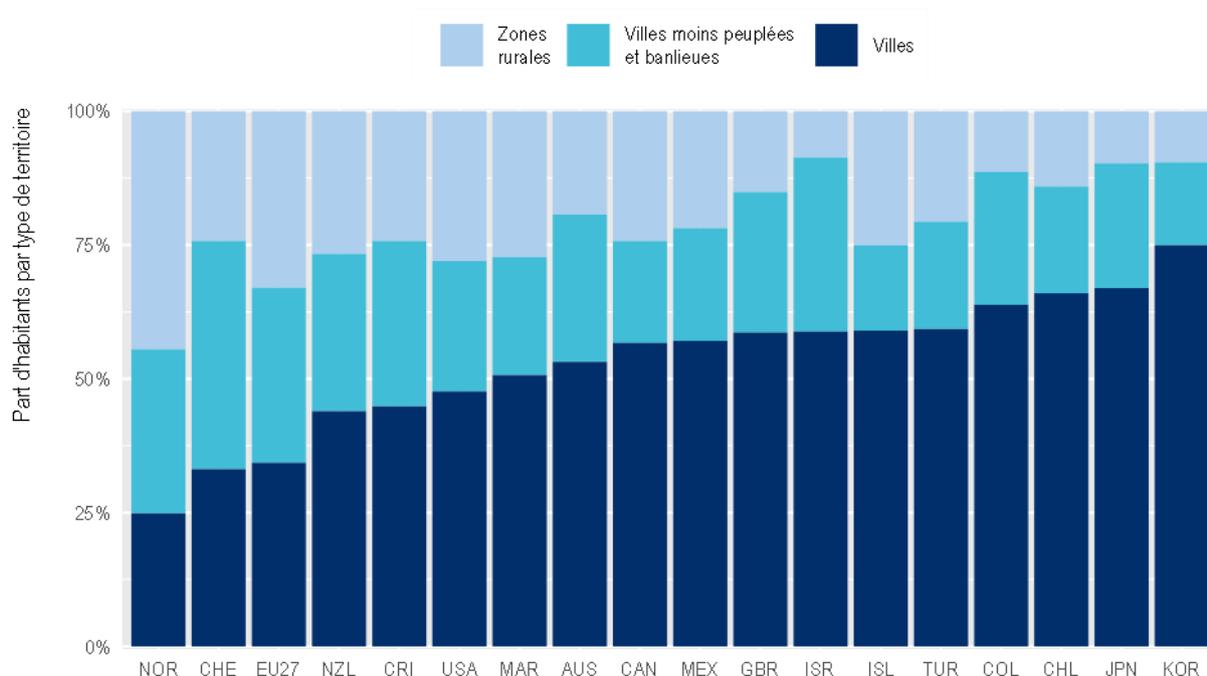
Tableau 2.1. Évolution de la population urbaine de 1960 à 2014 et projections entre 2014 et 2030

	1960	1971	1982	1994	2004	2014	2024	2030
Population totale (en milliers)	11 626	15 379	20 420	26 074	29 892	33 848	37 370	39 330
Population urbaine (en milliers)	3 390	5 410	8 730	13 408	16 464	20 433	24 387	36 661
Taux d'urbanisation (en %)	29,2	35,2	42,8	51,4	55,1	60,3	65,2	67,8

Note : Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2004 et 2014. Les données pour 2024 et 2030 sont issues de projections de la population urbaine du Centre d'Études et de Recherches Démographiques (CERED) du Haut-Commissariat au Plan (HCP).

Source : CERED/HCP (2014^[1]), Recensement population (RGPH) 2014, https://www.hcp.ma/Recensement-population-RGPH-2014_a2941.html.

Cette prédominance de la population urbaine marocaine est également corroborée par les estimations de l'OCDE basées sur le degré d'urbanisation (Encadré 2.2) – une méthodologie conçue pour permettre les comparaisons internationales. D'après cet indicateur, l'OCDE estime qu'en 2015, environ 50,7 % de la population marocaine résidait dans des villes de plus de 50 000 habitants, 22,0 % dans des villes moins peuplées et banlieues, et les 27,3 % restants dans les zones rurales (Graphique 2.1). Par rapport aux pays de l'OCDE de revenu similaire (pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, selon la classification de la Banque mondiale), le Maroc affiche ainsi un niveau d'urbanisation similaire à celui du Costa Rica (45 %), mais inférieur à celui de la Turquie et de la Colombie (59 % et 64 % respectivement).

Graphique 2.1. Répartition de la population selon le degré d'urbanisation au Maroc et dans une sélection de pays OCDE, 2015

Note : Estimations pour l'année 2015.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015.

Encadré 2.1. La définition de l'urbain et l'organisation territoriale du Maroc

L'urbain selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014

Au Maroc, la ventilation des statistiques par milieu urbain et rural repose sur la classification de localités menée lors du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), sur la base de 1 538 communes, dont 256 sont urbaines et 1 282 rurales. En 2014, l'urbain se composait de :

- Communes urbaines, soit les agglomérations ayant le statut administratif de « ville »¹ ;
- Centres urbains, soit les communes rurales considérées comme urbaines pour des fins statistiques lors du recensement de 2004 ;
- Localités rurales reclassées en localités urbaines selon l'approche adoptée pour le RGPH 2014 (voir ci-dessous) ;
- Nouvelles villes créées dans le territoire rural (par exemple, Tamansourt, Tamesna).

Le reclassement des localités rurales candidates en localités urbaines s'est fait en trois étapes, et a concerné les agglomérations rurales comptant environ 300 ménages, avec des habitations groupées et espacées de moins de 200 mètres :

1. Les agglomérations ont rempli un questionnaire préliminaire visant à identifier la présence de routes goudronnées, d'eau potable, de l'électricité, et d'un minimum d'équipements publics (par exemple, un bureau de poste, une station d'essence, une pharmacie, etc.).
2. Les agglomérations retenues après la première étape ont rempli un questionnaire principal visant à identifier la présence d'une quarantaine d'équipements et services. Des indices d'urbanisation ont été calculés sur la base de ces réponses, et ont été confrontés à des seuils d'acceptation régionaux définis par le Haut-Commissariat au Plan. Les localités ayant été acceptées selon l'approche de sélection régionale et ayant au moins une taille de 400 ménages (2 500 habitants) ont été retenues.
3. La nouvelle allocation a été confrontée à la proposition de la Direction régionale du Haut-Commissariat au Plan. En cas de divergence, une visite sur le terrain a été menée pour décider définitivement du reclassement de la localité en question.

Toutefois, la Loi organique 113-14 relative aux communes, promulguée en 2016 après le RGPH 2014, a levé toute distinction entre communes urbaines et communes rurales en stipulant dans son article 2 que « La commune est l'un des niveaux d'organisation territoriale du royaume et elle constitue une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. »

L'organisation territoriale du Maroc

Le Maroc est doté d'un système territorial qui se compose de trois niveaux :

- Le premier niveau est constitué de **régions** regroupant différentes préfectures et provinces (Décret n°2.15.10 du 20 février 2015). Les régions ont pour mission de promouvoir le développement intégré et durable, et jouent un rôle prééminent en matière de programme de développement régional (PDR) et de schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT).
- Le niveau intermédiaire est constitué de **préfectures et provinces**. Ces collectivités ont pour mission de promouvoir le développement social, notamment en milieu rural mais aussi dans les espaces urbains. Elles doivent également promouvoir le renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes du territoire dont elles ont la responsabilité.

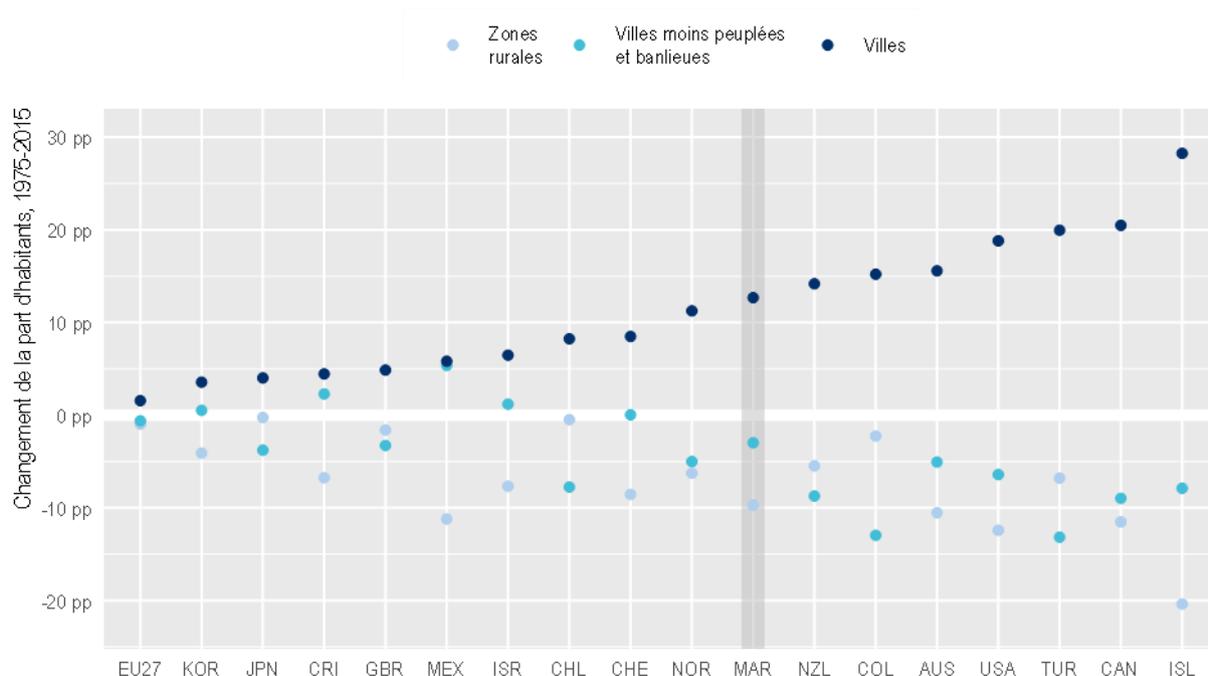
- Le niveau inférieur est constitué des **communes**, responsables de la prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens.

Dans le système des grilles territoriales de l'OCDE (OECD, 2022^[3]), les régions correspondent au Niveau Territorial 2 (TL2), et les préfectures et provinces au Niveau Territorial 3 (TL3).

Source : Réponses au questionnaire de l'OCDE fournies par le Haut-Commissariat au Plan (HCP) et la Direction des Affaires Juridiques ; (OECD/UCLG, 2016^[4]) *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf ; (Portail National des Collectivités Territoriales, s.d.^[5]), 2015: *Vers une régionalisation avancée*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/2015-vers-une-regionalisation-avancee> ; (Haut-Commissariat au Plan, s.d.^[6]) *Répartition géographique de la population d'après les données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014*, https://www.hcp.ma/Repartition-geographique-de-la-population-d-apres-les-donnees-du-Recensement-General-de-la-Population-et-de-l-Habitat-de_a1796.html

D'après le degré d'urbanisation utilisé par l'OCDE (Encadré 2.2), la population marocaine est également devenue de plus en plus urbaine. Entre 1975 et 2015, la part de la population marocaine habitant dans des villes a augmenté de 12,7 points de pourcentage (ci-après, pp), passant de 38,0 % à 50,7 % (Graphique 2.2), un accroissement similaire à celui de la Norvège (11,2 pp) et de la Nouvelle Zélande (14,2 pp). Dans le même temps, la part de la population marocaine habitant dans les villes moins peuplées et banlieues a légèrement diminué (-3 pp), mais cette diminution a été moins marquée que celle observée dans des pays tels que le Chili (-7,8 pp), la Colombie (-12,9 pp) et la Türkiye (-13,1 pp).

Graphique 2.2. Évolution de la répartition de la population selon le degré d'urbanisation au Maroc et dans une sélection de pays OCDE, 1975-2015, points de pourcentage



Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015.

Encadré 2.2. Le degré d'urbanisation

Le degré d'urbanisation (DEGURBA), conjointement développé par l'OCDE et la Commission européenne, est une méthode qui permet de classer les aires de manière simple et neutre, et qui peut être appliquée à tous les pays du monde. La classification s'effectue sur la base de critères de taille et de densité de population, appliqués à des grilles de population de 1 km². Les trois types d'aires distingués par le DEGURBA sont :

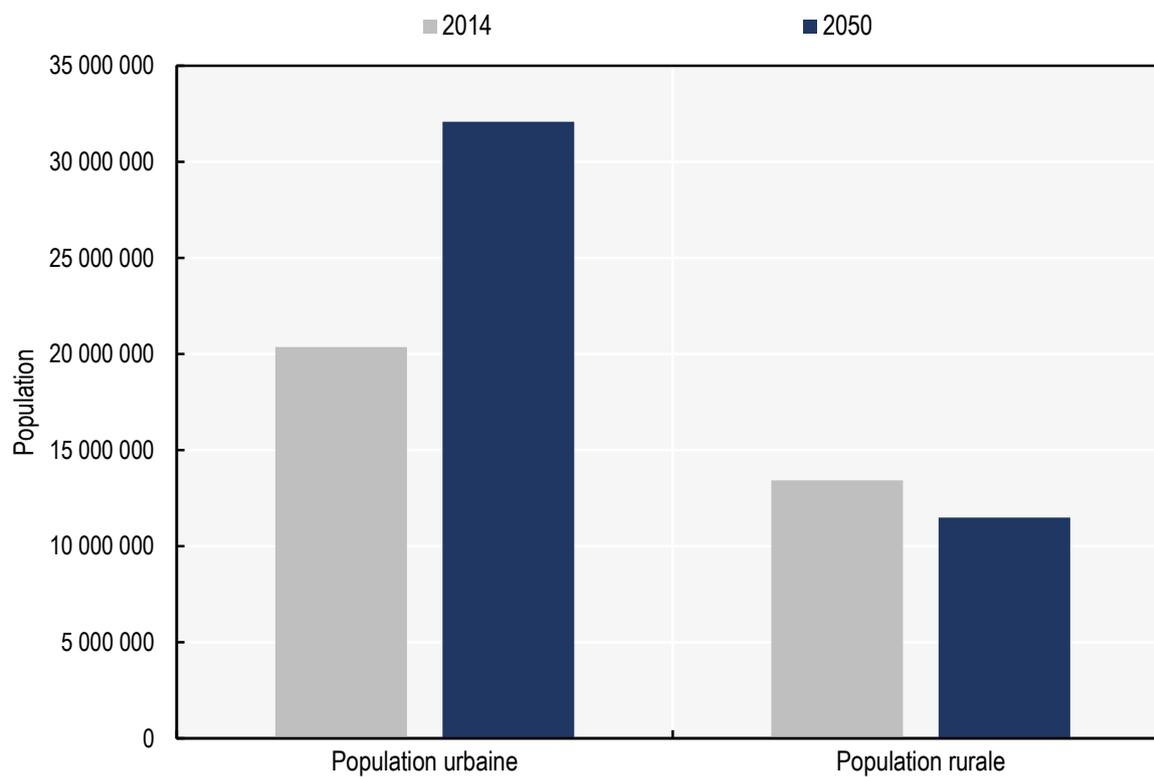
- Les **villes** qui sont constituées des parties contigües ayant une densité de plus de 1 500 habitants par km² ou ayant au moins 50 % de zone bâtie, et avec une population d'au moins 50 000 habitants.
- Les **villes moins peuplées et banlieues** qui sont constituées des parties contigües ayant une densité d'au moins 300 habitants par km² ou ayant au moins 3 % de zone bâtie, et avec une population d'au moins 5 000 habitants.
- Les **zones rurales** qui sont des zones contigües qui n'appartiennent pas aux deux catégories précédentes. La plupart de ces zones ont une densité en dessous de 300 habitants par km².

Ces chiffres ont été calculés sur la base des grilles de population globales GHS-POP R2019A publiées par le Centre commun de recherche de la Commission européenne.

Source : (OECD et al., 2021^[7]) *Applying the Degree of Urbanisation: A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons* ; <https://doi.org/10.1787/4bc1c502-en> ; (Florczyk et al., 2019^[2]) *GHS data package 2019 : public release GHS P2019*, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/062975>.

Le Haut-Commissariat au Plan (HCP, ci-après) prévoit que la population urbaine du Maroc continuera à croître dans les prochaines années, passant de 20,4 millions en 2014 à 23,6 millions en 2022, 26,7 millions en 2030 et 32,1 millions en 2050, soit une multiplication de la population urbaine par environ 1,6 entre 2014 et 2050 (augmentation de 13 % entre 2022 et 2030 et de 20 % entre 2030 et 2050), tandis que d'après les projections, la population rurale devrait diminuer en passant de 13,4 millions de personnes en 2014 à 11,5 millions en 2050. La population urbaine augmentera fortement de 20,4 millions de personnes en 2014 à 32,1 millions en 2050, faisant passer la part de la population urbaine dans la population marocaine totale de 60,3 % en 2014 à 73,6 % en 2050 (Graphique 2.3).

Graphique 2.3. Projections sur l'évolution de la population du Maroc par milieu de résidence (2014-2050)



Source : HCP (s.d.^[8]), Base de données statistiques, <https://bds.hcp.ma/sectors>.

Cette croissance de la population urbaine sera néanmoins accompagnée d'un ralentissement important du taux d'accroissement naturel – c'est-à-dire la différence entre le taux de natalité et le taux de mortalité – qui passera de 11 % à 3 % entre 2022 et 2049. Malgré le ralentissement du taux d'accroissement naturel, la population en milieu urbain continuera d'augmenter à des taux importants dans l'ensemble du territoire, et notamment dans la région capitale. D'autre part, selon les prévisions du Haut-Commissariat au Plan (Réponses au questionnaire de l'OCDE), la région de Casablanca-Settat, qui abrite environ un quart des citoyens marocains, verra sa population urbaine augmenter d'environ 18 % entre 2020 et 2030, passant de 5,6 à 6 millions d'habitants urbains. La croissance de la population urbaine sera particulièrement élevée dans les régions de Souss-Massa et Oriental (29 % et 24 % respectivement), passant de 1,75 et 1,78 millions en 2020, à 2,1 et 2,3 millions en 2030 respectivement.

Un pays caractérisé par un grand nombre de petites villes et des villes côtières, mais une population urbaine concentrée principalement dans les grandes agglomérations

L'accroissement démographique des dernières décennies au Maroc et la répartition de la population dans les villes ont largement contribué à l'évolution de l'armature urbaine marocaine. En effet, tandis que le nombre de villes ayant une population entre 500 000 et 1 million d'habitants est resté relativement stable entre 2004 et 2014, le nombre de villes ayant entre 20 000 et 100 000 habitants et entre 100 000 et 500 000 habitants a connu une augmentation significative. Seule la strate des centres urbains de moins de 20 000 habitants a enregistré un léger recul, passant de 237 en 2004 à 232 en 2014. En revanche, le poids des centres urbains de moins de 100 000 habitants en termes de population a baissé entre 2004 et 2014 (passant de 33,2 % de la population urbaine en 2004 à 31,8 % en 2014), alors que la part

démographique des villes de plus de 100 000 habitants a connu un accroissement. Ainsi, plus des deux-tiers (68,2 %) de la population urbaine en 2014 sont concentrés dans des villes de plus de 100 000 habitants (Tableau 2.2). En effet, la population a augmenté très rapidement dans les plus grandes villes du pays ces dernières décennies, comme Casablanca et Tanger. La population de Rabat a quant à elle sensiblement diminué entre les deux derniers recensements, passant d'environ 625 000 habitants à moins de 580 000 (Tableau 2.3).

Tableau 2.2. Part de la population urbaine par taille de villes en 1994, 2004 et 2014

	1994	2004	2014
Moins de 20 000 habitants	11,6 %	10,1 %	8,9 %
De 20 000 à 100 000 habitants	22,1 %	23,1 %	22,9 %
De 100 000 à 500 000 habitants	26,4 %	25,6 %	27,6 %
De 500 000 à 1 million d'habitants	29,7 %	23,3 %	18,8 %
1 million d'habitants et plus	20,2 %	17,9 %	21,8 %

Source : CERED/HCP (2014_[1]), Recensement population (RGPH) 2014, https://www.hcp.ma/Recensement-population-RGPH-2014_a2941.html.

Tableau 2.3. Évolution démographique des grandes villes marocaines

	Recensement 2004		Recensement 2014		Taux d'accroissement annuel moyen (%)
	Population	Ménages	Population	Ménages	
Casablanca	3 032 116	639 201	3 359 818	819 954	1,03
Fès	950 240	194 582	1 112 072	257 739	1,59
Tanger	687 667	147 637	947 952	239 243	3,26
Marrakech	826 634	170 342	928 850	217 245	1,17
Salé	760 186	158 260	890 403	213 477	1,59
Meknès	538 343	114 407	632 079	151 579	1,62
Rabat	625 336	144 226	577 827	151 670	-0,79

Source : CERED/HCP (2014_[1]), Recensement population (RGPH) 2014, https://www.hcp.ma/Recensement-population-RGPH-2014_a2941.html.

Afin de faciliter la comparaison internationale des villes, l'OCDE et la Commission européenne ont développé le concept de zones urbaines fonctionnelles (ZUF). Cette définition, qui prend en compte le caractère économique et fonctionnel des villes, mène souvent à définir des aires urbaines qui dépassent les limites purement administratives des villes. Une adaptation de cette méthode dans le cas du Maroc (Encadré 2.3 et Annexe 1.A) a permis d'identifier 58 zones urbaines fonctionnelles, un nombre similaire à celui du Japon (61), de la Pologne (58) et de la Colombie (53) (Graphique 2.4). Parmi ces 58 zones urbaines fonctionnelles, 17 sont considérées comme des nouvelles zones urbaines, c'est-à-dire qu'elles ont franchi le cap des 50 000 habitants entre 1990 et 2015.

Encadré 2.3. Délimitation des zones urbaines fonctionnelles par l'OCDE et la classification des agglomérations du Maroc

Délimitation des zones urbaines fonctionnelles pour le Maroc

Définition selon la méthodologie OCDE/UE

La définition des zones urbaines fonctionnelles (ZUF), approuvée par la Commission statistique des Nations Unies en 2020, a été développée par l'OCDE et l'Union Européenne afin de faciliter la comparabilité internationale des villes (Dijkstra, Poelman et Veneri, 2019^[9]).

Cette définition prend en compte le caractère économique et fonctionnel des villes. La densité de population et les flux de déplacements domicile-travail sont utilisés pour identifier un noyau urbain densément peuplé (ci-après appelé *ville*), et une zone en périphérie (ci-après appelée *zone de navettage*), moins peuplée, dont le marché du travail est fortement intégré au noyau urbain (plus de 15 % de leurs actifs travaillent dans la ville).

Estimation des zones fonctionnelles urbaines au Maroc

En l'absence de données sur les déplacements domicile-travail ou de données de mobilité exploitables², l'OCDE propose une approximation des limites des ZUF à partir d'une grille de temps de déplacement disponible au niveau mondial (Weiss et al., 2018^[10]) en plus d'une grille de population (Moreno-Monroy, Schiavina et Veneri, 2021^[11]).

Cette méthode sert à délimiter une zone de navettage matricielle, qui peut ensuite être adaptée aux limites administratives des unités locales pour faciliter la construction d'indicateurs statistiques au niveau de la ZUF. Au Maroc, les unités locales choisies sont les *communes*. Les communes sont affectées aux zones urbaines fonctionnelles selon la répartition de leur population.

La classification des villes et agglomérations

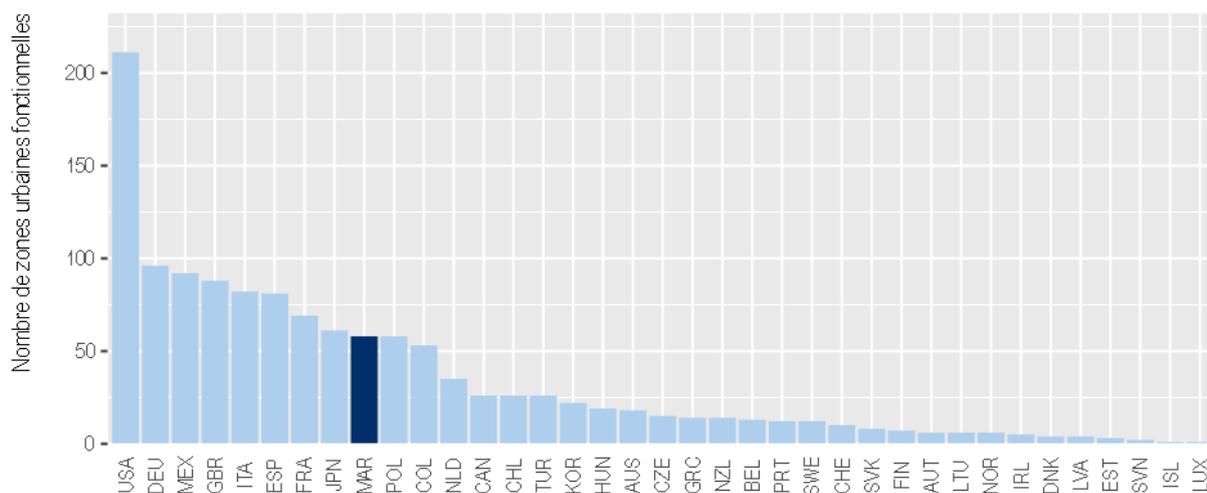
Pour faciliter les comparaisons entre différents pays, l'OCDE classe les ZUF sur la base de seuils de population, qui peuvent être différents des seuils de classification nationaux. Dans le cas du Maroc, les deux classifications sont comparées dans le tableau ci-dessous :

Maroc (selon le Schéma National de l'Armature Urbaine)		OCDE	
Seuil de population	Classification des agglomérations	Classification des ZUF	Seuil de population
20 000 à 50 000	Petite ville	<i>N'est pas considérée une ZUF</i>	Inférieur à 50 000
50 000 à 500 000	Ville moyenne		
Supérieur à 500 000	Métropole	Petite aire urbaine	50 000 à 100 000
		Aire urbaine moyenne	100 000 à 250 000
		Aire métropolitaine	250 000 à 1.5 million
		Grande aire métropolitaine	Supérieur à 1.5 million

Note : Les détails de la méthodologie ainsi que des chiffres clés sur les zones urbaines fonctionnelles identifiées se trouvent dans l'Annexe 1.A.

Source : Réponses au questionnaire de l'OCDE fournies par l'Agence urbaine de Fès, le Haut-Commissariat au Plan (HCP) et la Direction des Affaires Juridiques du Maroc.

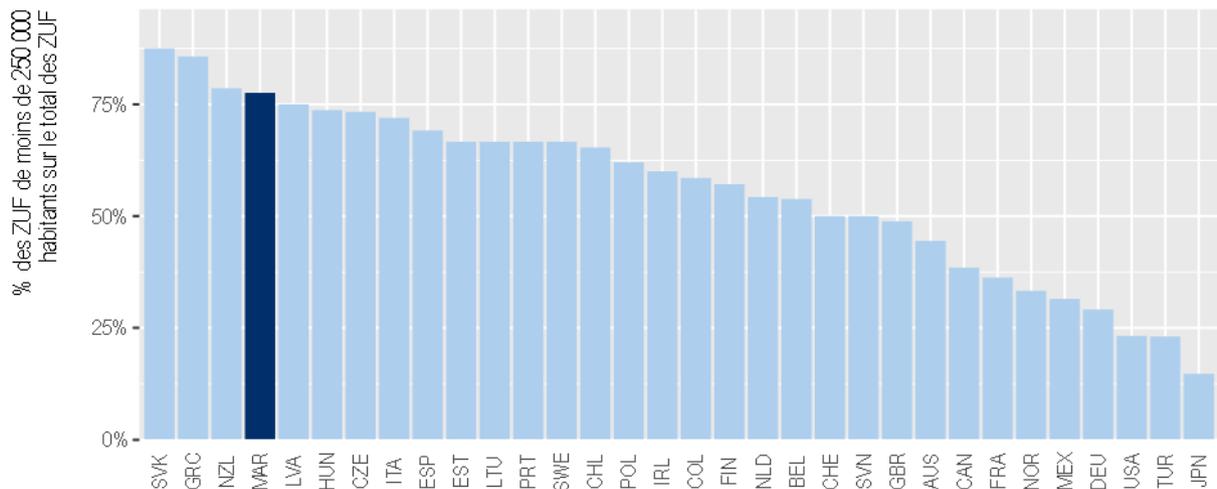
Graphique 2.4. Nombre de zones urbaines fonctionnelles au Maroc et dans les pays de l'OCDE



Note : Le graphique montre les 36 pays de l'OCDE ayant appliqué la méthodologie OCDE/UE pour la délimitation des zones urbaines fonctionnelles. Cette liste de pays n'inclut pas Israël et le Costa Rica, pour lesquels la délimitation des ZUF n'est actuellement pas disponible. Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015.

En termes de taille, ce sont les petites zones urbaines fonctionnelles qui dominent au Maroc. En effet, plus des trois-quarts des 58 ZUF marocaines (soit 45 ZUF) ont moins de 250 000 habitants. Cette forte prédominance des petites zones urbaines (entre 50 000 et 250 000 habitants) ne se retrouve pas dans la majorité des pays de l'OCDE (Graphique 2.5), y compris dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure comparables au Maroc (Graphique 2.6). Par exemple, au Mexique et en Türkiye, ce sont plutôt les aires métropolitaines de taille moyenne (entre 250 000 et 1 million d'habitants) qui dominent. Parmi les autres pays de l'OCDE, la distribution des villes marocaines par taille se rapproche plutôt de celle de l'Espagne, de la Pologne, ou encore de la Colombie. Aucune zone urbaine marocaine ne dépasse encore le cap de 5 millions d'habitants, mais Casablanca s'en rapproche, avec une population estimée à 4,4 millions d'habitants en 2015.

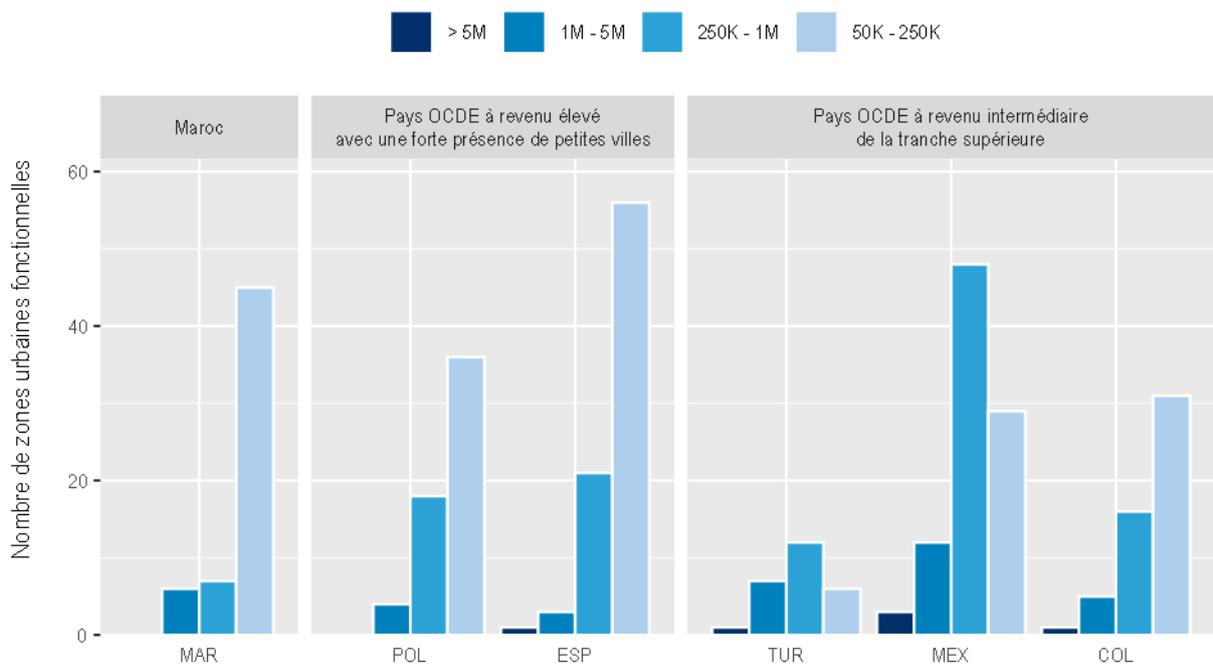
Graphique 2.5. Part des petites zones urbaines dans le total des zones urbaines fonctionnelles



Note : Le graphique montre 34 pays de l'OCDE ayant appliqué la méthodologie OCDE/EU pour la délimitation des zones urbaines fonctionnelles. L'Islande et la Corée, où les petites zones urbaines constituent respectivement 100 % et 0 % du total des zones urbaines fonctionnelles, sont exclues de l'analyse.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019_[2]) pour l'année 2015.

Graphique 2.6. La distribution des zones urbaines fonctionnelles par taille, au Maroc et dans une sélection de pays de l'OCDE

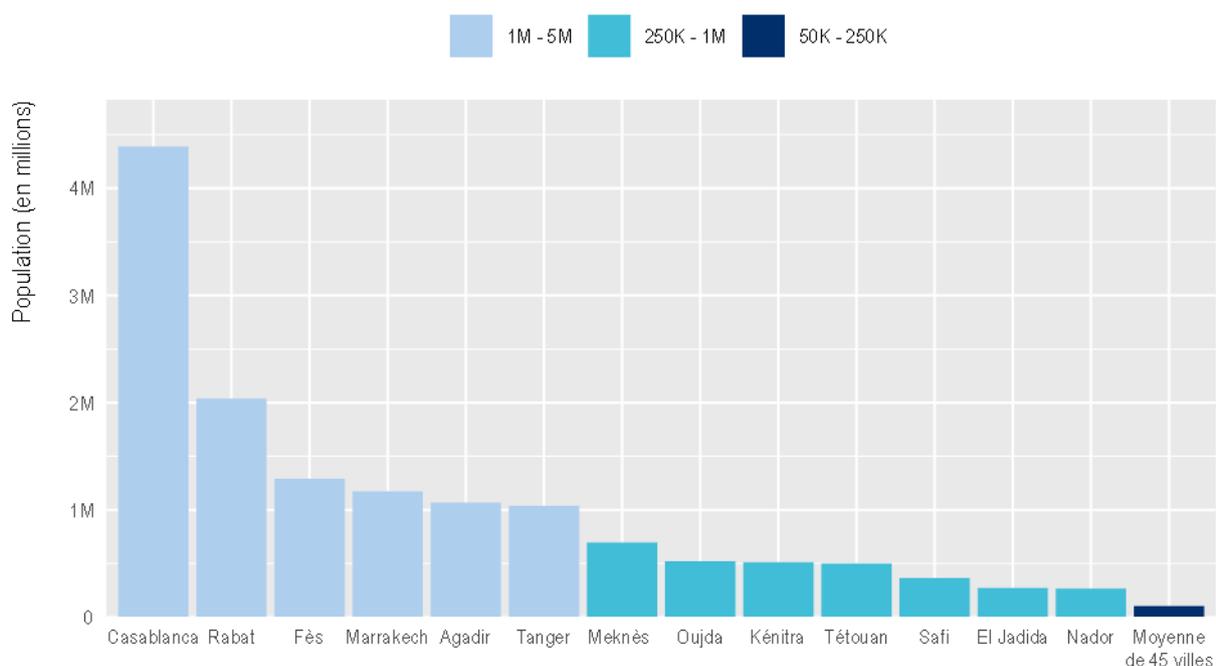


Note : Dans le graphique, les pays sont groupés selon la classification des pays par la Banque Mondiale en fonction de leur revenu. Au sein de chaque panel, les pays sont ensuite classés par ordre croissant en fonction du nombre de zones urbaines de moins de 250 000 habitants. Les pays OCDE pour lesquels la délimitation des ZUF est en cours sont exclus de l'analyse (Costa Rica).

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019_[2]) pour l'année 2015.

La géographie du Maroc a fortement influencé le processus d'urbanisation du pays, caractérisé aujourd'hui par un système de grandes zones urbaines organisées le long de la façade atlantique, accompagné par un réseau de petites, moyennes et grandes villes à l'intérieur du pays (Graphique 2.7) (voir classification des villes selon le Schéma National de l'Armature Urbaine dans l'Encadré 2.3). Quatre des six aires métropolitaines marocaines de plus d'un million d'habitants (selon le recensement du RGPH 2014) se trouvent sur la côte du pays (Casablanca, Rabat, Agadir et Tanger). Parmi ces aires, les villes portuaires de Tanger et d'Agadir ont connu la croissance démographique la plus importante depuis 2000, de 56 % et 39 % respectivement. Bien que plus modeste, la croissance de la population dans les autres aires métropolitaines (soit les ZUF de plus de 250 000 habitants) a également été importante, avec des taux de croissance supérieurs à 10 %. En ce qui concerne les petites zones urbaines, leur croissance démographique a été influencée par le dynamisme des grandes villes côtières. Aïn El Aouda et Deroua, proches de Rabat et Casablanca (respectivement), sont les zones urbaines ayant connu le taux de croissance démographique le plus important entre 2000 et 2015, de plus de 60 % (Graphique 2.8). Sur la même période, seules cinq parmi les 58 zones urbaines fonctionnelles marocaines ont vu leur population diminuer : Taza (- 8.6 %), Tiznit (- 8.6 %), Ouezzane (- 3.5 %), Essaouira (- 1.6 %) et Sidi Bennour (- 1.3 %).

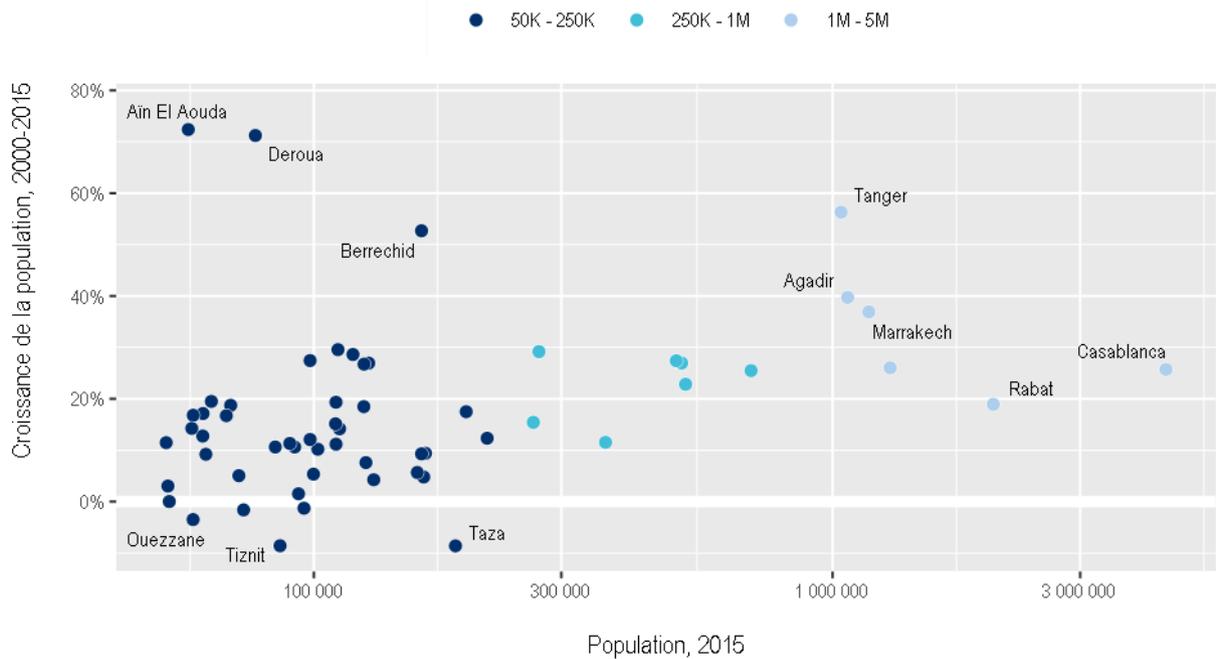
Graphique 2.7. Un système de grandes zones urbaines



Note : Les barres en bleu clair et bleu moyen montrent la taille des zones urbaines fonctionnelles de plus de 250 000 habitants. La dernière barre, en bleu foncé, montre la population moyenne des 45 ZUF de moins de 250 000 habitants.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019_[2]) pour l'année 2015.

Graphique 2.8. La croissance de la population dans les zones urbaines fonctionnelles, 2000-2015



Note : L'axe horizontal utilise une échelle logarithmique.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019_[2]) pour l'année 2015.

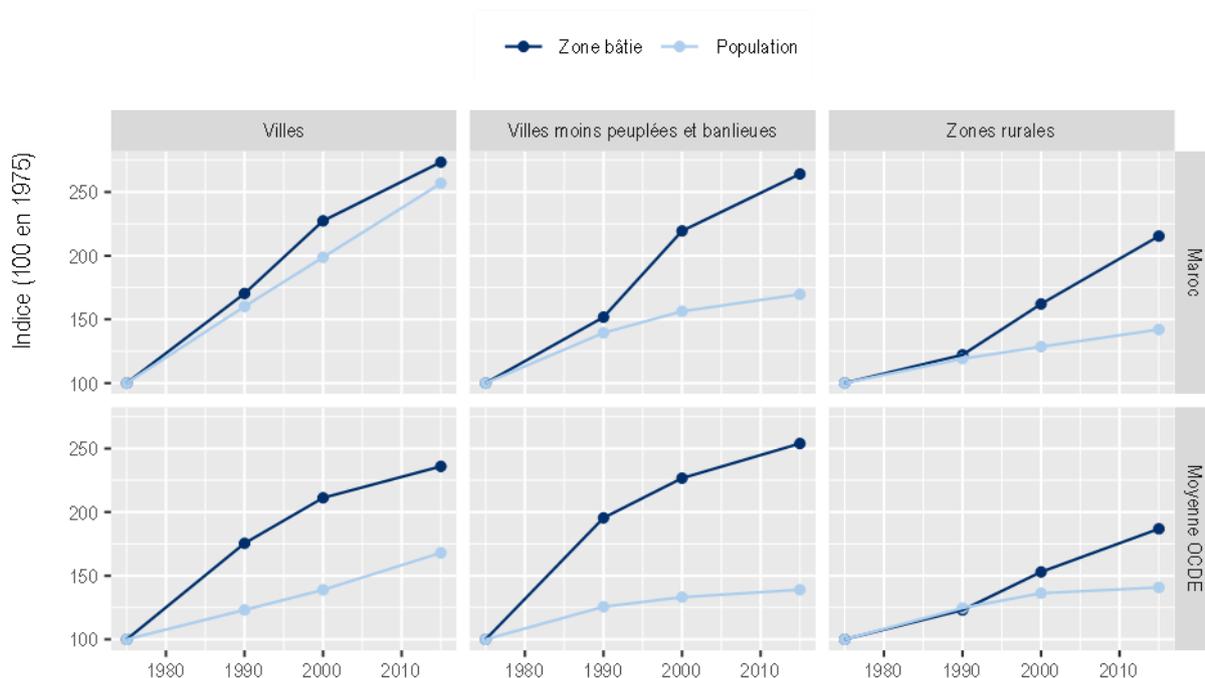
L'étalement urbain présente un risque pour le développement inclusif et durable, notamment dans les villes de Casablanca et Rabat

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les villes sont plus étendues aujourd'hui qu'en 1990, avec les espaces à très faible densité représentant une part plus importante du territoire (OECD, 2018_[12]). Ce mode d'urbanisation peut poser un défi pour le développement économique durable et inclusif des villes. D'une part, l'allongement des périmètres des villes dans des zones à faible densité implique une hausse des coûts de fournitures d'infrastructures par habitant par rapport aux zones plus denses (e.g. routes goudronnées, traitement des eaux, écoles). L'étalement urbain peut également conduire à la ségrégation spatiale des ménages à faibles ressources par le biais de l'augmentation des prix des logements dans les zones centrales, et en limitant par la suite l'accès aux marchés de travail des centres-villes. Sur le plan environnemental, l'étalement urbain aurait également un impact sur les émissions de gaz à effet de serre, la qualité de l'air et de l'eau, la disponibilité des terres arables périurbaines, la biodiversité et les îlots de chaleur urbains (OECD, 2018_[12]). L'étalement urbain au-delà des périmètres administratifs des villes induit également des défis en termes de gouvernance, notamment en ce qui concerne la gestion des services publics.

Depuis 1975, la forte croissance démographique des villes marocaines s'est accompagnée d'une hausse encore plus importante de leur zone bâtie (Graphique 2.9), donnant une première indication sur l'ampleur de l'étalement urbain au Maroc. Au cours des quarante dernières années, la zone bâtie a augmenté en moyenne de 174 % dans les villes marocaines, contre une hausse de 157 % pour la population urbaine – un écart bien moins important cependant (17 points de pourcentage) que celui observé dans les pays de l'OCDE (68 points de pourcentage, en moyenne). Néanmoins, dans les villes moins peuplées et les banlieues au Maroc, cet écart s'accroît depuis 1990, suggérant un étalement urbain encore relativement limité mais bien présent. L'étalement urbain au Maroc prend plusieurs formes, notamment des projets de

villes nouvelles, ou encore des grands ensembles d'habitat social, des résidences sur de grandes superficies pour des ménages à revenu supérieur aux abords de voies existantes (par exemple, les ensembles résidentiels à El Menzeh dans l'agglomération de Rabat et à Bouskoura dans le Grand Casablanca), ou des constructions sommaires qui s'étendent dans le prolongement des noyaux d'habitat rural existants dans les périphéries des villes (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur l'étalement urbain au Maroc).

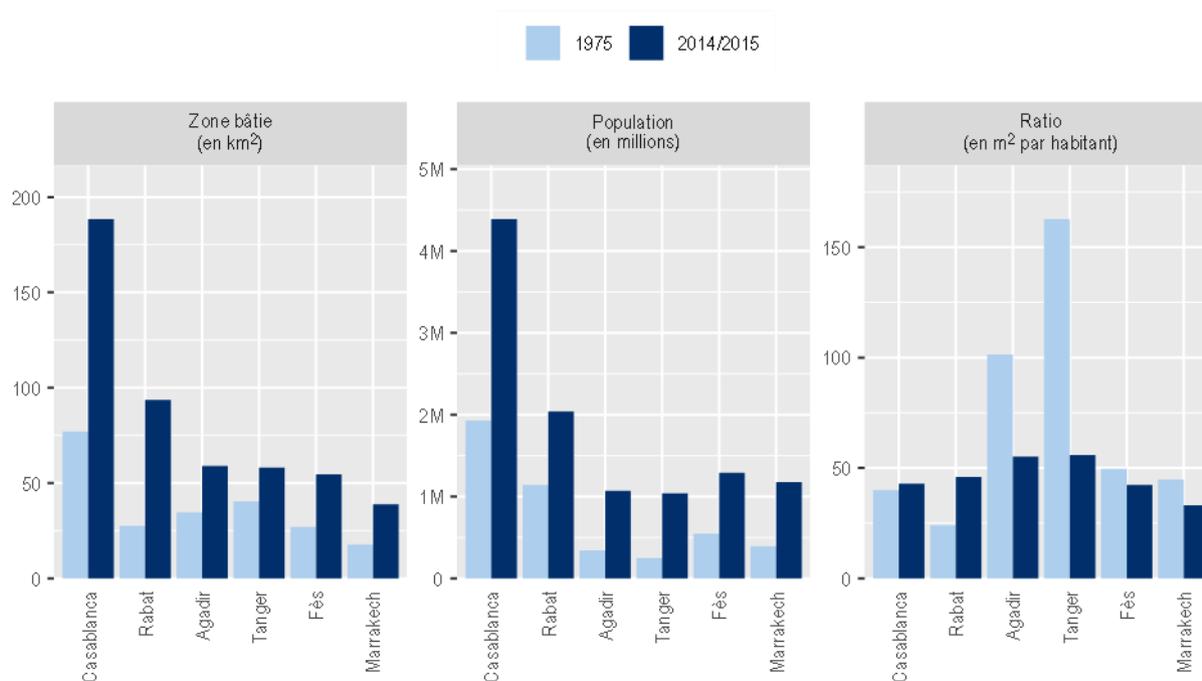
Graphique 2.9. L'évolution de la zone bâtie et de la population selon le degré d'urbanisation entre 1975 et 2015, Maroc et moyenne des pays OCDE



Note : Indices normalisés, base 100 en 1975. La dernière estimation de la population au Maroc date de 2015, et celle de la zone bâtie, de 2014.
Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015, et GHS-BUILT pour l'année 2014.

Parmi les zones urbaines fonctionnelles de plus d'un million d'habitants, Casablanca et Rabat ont connu la plus forte croissance de population et de superficie urbanisée entre 1975 et 2014, multipliant par deux leur nombre d'habitants (par 2,3 et 1,8 pour Casablanca et Rabat, respectivement), et leur zone bâtie par un facteur encore plus important (2,45 et 3,4, respectivement) (Graphique 2.10). Elles ont été les seules parmi les six zones urbaines les plus peuplées à avoir connu une augmentation de l'espace moyen consommé par habitant, passant de 39,9 à 42,9 m² par habitant à Casablanca, et de 24 à 45,9 m² par habitant à Rabat.

Graphique 2.10. L'évolution de la population et de la zone bâtie dans les zones urbaines de plus d'un million d'habitants au Maroc entre 1975 et 2015



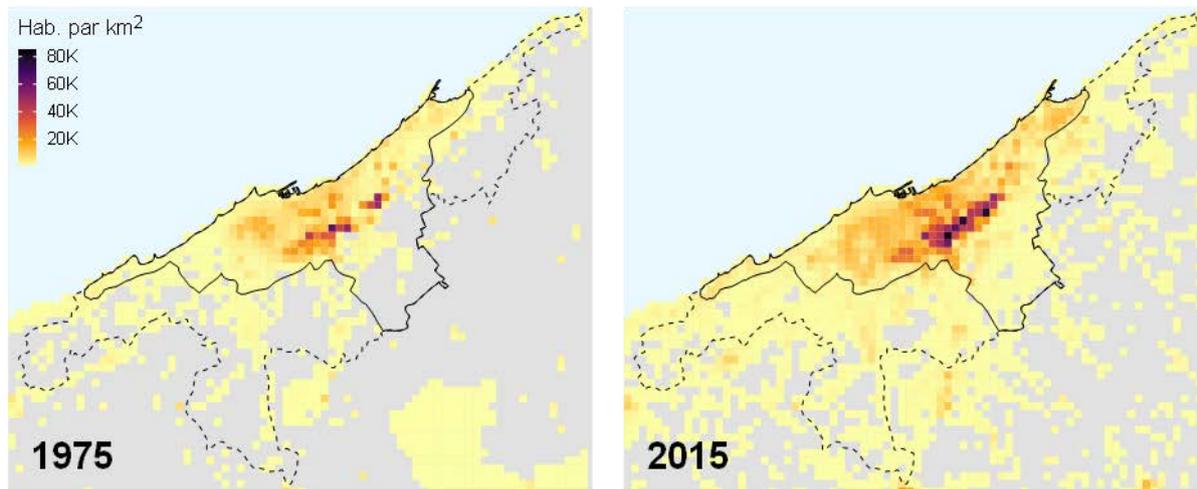
Note : Les graphiques comparent l'évolution de la population entre 1975 et 2015, et l'évolution de la zone bâtie entre 1975 et 2014. Les grilles GHS-BUILT donnent le pourcentage de zone bâtie estimé pour des cellules de 1km x 1km sur la base d'images satellites. Dans le graphique ci-dessus, la zone bâtie correspond à la somme des pourcentages de l'ensemble des cellules appartenant à chaque zone urbaine fonctionnelle (ZUF).

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015, et GHS-BUILT pour l'année 2014.

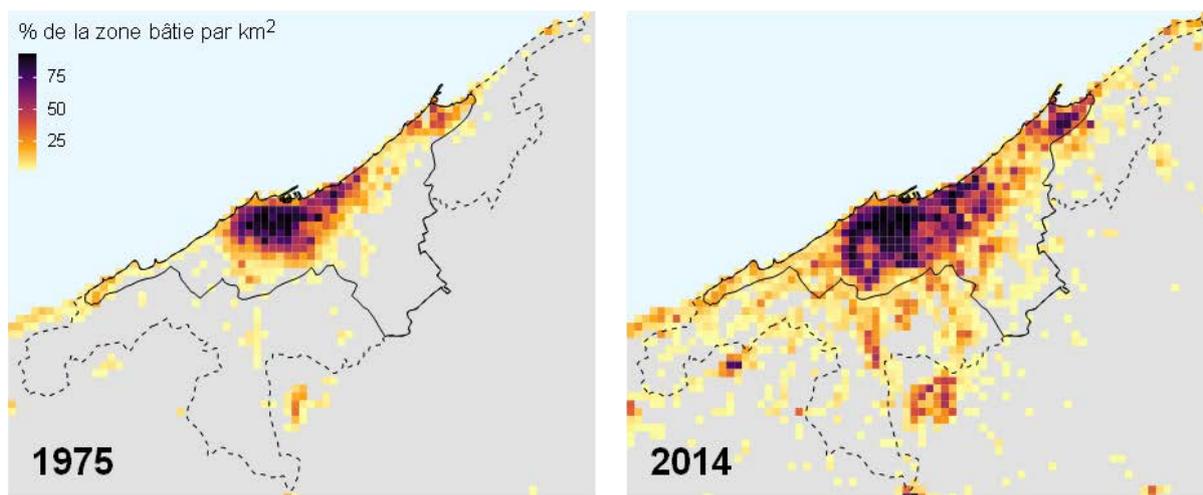
Au sein de la zone urbaine de Casablanca, bien que la population se soit historiquement concentrée dans la commune centrale, les grilles de population et de zone bâtie montrent que la superficie urbanisée a augmenté de manière relativement plus importante que la population dans les communes périphériques de Mohammedia (au nord-est), Bouskoura (au sud-ouest) et Dar Bouazza (à l'ouest) (Graphique 2.11). Pour la zone urbaine de Rabat, l'expansion de la zone bâtie s'est faite vers le sud-ouest, notamment dans les communes de Skhirate et Harhoura (Graphique 2.12).

Graphique 2.11. Distribution de la population et de la zone bâtie dans la zone urbaine de Casablanca, 1975 et 2015

A. Distribution de la population dans la zone urbaine de Casablanca, 1975 et 2015



B. Distribution de la zone bâtie dans la zone urbaine de Casablanca, 1975 et 2015

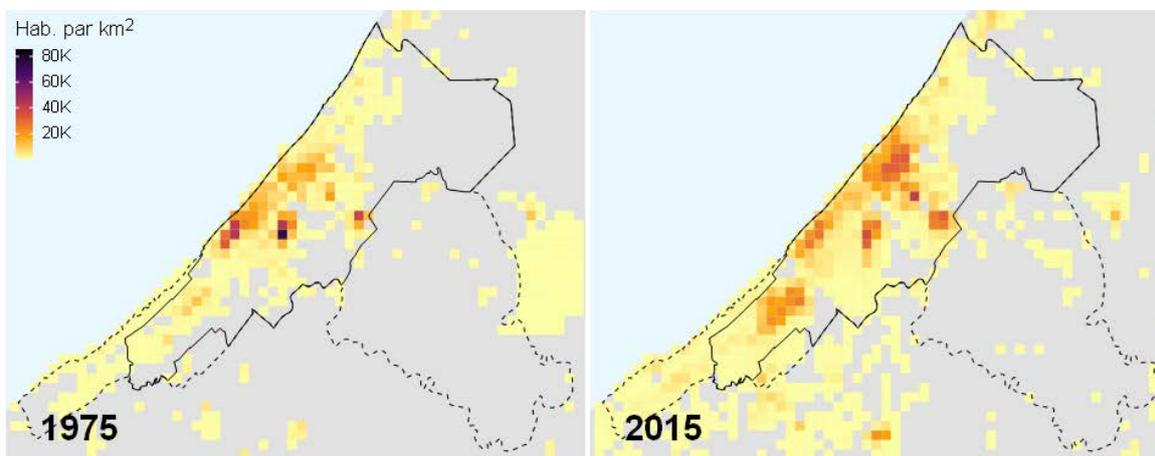


Note : La ligne noire montre les limites du centre urbain de Casablanca, et la ligne en pointillés la zone de navette selon l'estimation de l'OCDE suivant la méthodologie expliquée dans l'Encadré 1.3.

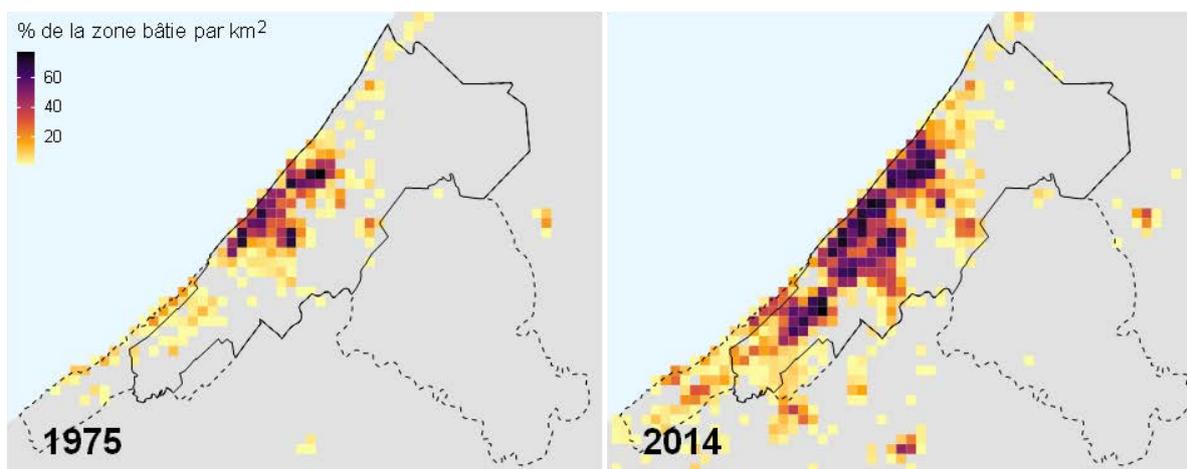
Source : Grille de population et de zone bâtie GHS 2015 (Florczyk et al., 2019^[2]) et contours des zones urbaines fonctionnelles, délimitées selon la méthode expliquée dans l'Annexe 2.A.

Graphique 2.12. Distribution de la population et de la zone bâtie dans la zone urbaine de Rabat, 1975 et 2015

A. Distribution de la population dans la zone urbaine de Rabat, 1975 et 2015



B. Distribution de la zone bâtie dans la zone urbaine de Rabat, 1975 et 2015



Note : La ligne noire montre les limites du centre urbain de Rabat, et la ligne en pointillés la zone de navettage selon l'estimation de l'OCDE suivant la méthodologie expliquée dans l'Encadré 1.3.

Source : Grille de population et de zone bâtie GHS 2015 (Florczyk et al., 2019^[2]) et contours des zones urbaines fonctionnelles, délimités selon la méthode expliquée dans l'Annexe 2.A.

Les prévisions effectuées par le Haut-Commissariat au Plan (HCP) sur l'horizon 2020-2030 suggèrent une croissance continue de la population dans les périphéries de Casablanca et Rabat (Tableau 2.4). Selon les estimations de l'HCP, la population devrait augmenter de 14 % dans la province de Mohammédia, de 80 % à Nouaceur et de 92 % à Médiouna, alors qu'elle n'augmentera que de 4 % à Casablanca. Dans la région de Rabat-Salé-Kénitra, les prévisions indiquent une redistribution de la population de Rabat vers les provinces environnantes : Rabat verra une diminution de sa population urbaine d'environ 17 %, alors qu'il est prévu que Salé et Skhirate-Témara voient leur population augmenter de 16 % et 33 % respectivement.

Tableau 2.4. Prévisions d'évolution de la population urbaine dans les provinces de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra, 2020-2030

Région	Province	Population totale, 2014	% de population urbaine, 2014	Évolution de la population urbaine, 2020-2030
Casablanca-Settat	Casablanca	3 343 642	100 %	+4 %
	Mohammédia	403 392	71 %	+14 %
	Nouaceur	325 651	83 %	+80 %
	Médiouna	171 822	70 %	+92 %
Rabat-Salé-Kénitra	Salé	973 418	93 %	+16 %
	Rabat	572 717	100 %	-17 %
	Skhirate-Témara	572 170	90 %	+33 %

Note : Calculs de l'OCDE, sur la base des données du Haut-Commissariat au Plan.

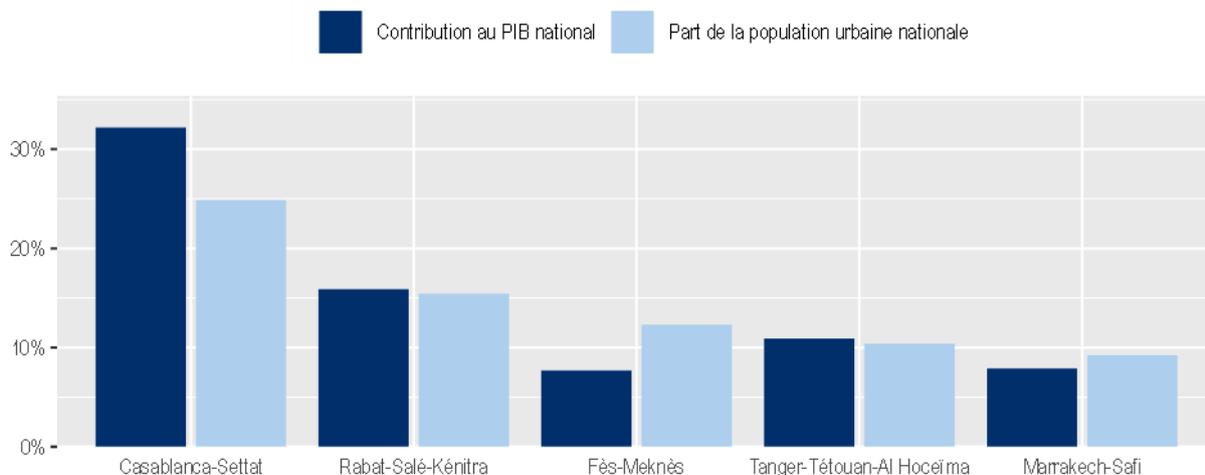
Source : Haut-Commissariat au Plan, *Projection de la population urbaine des provinces et préfectures entre 2014 et 2030* et Indicateurs RGPH 2014, <http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1>

La performance économique des villes marocaines

Les villes marocaines sont les principaux moteurs de l'économie du pays, mais pourraient tirer davantage parti des économies d'agglomération

D'après les données disponibles du HCP, la répartition régionale du PIB au Maroc suggère que les villes sont le moteur principal de l'économie marocaine. Localisées sur le littoral atlantique, les régions de Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceima, abritant 44,7 % de la population du pays et 50,7 % de la population urbaine, étaient responsables de la création d'environ 59 % de la richesse nationale en 2020 (Graphique 2.13) (HCP, 2020^[13]). La région de Casablanca-Settat, une région majoritairement urbaine (73,5 % de la population totale en 2014), génère environ un tiers du PIB national, suivie par Rabat-Salé-Kénitra (dont 69,7 % de la population habitait en milieu urbain, en 2014), responsable de 16 % du PIB (Graphique 2.13). Le PIB par habitant de ces deux régions se trouve également parmi les plus élevés du Royaume, atteignant 50 129 MAD (environ 4 600 EUR) par habitant en 2020 à Casablanca-Settat, et 37 668 MAD à Rabat-Salé-Kénitra, soit 1,6 et 1,2 fois supérieur à la moyenne nationale de 32 055 MAD.

Graphique 2.13. Contribution des cinq régions marocaines les plus urbanisées au PIB national en 2020



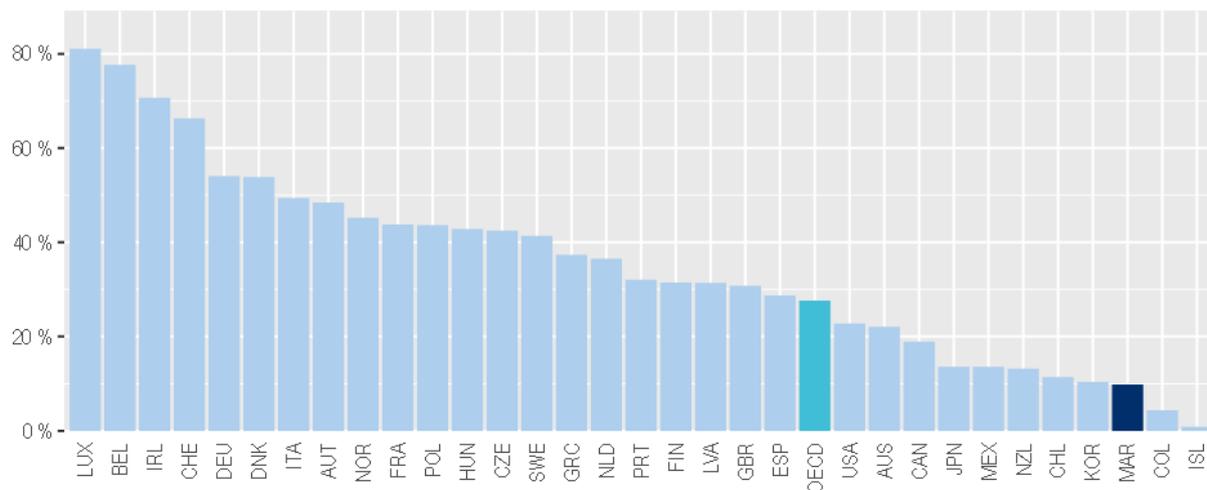
Notes : Données provisoires de PIB publiées par le Haut-commissariat au Plan, à prix courants.

Source : Haut-Commissariat au Plan (2020_[13]), *Comptes régionaux : Produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages et Projection de la population urbaine des provinces et préfectures entre 2014 et 2030* (Réponses au questionnaire de l'OCDE).

Si l'urbanisation a ainsi joué un rôle de levier de croissance économique au Maroc, ce rôle pourrait être encore renforcé en tirant davantage parti des « économies d'agglomération », c'est-à-dire les bénéfices économiques accrus dus à la proximité des entreprises et des personnes (OECD, 2015_[14]). Ces bénéfices peuvent être expliqués par plusieurs facteurs, comme le partage de connaissances, la spécialisation, et la création de marchés du travail denses (Ahrend et al., 2014_[15]). Par exemple, l'innovation s'accélère quand les personnes et entreprises travaillant dans le même domaine sont géographiquement proches les unes des autres et peuvent échanger leurs idées de manière fréquente. Les marchés du travail denses (avec un grand nombre de travailleurs, spécialisés dans plusieurs domaines) facilitent également une meilleure mise en correspondance entre travailleurs et entreprises.

Or, dans les 26 zones urbaines fonctionnelles marocaines disposant d'une zone de navettage distincte du centre urbain (Tableau 1.A.1), seulement 10 % de la population réside dans la zone de navettage (Graphique 2.14), un chiffre en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'élève à 30 %. Le faible taux de population résidant dans la zone de navettage peut indiquer un manque d'infrastructures ou de services de transport qui facilitent les trajets journaliers entre la zone de navettage et le centre urbain. Dans ce cas, cette carence limiterait l'accès des citoyens habitant dans la zone de navettage aux marchés du travail du centre urbain et risque ainsi de freiner le potentiel des économies d'agglomération. En plus du manque d'infrastructures, en particulier de transport, la difficulté de l'accès au sol, la persistance d'un important secteur informel, avec près de 40 % des emplois dans le secteur informel en excluant l'agriculture, et la fragmentation des politiques et initiatives de développement urbain entre les différents niveaux de gouvernement et secteurs de politiques publiques constituent des obstacles limitant les investissements et la croissance économique des villes marocaines (pour plus de détails sur ces obstacles et politiques menées pour améliorer la compétitivité des villes au Maroc, voir Chapitre 4).

Graphique 2.14. Part de la population de la zone urbaine fonctionnelle habitant dans la zone de navette, Maroc et pays de l'OCDE



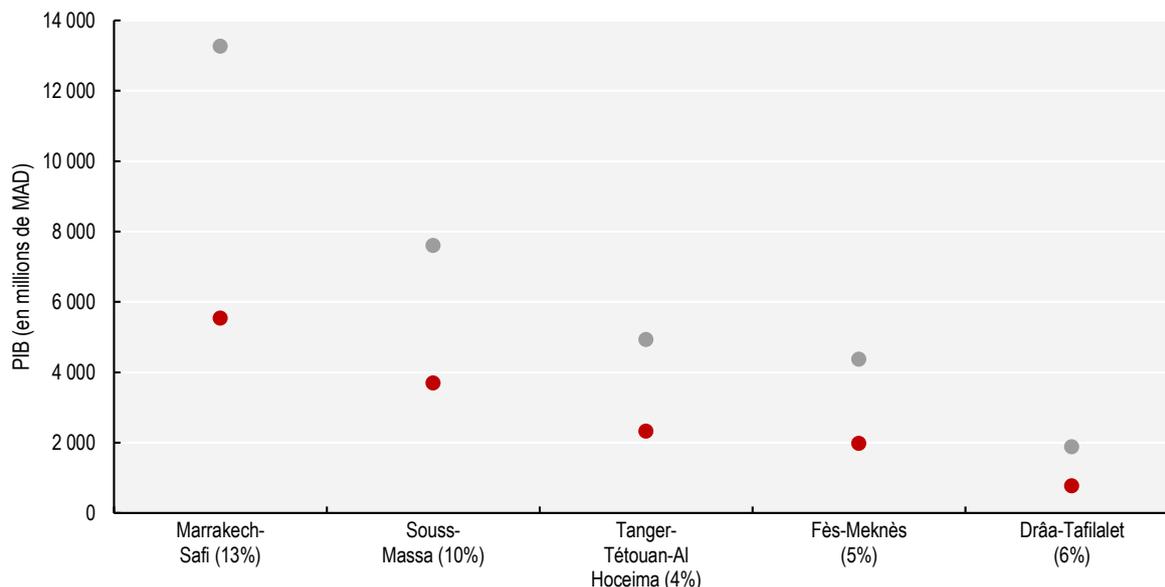
Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales GHS-POP (2019^[2]) pour l'année 2015. La comparaison se fait sur l'échantillon de ZUF qui ont une zone de navette distincte du centre urbain.

La crise de COVID-19 a fortement impacté les travailleurs dans les villes

En 2020, la pandémie de COVID-19 a freiné la croissance économique du Maroc, entraînant une baisse du PIB national de 7,2 % (HCP, 2021^[16]). Le rebond économique du Maroc en 2021 (de 7,9 %) a été principalement dû à la croissance de l'activité agricole (17,6 %, grâce à des récoltes exceptionnelles).

Le tourisme, qui génère environ 7,1 % du PIB national en 2019 et constitue l'un des secteurs les plus dynamiques dans les villes marocaines, a été frappé de plein fouet par la crise économique liée à la pandémie de COVID-19. Entre 2019 et 2020, la contribution du secteur de l'hébergement et de la restauration au PIB national est passée de 50,2 à 23,2 milliards MAD (soit une perte de 54 %). Les régions de Marrakech-Safi et Souss-Massa, où le secteur représente respectivement 12,5 % et 9,6 % du PIB régional en 2019, ont été particulièrement touchées (Graphique 2.15).

Graphique 2.15. PIB du secteur de l'hébergement et de la restauration dans cinq régions marocaines entre 2019 et 2020



Note : Le graphique montre l'évolution du PIB du secteur de l'hébergement et de la restauration dans les cinq régions marocaines où le PIB du secteur contribue le plus au PIB de la région. La contribution de l'hébergement et de la restauration au PIB régional de 2019 est renseignée entre parenthèses. Prix courants, données provisoires pour 2020.

Source : Haut-Commissariat au Plan (2020_[13]), *Comptes régionaux : Produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages*.

La pandémie a également fortement touché les habitants des villes marocaines. En milieu urbain, le taux de vulnérabilité économique³ a augmenté de 4,6 % à 5,9 % entre 2019 et 2021. En parallèle, le niveau de vie des ménages urbains, tel que mesuré par la consommation par tête, est passé de 24 620 à 23 000 MAD, soit une baisse de 6,6 % en deux ans (Haut-Commissariat au Plan, 2022_[17]).

Le chômage urbain a également augmenté de manière importante dans la région de Casablanca-Settat, qui hébergeait en 2020 environ un Marocain urbain sur quatre. Au sein de cette région, le chômage en milieu urbain a augmenté le plus dans la province de Casablanca, passant de 13 % à 18 % entre 2019 et 2020, suivie par la province de Berrechid, avec une augmentation de 8 % à 13 %. L'augmentation du taux de chômage dans la province de Sidi Slimane dans la région de Rabat-Salé-Kénitra a également été importante, passant de 12 % à 21 % entre 2019 et 2020.

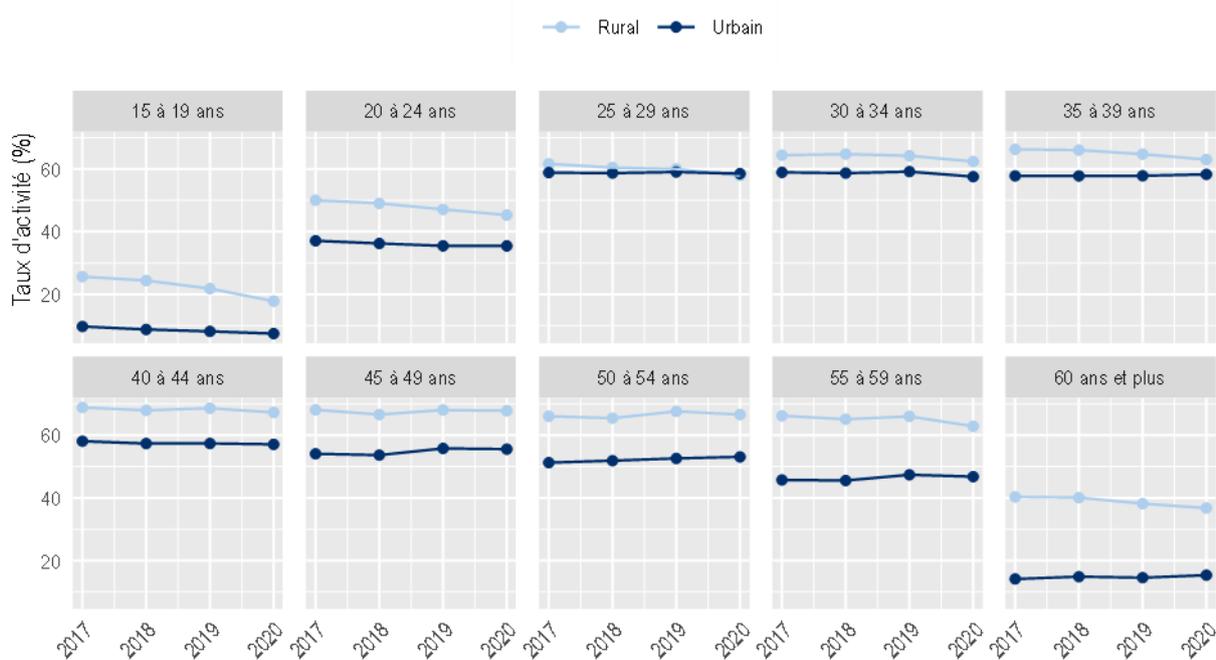
Les villes peinent à intégrer les femmes et les jeunes sur le marché du travail

Le marché du travail marocain est caractérisé par des disparités importantes, tant entre villes et zones rurales, qu'entre femmes et hommes. Tandis que le chômage est globalement faible dans les zones rurales (6,3 % en 2023), les villes marocaines sont confrontées à un taux de chômage beaucoup plus important (16,8 % en 2023), suggérant une création insuffisante d'emplois pour faire face aux besoins d'une population urbaine croissante (Haut-Commissariat au Plan, 2024_[18]). Le taux de chômage plus faible en milieu rural qu'en milieu urbain s'expliquerait du fait que l'offre excédentaire de main-d'œuvre rurale migrerait vers les villes avant de se manifester dans les statistiques nationales du chômage (ECLAC / ILO, 2016_[19]).

De plus, ce sont les femmes qui pâtissent le plus de la situation de l'emploi plus difficile dans les zones urbaines. En ville, le taux de participation des femmes est presque quatre fois inférieur à celui des hommes (respectivement 18,5 % et 66,5 % en 2023), et les femmes sont environ 1,7 fois plus susceptibles que les hommes d'être au chômage (25,0 % contre 14,4 % en 2023), ou de n'être ni en emploi, ni en formation, ni en études (28,7 % contre 15,2 % en 2020).

Le taux d'activité est inférieur en milieu urbain pour toutes les tranches d'âge (Graphique 2.16). Cette tendance, observée dans la majorité des pays du monde à l'exception des pays à revenu élevé (International Labour Organization, 2020^[20]), reflète des différences importantes dans les conditions de vie et les opportunités dans les villes par rapport aux zones rurales. Les habitants en milieu urbain peuvent en effet bénéficier d'un meilleur accès aux services sociaux et aux services d'éducation que les habitants des zones rurales, ce qui leur permet de rester inactifs si la qualité ou les conditions de travail sont inadéquates. En effet, l'écart important du taux d'activité observé pour les tranches d'âge de 15 à 19 ans et de 60 ans et plus suggère que les habitants ruraux participent au marché du travail plus tôt que les citadins (au lieu de poursuivre leurs études à temps plein, ce qui les rendrait inactifs selon les définitions des statistiques officielles), et plus tard (au lieu de prendre leur retraite).

Graphique 2.16. Taux d'activité en milieu urbain et rural au Maroc par tranche d'âge, 2017-2020

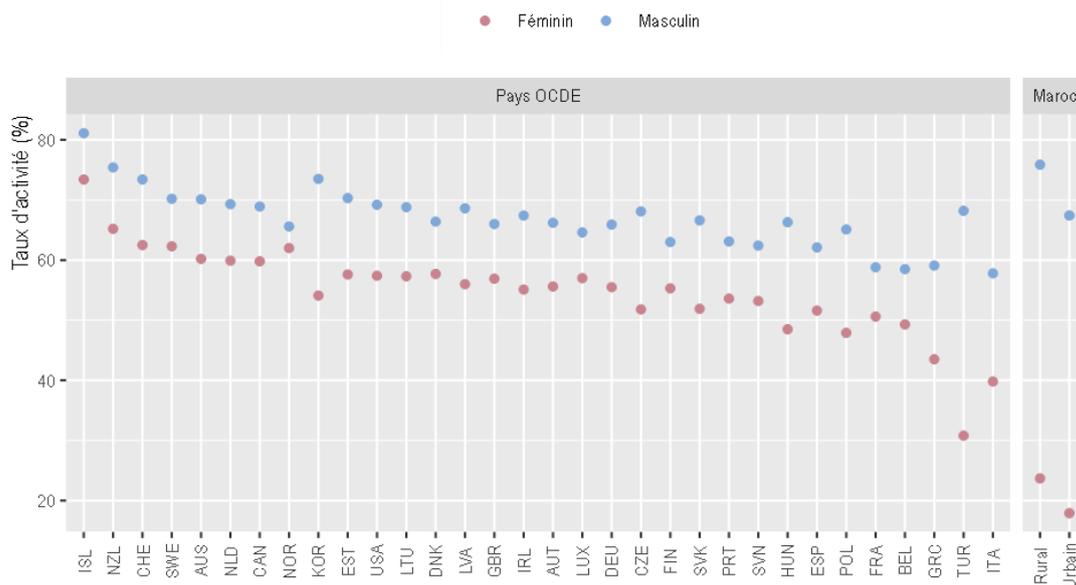


Note : Le taux d'activité est le rapport entre la population active (personnes exerçant ou cherchant à exercer une activité professionnelle) et l'ensemble de la population.

Source : Haut-Commissariat au Plan, *Annuaire statistique du Maroc*, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Annuaire+statistique+du+Maroc>.

Par ailleurs, ces disparités sont encore plus marquées entre les hommes et les femmes. Le taux de participation des femmes marocaines reste parmi les plus bas au monde, occupant en 2018 la 180^{ème} place sur un échantillon de 189 pays (Lopez-Acevedo et al., 2021^[21]). En 2020, environ une femme sur cinq (19,9 %) exerçait ou cherchait à exercer une activité professionnelle rémunérée, contre 70,4 % des hommes. Cet écart entre hommes et femmes (50,5 pp) est bien plus élevé que dans les pays de l'OCDE, où il s'élève en moyenne à 12 pp, et oscille entre 3,6 pp en Norvège à 37,4 pp en Türkiye (Graphique 2.17). Malgré l'augmentation du PIB par habitant, la baisse du taux de fécondité et un meilleur accès à l'éducation, l'écart entre hommes et femmes est resté figé autour de 50 pp depuis les 20 dernières années (Lopez-Acevedo et al., 2021^[21]).

Graphique 2.17. Taux d'activité des hommes et des femmes au Maroc et dans les pays de l'OCDE, 2020



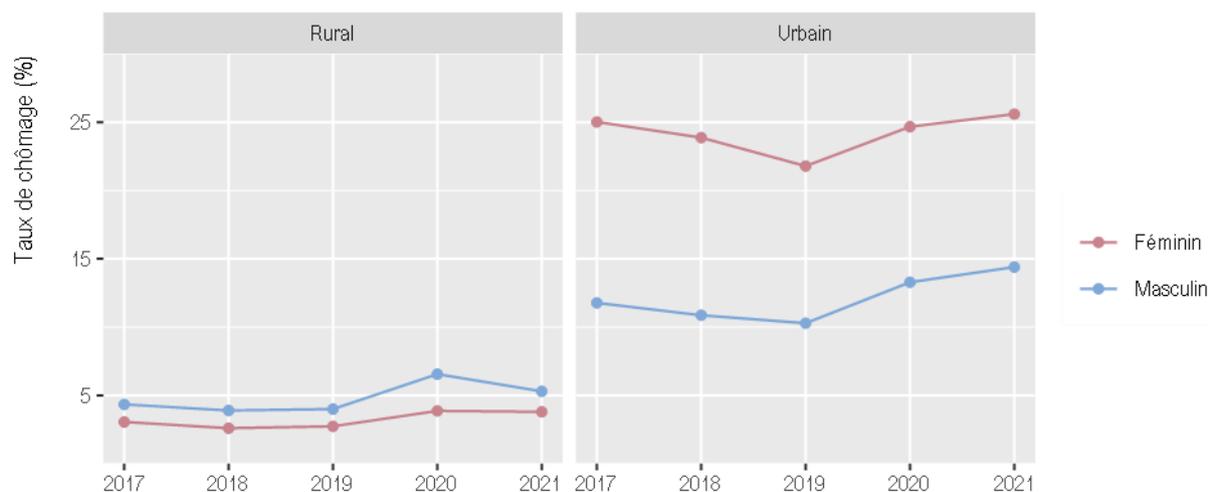
Note : Le taux d'activité est le rapport entre la population active (personnes exerçant ou cherchant à exercer une activité professionnelle) de 15 ans et plus et l'ensemble de la population de 15 ans et plus. Dans le graphique, les pays de l'OCDE sont classés selon le taux d'activité global de la population. Les chiffres des États-Unis correspondent à l'année 2019.

Source : Haut-Commissariat au Plan, *Annuaire statistique du Maroc*, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Annuaire+statistiques+du+Maroc> et OCDE, *Marché du travail régional* (base de données), <https://stats.oecd.org>.

Bien que l'écart hommes-femmes soit comparable en ce qui concerne le taux d'activité entre milieu rural et urbain (où il est respectivement de 52,2 pp et 49,5 pp), l'écart en termes de taux de chômage est beaucoup plus important dans les villes que dans les zones rurales (Graphique 2.18). En 2021, en milieu urbain, le taux de chômage des femmes dépassait celui des hommes de 11,4 points de pourcentage (25,6 % pour les femmes contre 14,2 % pour les hommes). En milieu rural, en revanche, le taux de chômage des femmes est plus faible que celui des hommes de 1,5 point de pourcentage (3,8 % pour les femmes contre 5,3 % pour les hommes). Cet écart hommes-femmes en termes de taux de chômage en milieu urbain est présent quel que soit le niveau d'études (Tableau 2.5). Le taux de chômage en milieu urbain est plus élevé pour les femmes diplômées que pour celles sans diplôme (Tableau 2.5). La part des jeunes femmes âgées de 15-24 ans qui ne sont ni en emploi ni en étude ni en formation (NEET) en milieu urbain s'élève à 28,7 %, un taux presque deux fois plus élevé que pour les hommes (15,2 %) (Haut-Commissariat au Plan, 2022^[22]), et un écart nettement supérieur à l'écart moyen de l'OCDE (de 3,2 pp entre 15,2 % pour les femmes et 18,4 % pour les hommes) (Graphique 2.19).

Le chômage dans les villes touche particulièrement les jeunes, puisqu'en 2022, 46,6 % des 15-24 ans en milieu urbain étaient au chômage, contre 24,8 % pour les 25-34 ans, 8,4 % pour les 35-44 ans et 4,6 % pour les 45 ans et plus (Haut Commissariat au Plan, s.d.[23]). De plus, près de 30 % des jeunes de 15 à 24 ans ne sont pas en train de travailler ni d'investir dans leur avenir en se formant (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur les politiques à mettre en œuvre pour soutenir l'emploi dans les villes).

Graphique 2.18. Évolution du taux de chômage en milieu urbain et rural entre 2017 et 2020



Note : Sur la base de la population âgée de 15 ans et plus.

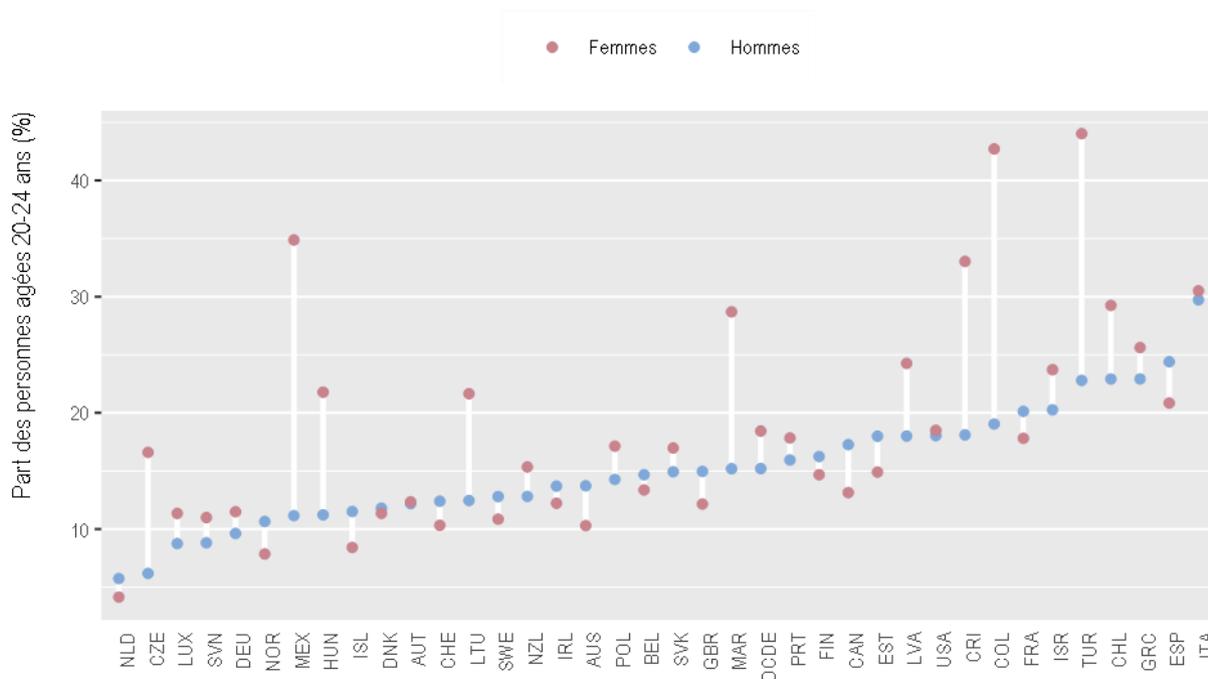
Source : Haut-Commissariat au Plan, *Annuaire statistique du Maroc*, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Annuaire+statistique+du+Maroc> et Haut-Commissariat au Plan (2022[22]), *La Femme Marocaine en Chiffres*.

Tableau 2.5. Taux de chômage selon le niveau de diplôme et le sexe en milieu urbain au Maroc, 2020-2021

Niveau de diplôme	2020			2021		
	Féminin (%)	Masculin (%)	Écart (pp)	Féminin (%)	Masculin (%)	Écart (pp)
Sans diplôme	12.6	7.7	+ 4.9	11.9	6.9	+ 5
Niveau moyen	27.2	15.6	+ 11.6	28	16.9	+ 11.1
Niveau supérieur	30.7	19	+ 11.7	32.1	21.7	+ 9.4
Total	24.7	13.3	+ 11.4	25.6	14.4	+ 11.2

Source : Haut-Commissariat au Plan (2022[22]), *La Femme marocaine en chiffres*.

Graphique 2.19. Part des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en étude ni en formation (NEET) au Maroc et dans les pays de l'OCDE, 2021 ou dernière année disponible

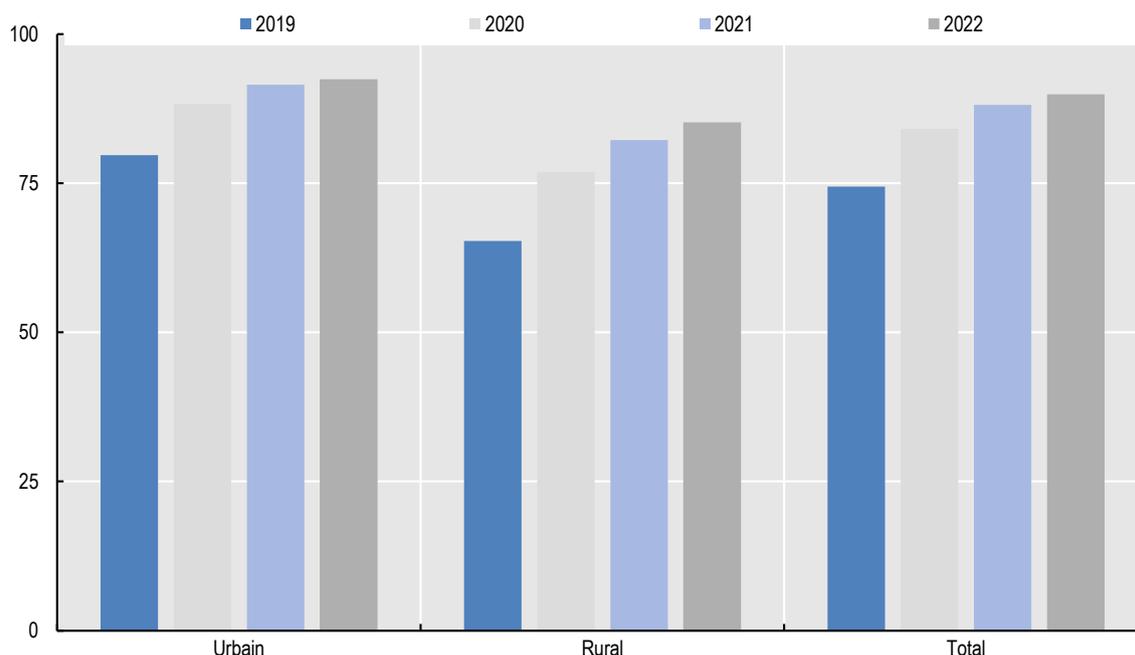


Note : Personnes âgées entre 20 et 24 ans. Indicateur pour l'année 2021, sauf pour la Belgique (2020), le Chili (2020) et le Luxembourg (2018).
Source : OECD (2022^[24]), *Youth not in employment, education, or training (NEET)* (indicator). <https://doi.org/10.1787/72d1033a-en>.

La fracture numérique : un frein à l'innovation et au développement des villes intelligentes

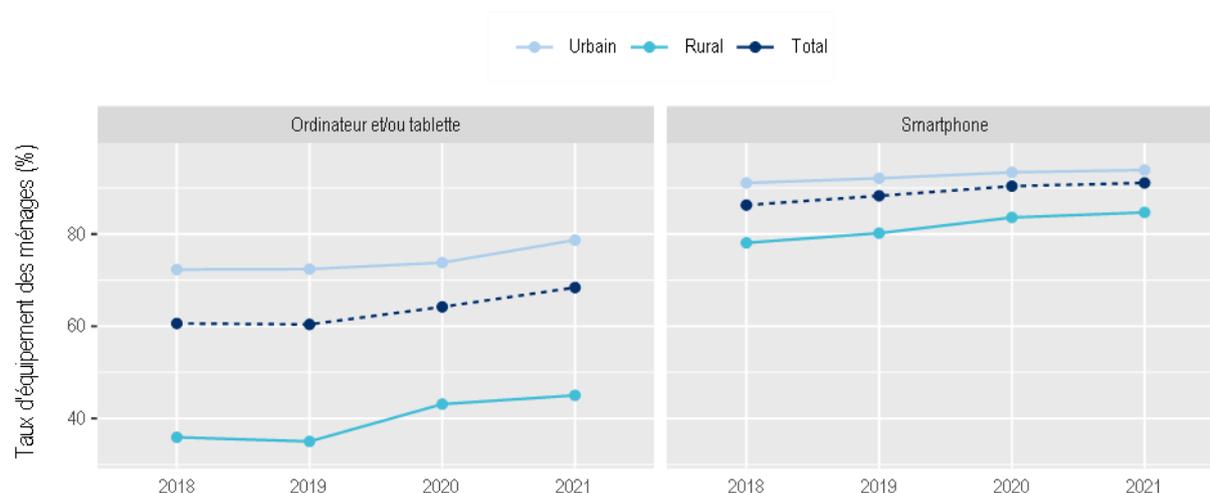
Le digital et la transformation numérique sont des leviers importants de développement pour les villes du Maroc qui fait figure de pays pionnier en Afrique dans l'adoption des technologies de l'information et de la communication. Les confinements liés à la pandémie de COVID-19 ont par ailleurs accéléré l'adoption des technologies numériques des citoyens marocains, aussi bien en termes d'utilisation que d'équipement. Ces progrès ont également été permis par des stratégies mises en œuvre par plusieurs villes comme les schémas directeurs pour la transformation numérique des villes d'Agadir, Fès et Marrakech. Selon la dernière enquête sur les technologies de l'information et de la communication (TIC), le taux d'utilisation d'Internet en milieu urbain est passé de 79,7 % à 92,4 % entre 2019 et 2022 (Graphique 2.20) (ANRT, 2023^[25]), soit une augmentation de 12,7 points de pourcentage en trois ans. La pandémie a également accéléré l'équipement des ménages urbains en ordinateurs/tablettes, passant d'un taux relativement stable autour de 72,0 % en 2018 et 2019, à 78,7 % en 2021 (Graphique 2.21) et 82,7 % en 2022. L'adoption du télétravail et de l'étude à distance perdure depuis 2020, même si ces pratiques ont diminué à la suite de la levée des restrictions liées à la pandémie. En 2021, 22,0 % des citoyens au Maroc affirment utiliser des outils numériques pour le télétravail ou l'étude à distance, contre 32,6 % en 2020.

Graphique 2.20. Taux d'utilisation d'Internet en milieu urbain et rural au Maroc entre 2019 et 2022



Source : ANRT (2020^[26]), Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages en 2020 et ANRT (2023^[25]), Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages 2022-2023, <https://www.anrt.ma/indicateurs/etudes-et-enquetes/enquete-annuelle-marche-des-tic>.

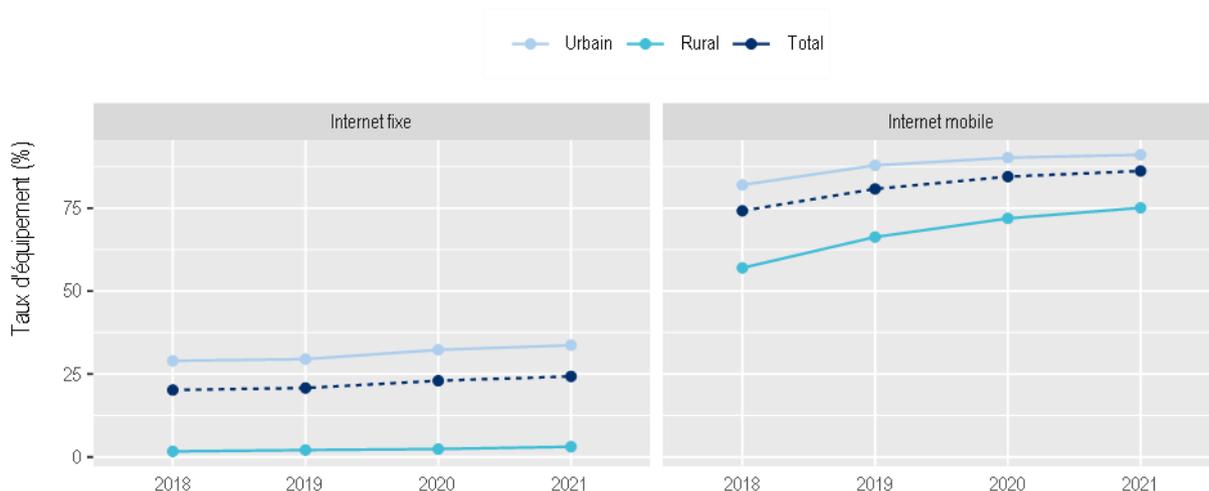
Graphique 2.21. Équipement des ménages urbains et ruraux en ordinateur et smartphone au Maroc, entre 2018 et 2021



Source : ANRT (2020^[26]), Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages en 2020 et ANRT (2023^[25]), Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages 2022-2023, <https://www.anrt.ma/indicateurs/etudes-et-enquetes/enquete-annuelle-marche-des-tic>.

Malgré ces avancées, le développement numérique des villes marocaines se voit freiné par une faible pénétration de l'Internet fixe au Maroc. En 2021, seul un tiers des ménages urbains marocains était équipé d'une connexion Internet fixe, contre 91,1 % en Internet mobile (Graphique 2.22). Ce taux d'équipement en Internet fixe est particulièrement faible par rapport aux pays de l'OCDE, qui était en moyenne de 78,5 % en 2021. En milieu rural, l'accès Internet se fait presque exclusivement par le réseau mobile (Graphique 2.22).

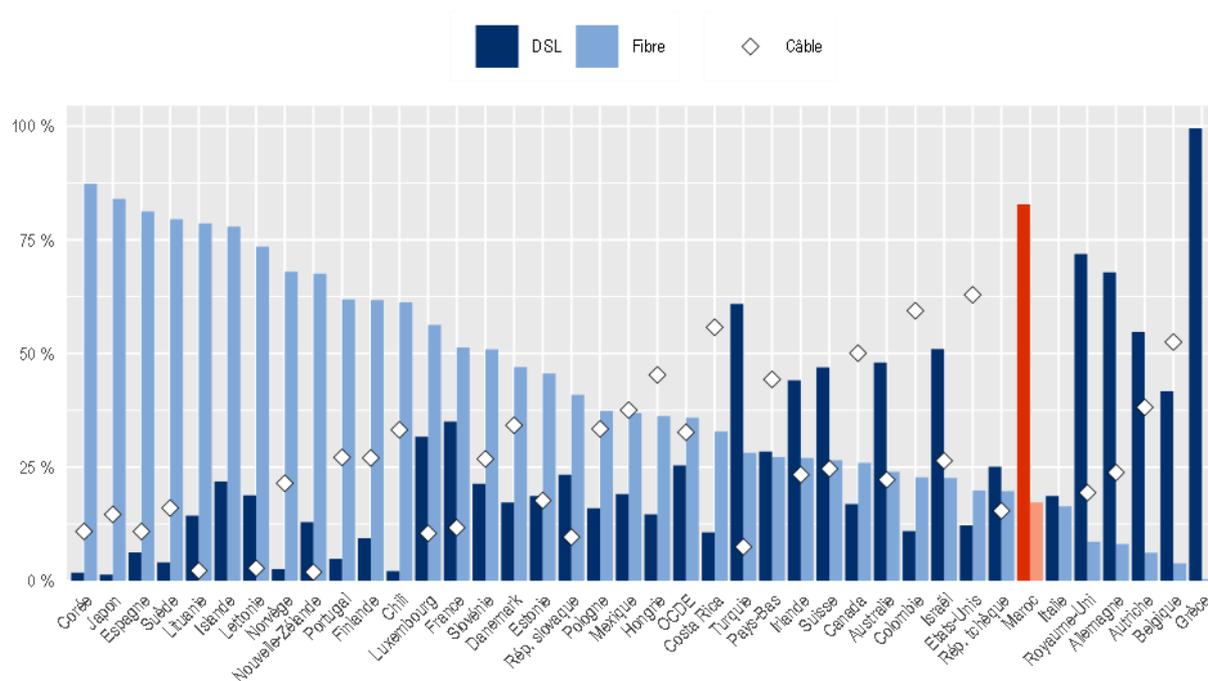
Graphique 2.22. Équipement des ménages urbains et ruraux en Internet fixe et mobile au Maroc, entre 2018 et 2021



Source : ANRT (2020^[26]) (2023^[25]), Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages, 2020 et 2021-2022, <https://www.anrt.ma/indicateurs/etudes-et-enquetes/enquete-annuelle-marche-des-tic>

Le déploiement de la fibre optique est un facteur clé pour le développement des « technologies de demain », telles que l'IoT (« Internet des objets ») et l'Intelligence Artificielle (OCDE, 2022^[27]), nécessaires dans le développement des villes intelligentes. En février 2023, la fibre est devenue la principale technologie d'accès au haut débit fixe dans 19 des 38 pays de l'OCDE⁴. Au Maroc, le déploiement de la fibre est à un stade préliminaire. Parmi les souscriptions d'Internet fixe, seulement 17 % des ménages marocains utilisaient la fibre optique (FTTH) en septembre 2021 (ANRT, 2022^[28]), un taux de pénétration similaire à celui des pays de l'OCDE tels que la Tchéquie et les États-Unis (Graphique 2.23).

Graphique 2.23. Pourcentage de la fibre, du DSL et du câble dans les abonnements haut débit fixe dans les pays OCDE et au Maroc, 2021 et 2022

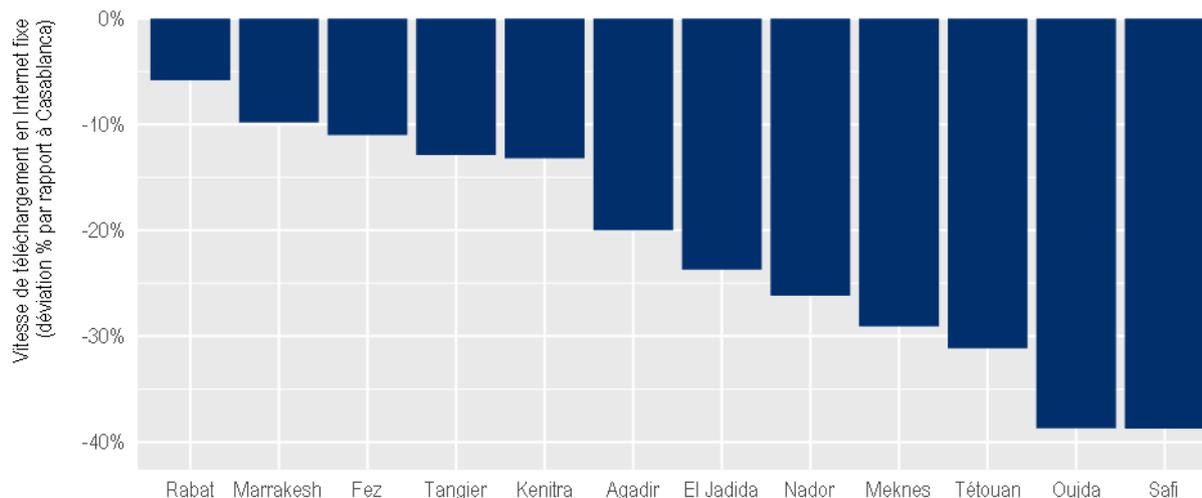


Note : Chiffres de juin 2022 pour les pays OCDE, et de septembre 2021 pour le Maroc. Les abonnements à la fibre comprennent les FTTH (fibre optique jusqu'au domicile), FTTP (fibre optique vers les locaux) et FTTB (fibre jusqu'au bâtiment) ; sont exclus les FTTC (fibre jusqu'à l'armoire) et FTTN (fibre jusqu'au nœud). Les connexions fibrées peuvent atteindre des vitesses de téléchargement beaucoup plus importantes que les technologies numériques traditionnelles telles que le DSL (lignes d'accès numérique) ou le câble coaxial. États-Unis et Mexique : Les données sont préliminaires. France : Les données du câble comprennent le VDSL2 (ligne d'accès numérique à haut débit permettant d'atteindre des débits de 100 à 200 Mbit/s) et les solutions 4G fixes. Israël : Les données sont des estimations temporaires de l'OCDE. Suisse : Les données sont des estimations.

Source : OECD, Broadband Portal, <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/> et ANTR (2022^[28]), Tableau de bord du marché de l'Internet au 3ème trimestre 2021, <https://www.antr.ma/indicateurs/observatoires/internet>.

À la fin 2021, les zones urbaines marocaines bénéficiaient, en moyenne, d'une vitesse d'Internet fixe de 27 Mbps, un niveau 81 % en-dessous de la moyenne des villes de l'OCDE (calculs de l'OCDE, sur la base des données ouvertes Ookla (2021^[29])). Il existe également une fracture numérique importante entre les grandes villes. Par exemple, au quatrième trimestre de 2021, les habitants d'Oujda et Safi avaient une connexion presque 40 % plus lente que les habitants de Casablanca (Graphique 2.24).

Graphique 2.24. Disparités en vitesse de téléchargement en Internet fixe, aires métropolitaines marocaines, 2021T4



Note : La moyenne est pondérée par le nombre total de tests effectués dans l'aire métropolitaine. Les mesures de la vitesse de l'Internet sont basées sur des tests de vitesse effectués par des utilisateurs du monde entier via la plateforme Speedtest d'Ookla. En tant que telles, les données peuvent être sujettes à des biais de test (par exemple, si les connexions rapides sont testées plus fréquemment que les connexions lentes), ou à des tests stratégiques effectués par les fournisseurs d'accès à Internet sur des marchés spécifiques pour augmenter les moyennes. Source : Ookla (2021^[29]) Speedtest by Ookla Global Fixed and Mobile Network Performance Map Tiles ; Caldas, Veneri et Marshallian (2023^[30]), Assessing spatial disparities in Internet quality using speed tests.

Défis de logement, mobilité et soutenabilité environnementale dans les villes marocaines

Malgré une amélioration très nette des conditions de logement depuis 2004, les ménages à faibles ressources doivent faire face à des loyers de plus en plus élevés

Depuis les dernières décennies, le Maroc a connu des avancées importantes en matière d'amélioration de l'habitat et du logement, particulièrement pour les ménages à plus faibles ressources, passant d'une politique d'attribution des lots sur foncier public avant les années 1990, aux premiers programmes d'habitat social visant la construction de 200 000 logements durant la période 1992-2002, au programme national « Villes sans bidonvilles », lancé en 2004 qui visait l'éradication des bidonvilles dans 85 villes et l'amélioration des conditions de 270 000 ménages. Fin 2023, le programme Villes sans bidonvilles avait amélioré les conditions de 336 587 ménages et mis fin aux bidonvilles dans 59 villes (voir analyse plus détaillée du programme Villes sans Bidonvilles dans le Chapitre 5). Cette amélioration des conditions des ménages se reflète dans les indicateurs internationaux, puisque selon ONU Habitat, la part de la population du Maroc habitant dans des bidonvilles est passée de 24 % à 3,3 % entre 2000 et 2020⁵.

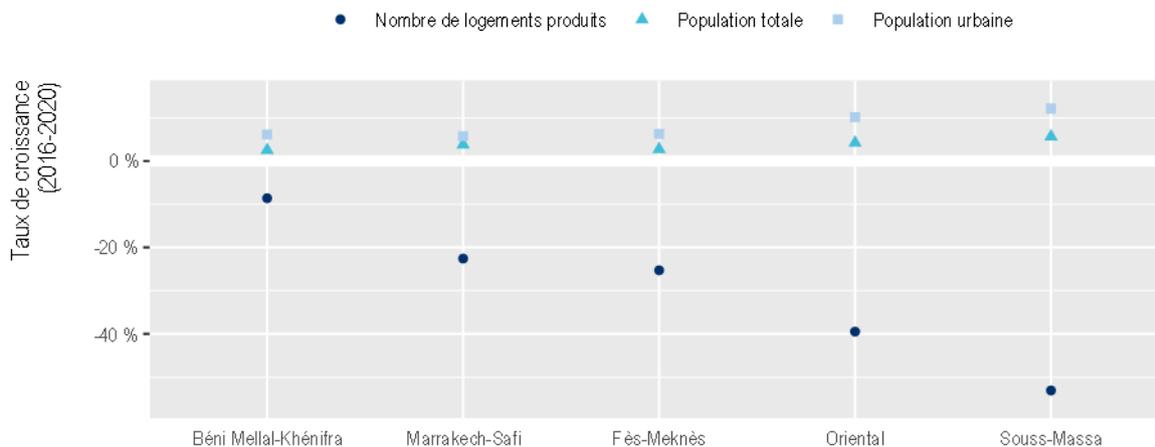
Grâce notamment aux différents programmes gouvernementaux, les logements dans les zones urbaines sont devenus au cours de ces dernières décennies plus spacieux, plus modernes et plus massivement raccordés aux réseaux urbains. Ainsi la proportion des ménages urbains occupant des logements de 1 à 2 pièces a diminué de 40,7 % à 35,7 % entre 2004 et 2014 (les dates des deux derniers recensements), tandis que les logements de trois et quatre pièces prédominent dans les zones urbaines, représentant près de la moitié du parc immobilier. Si un peu plus de la moitié des logements datent de plus de 20 ans, un logement urbain sur cinq (21,2 %) a été construit entre 2004 et 2014, et environ un quart des logements a de 10 à moins de 20 ans. De plus, les ménages non raccordés aux services urbains sont passés de 10,1 % à 4,8 % entre 2004 et 2014 pour l'électricité et de 17,0 % à 8,7 % pour l'accès à l'eau potable. Les

ménages urbains marocains sont ainsi en majorité (67 %) satisfaits de leur logement (30 % d'entre eux se déclarant « satisfaits ou très satisfaits » de leurs conditions actuelles d'habitat, tandis que 37 % jugent qu'elles sont acceptables). De plus, les programmes ambitieux de production de logements sociaux (logement à 250 000 MAD et logement à faible valeur immobilière à 140 000 MAD) ont permis à un très grand nombre de ménages modestes de devenir propriétaires d'un logement décent et abordable, notamment ceux qui résident dans les bidonvilles.

Malgré ces nettes améliorations dans la qualité de l'habitat urbain ces dernières décennies, les données du dernier recensement montrent toutefois qu'une partie importante du parc urbain continue d'être précaire. La notion de « déficit qualitatif », employée dans des pays de l'OCDE comme le Chili, le Mexique et la Colombie, n'est pas utilisée en tant que telle au Maroc. À la différence du « déficit quantitatif » (voir ci-dessous), le déficit qualitatif se réfère aux logements qui ne sont pas considérés comme adéquats mais peuvent être améliorés. Toutefois, d'après l'enquête logement réalisée en 2012 – une des sources les plus récentes concernant le logement au Maroc – près du tiers du parc de logements situés dans les zones urbaines du pays présentait un niveau d'insalubrité selon une échelle comportant six niveaux.⁶ Le premier niveau d'insalubrité, qui concerne les logements avec des carences extrêmes, fait en réalité partie du déficit « quantitatif » de logements, car ceux-ci doivent être remplacés, et représentait 12 % du parc immobilier urbain en 2012. Le déficit « qualitatif » de logements urbains, correspondant aux niveaux 2 à 6 d'insalubrité de l'enquête logement, concernait 20 % des logements urbains du pays en 2012. À titre de comparaison, le déficit qualitatif de logements national était estimé au Chili en 2017 à 20 % (Hench, 2022^[31]) et concernait 28,8 % des ménages en Colombie (OECD, 2022^[32]). De plus, près d'un tiers du parc de logements urbains insalubres était concentré dans les anciennes régions du Grand Casablanca (20 %) et Rabat Salé Zemmour Zaër (13 %). D'après le recensement général de la population et de l'habitat de 2014, les régions où le taux d'urbanisation est le plus élevé sont aussi celles où la part des maisons sommaires et bidonvilles dans le total des constructions est la plus haute. Par exemple, les logements sommaires et bidonvilles représentaient encore entre 11 % et 15 % des constructions dans les régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra.

Par ailleurs, les villes marocaines doivent faire face à une demande croissante en logements, issue non seulement du besoin de reloger les ménages qui habitaient en logement sommaire ou bidonville, mais aussi de la croissance de la population urbaine. Selon le ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (ci-après, MATNUHPV), le déficit quantitatif de logements a atteint 206 506 logements au niveau national en 2020 (soit environ 2,3 % du parc national estimé lors du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014). Dans cinq régions marocaines, la croissance du nombre de nouveaux logements construits a été inférieure à la croissance projetée de la population entre 2016 et 2020 (Graphique 2.25). Cet écart entre la demande et l'offre de logements est particulièrement marqué dans les régions de Souss-Massa et Oriental, avec une différence de plus de 50 points de pourcentage (voir Chapitre 5 pour une analyse approfondie du défi du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc).

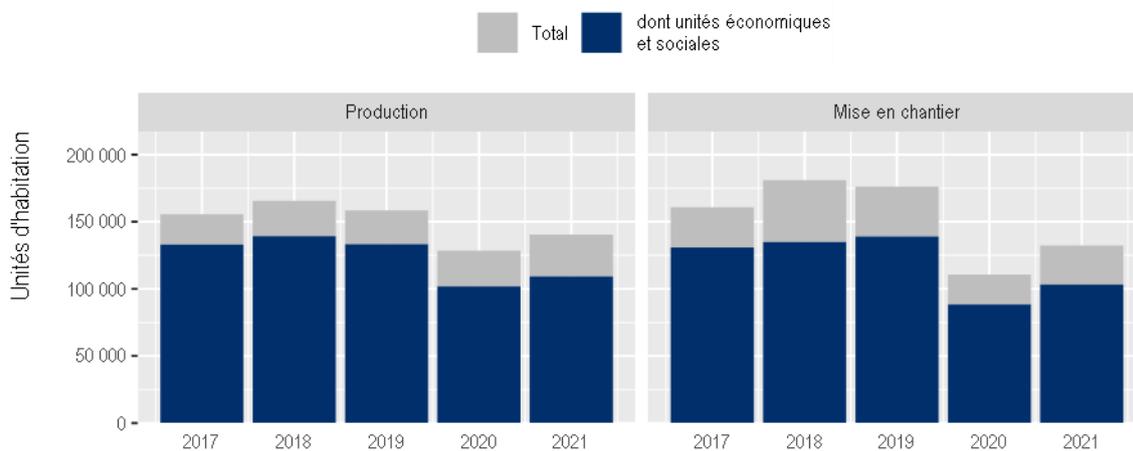
Graphique 2.25. Évolution des logements produits et de la population urbaine dans cinq régions marocaines où la construction est en baisse, 2016-2020



Note : Le taux de croissance de la population a été calculé sur la base des prévisions de croissance de la population urbaine du HCP.
Source : Réponses du MATNUHPV au questionnaire de l'OCDE.

La hausse des prix des matières premières, impulsée notamment par les effets économiques de la crise de COVID-19, risque de ralentir encore davantage les projets de construction dans les villes du Maroc, réduisant la disponibilité de nouveaux logements. Les données du MATNUHPV montrent une baisse de la production et de la mise en chantier de lots et logements entre 2019 et 2020, avec une faible récupération en 2021. Cette baisse vaut pour l'ensemble du marché, mais aussi pour les habitations économiques et sociales (Graphique 2.26). Une baisse similaire a été observée à Casablanca, où la demande de permis d'habiter a diminué dans cinq des sept arrondissements entre 2019 et 2020, avec une baisse particulièrement importante des permis liés aux grands projets (Graphique 2.27).

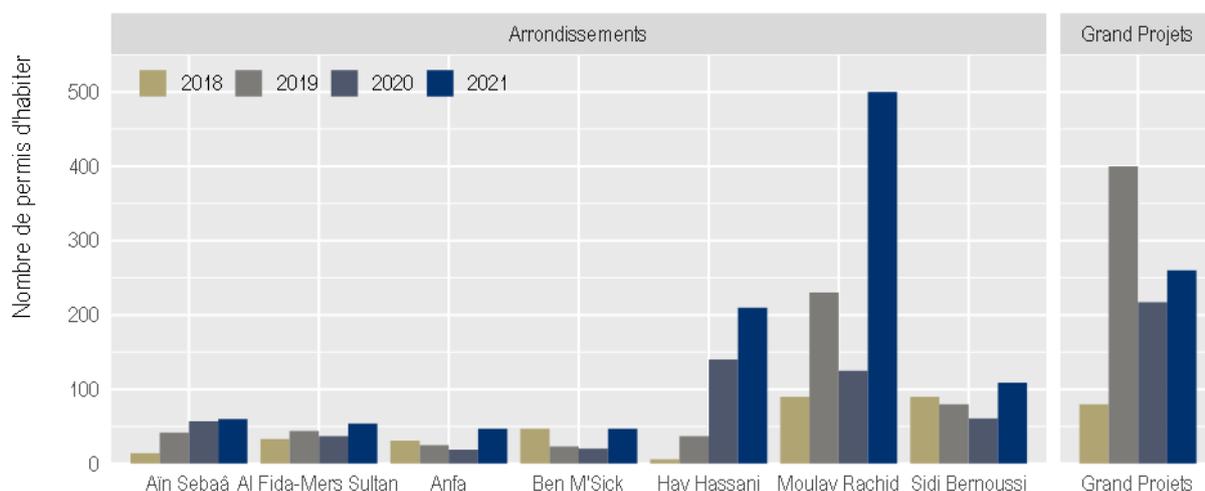
Graphique 2.26. Production globale et mises en chantier des unités d'habitation, 2017-2021



Note : Les unités d'habitation concernent les lots et logements.

Source : MHPV (s.d.^[33]), *Principaux Indicateurs du Secteur de l'Immobilier - Année 2021*.

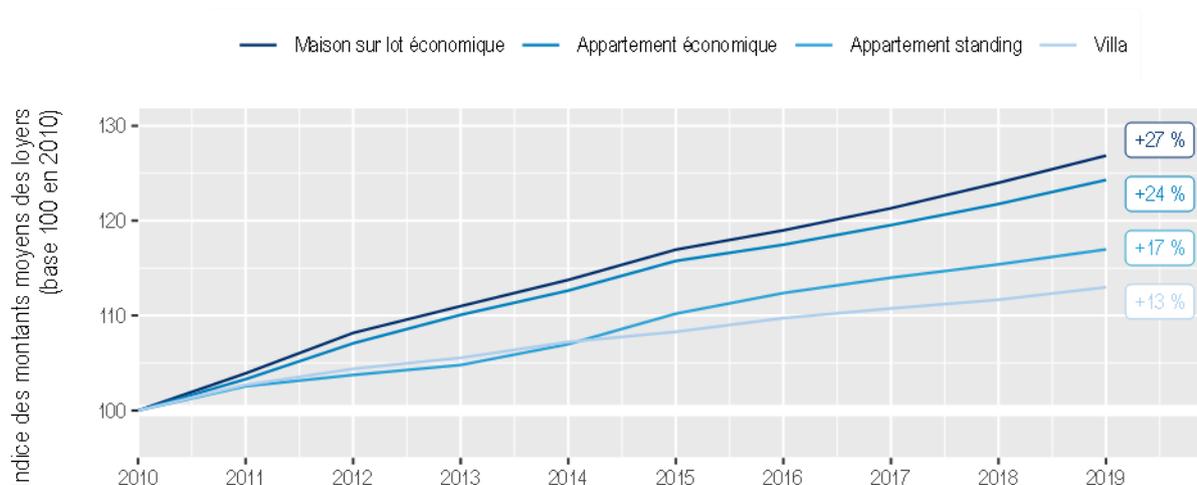
Graphique 2.27. Nombre de permis d'habiter à Casablanca, entre 2018 et 2021



Source : Données transmises par la commune de Casablanca, en réponse au questionnaire de l'OCDE.

Les ménages marocains ont également subi une hausse persistante des loyers au cours de la dernière décennie, en particulier les ménages à revenu moyen ou faible. Entre 2010 et 2019, les ménages marocains ont vu leur loyer augmenter d'environ 24 % en moyenne, avec les hausses les plus importantes pour les maisons sur lot économique et les appartements économiques,⁷ types d'habitation qui concernent principalement les ménages à revenu moyen ou faible, respectivement de 27 % et 24 % (Graphique 2.28). La hausse des loyers des logements économiques a été particulièrement forte dans les régions de Rabat-Salé-Kénitra et Drâa-Tafilalet. Dans la région de Rabat-Salé-Kénitra, la hausse moyenne des loyers des logements économiques a dépassé 35 % (38 % pour les appartements économiques, et 37 % pour les maisons sur lot économique). La région de Drâa-Tafilalet a enregistré une hausse particulièrement forte des prix des loyers pour les appartements économiques, d'environ 40 %, expliquée par la demande croissante pour les logements en location dans la ville de Midelt, où la construction du complexe solaire Noor Ouarzazate a attiré un flux important de travailleurs (MATNUHPV, 2020^[34]).

Graphique 2.28. Évolution de l'indice des montants moyens des loyers par type de logement au Maroc, 2010-2019



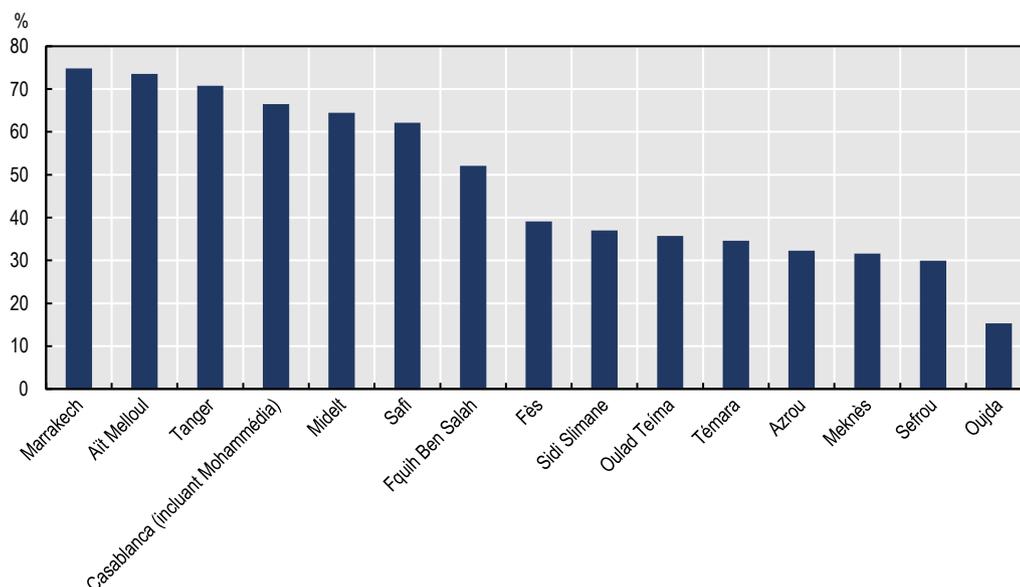
Note : Indices des montants moyens des loyers établis selon le système de pondération basé sur les nouveaux ménages (SPNM), année de référence 2010. La typologie d'habitat est définie par le MATNUHPV, et comprend : (1) la villa, soit les constructions en général de 3 niveaux et disposant d'un jardin ; (2) l'appartement standing, un logement dans un immeuble de moyen ou haut standing situé dans les strates d'habitat moderne ou luxe ; (3) l'appartement économique, construit dans les nouvelles villes ou sur un lot économique ; et (4) la maison sur lot économique, un logement le plus souvent bâti par auto-construction.

Source : MATNUHPV (2020^[34]), Mise à jour du système de suivi des montants des loyers et des charges locatives 2016-2019, Région de Drâa-Tafilalet, <http://www.mhvp.gov.ma/wp-content/uploads/2020/09/Plaquette-SSL-region-Draa-Tafilalet-2019.pdf>.

Les infrastructures et les transports dans les villes

Le transport constitue un enjeu majeur et persistant dans les villes marocaines. La congestion et le manque de grandes infrastructures de transport (telles que métro et tram) jouent sur la distribution spatiale des habitants urbains, en particulier les plus modestes. Comme évoqué dans la section précédente, selon les données du dernier RGPH (2014), seulement un habitant sur quatre de Casablanca et Rabat-Salé travaillait dans son quartier de résidence (Delahais, Alouis et Bossard, 2020^[35]) – ce qui suggère que l'accès aux pôles économiques dans les centres-villes connaît des contraintes, limitant ainsi les économies d'agglomération. L'accès aux transports publics peut également s'avérer difficile pour une partie importante de la population de certaines villes. Selon une étude de l'ONU-Habitat et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) (2022^[36]), moins de la moitié de la population dans 8 parmi les 15 villes principales du Maroc aurait accès aux transports publics à moins de 500 mètres de leur domicile (Graphique 2.29).

Graphique 2.29. Part de la population ayant accès aux transports publics à moins de 500 mètres de leur domicile



Source : ONU-Habitat et le Programme des Nations Unis pour l'Environnement (PNUE) (2022^[36]), *Walking and Cycling in Africa – Evidence and Good Practice to Inspire Action*.

Pour faciliter la mobilité urbaine dans les principales villes marocaines, en privilégiant la multimodalité et en offrant une alternative forte au véhicule individuel, le Maroc a investi dans des projets de transport de grande envergure. Les premières lignes de tramway sont aujourd'hui disponibles dans les villes de Casablanca et Rabat-Salé (Encadré 2.4). Les bus à haut niveau de service (BHNS) – qui bénéficient d'une circulation sur site propre, de véhicules plus longs, et de l'interopérabilité – sont également disponibles à Casablanca et Marrakech et en cours de mise en place à Agadir (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur les politiques mises en œuvre et recommandations pour améliorer la mobilité dans les villes marocaines).

Encadré 2.4. L'impact des tramways de Rabat-Salé et Casablanca

Le tramway a apporté une amélioration importante pour les habitants de Rabat-Salé et de Casablanca, où l'offre de transport était sous-dimensionnée par rapport à la population croissante. En 2014, dans les villes de Casablanca et Rabat-Salé-Témara, le nombre de bus par habitant était de 0,27 et de 0,18 respectivement, des chiffres largement inférieurs à la moyenne de l'OCDE de 2.68 sur la même année.

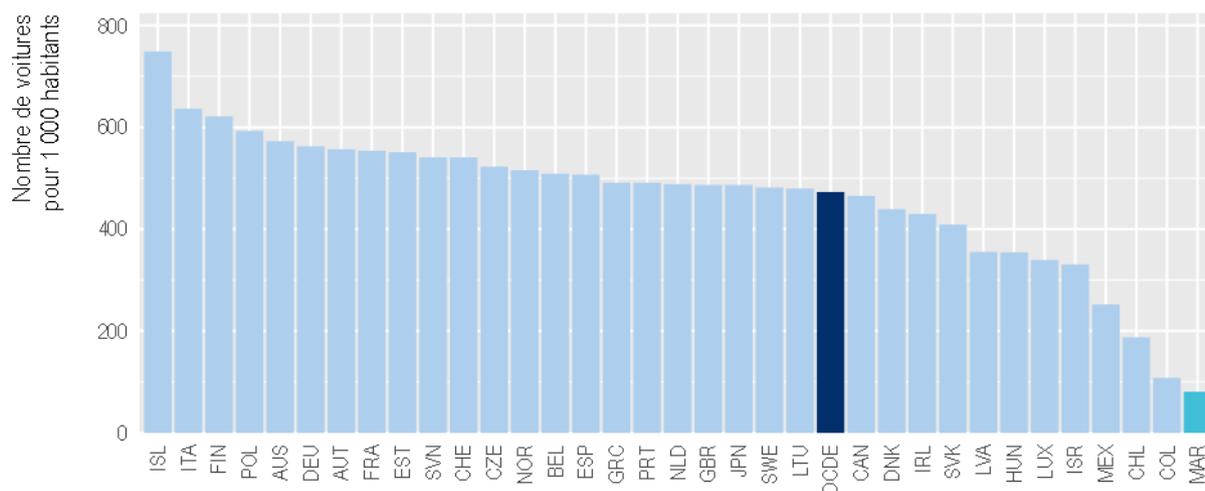
L'arrivée du tramway a facilité les déplacements domicile-travail et domicile-études dans la zone de desserte des lignes de tramway, mais ces gains ne se diffusent pas encore partout dans l'agglomération, notamment pour les habitants les plus modestes vivant dans des zones non desservies.

Le tramway a été particulièrement adopté par les femmes. En 2018, les femmes effectuaient 13,5 % de leurs déplacements en transport publics (tramways, bus et taxis), contre 7,7 % des hommes. L'impact des trams sur l'environnement a été également particulièrement bénéfique, avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre estimée de l'ordre de 25 % à Rabat-Salé et de 56 % à Casablanca en 2018.

Source : Delahais, Alouis et Bossard (2020^[35]), *Évaluation Ex Post des Impacts des Tramways de Casablanca et de Rabat-Salé – 2020*, Agence Française de Développement.

Malgré une offre de transports publics en hausse, une part importante des transports intra-urbains continue à s'effectuer par le biais de véhicules motorisés, tels que les taxis et véhicules personnels ou deux-roues. Par exemple, en 2018, seulement environ 13 % des Casablançais utilisaient le bus et le tram pour leurs déplacements, contre 25 % pour les véhicules motorisés⁸. Le taux de motorisation en véhicules personnels au Maroc, même s'il reste très faible par rapport à celui des pays de l'OCDE (environ 80 véhicules par 1 000 habitants en 2017, contre 473 en moyenne à l'OCDE) (Graphique 2.30), risque d'augmenter au fur et à mesure de la hausse des revenus des ménages et de l'étalement urbain. Agir en prévention de cette tendance suffisamment tôt représente donc un enjeu important pour les villes marocaines (voir Chapitre 4).

Graphique 2.30. Taux de motorisation dans les pays de l'OCDE et au Maroc en 2017



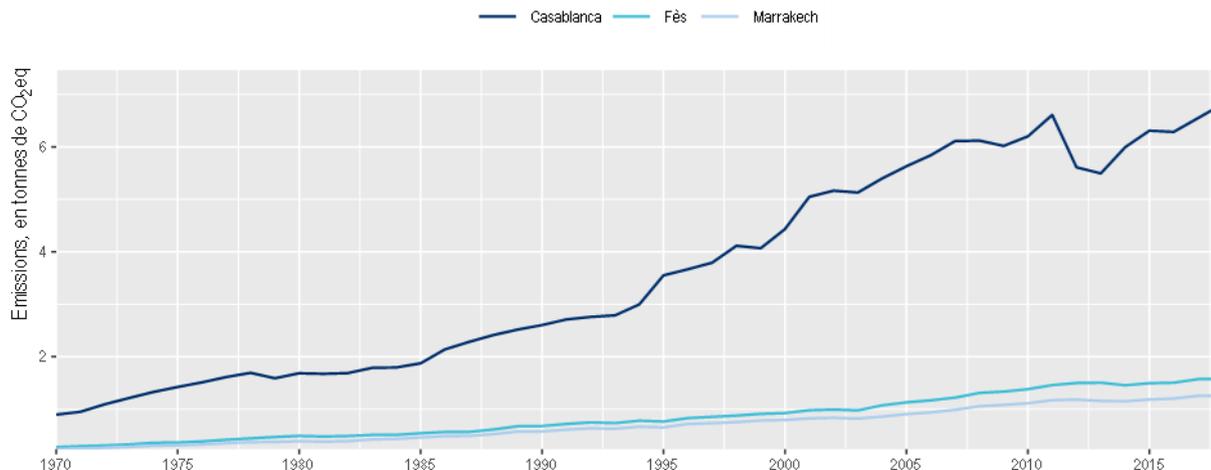
Note : Le taux de motorisation correspond au nombre de voitures de tourisme pour 1 000 habitants. Pour le Maroc, ce chiffre a été estimé sur la base du nombre de véhicules de tourisme publié par le ministère de l'Équipement et de l'eau et les projections de population de l'HCP pour l'année 2017.

Source : ITF (2023), *Transport performance indicators*, ITF Transport Statistics (base de données), <https://doi.org/10.1787/2122fa17-en>; Ministère de l'Équipement et de l'eau, *Transport routier en chiffres (2013 – 2017)*, <http://www.equipement.gov.ma/Transport-routier/Chiffres-cles/Pages/Transport-routier-en-chiffres.aspx>; Haut-Commissariat au Plan, *Projection de la population urbaine des provinces et préfectures entre 2014 et 2030* et *Indicateurs RGPH 2014*, <http://rghph.tableaux.hcp.ma/Default1>.

Les villes marocaines sont d'importants émetteurs de gaz à effet de serre et sont vulnérables aux risques naturels

En 2020, le Maroc était le troisième pays émetteur de gaz à effet de serre en Afrique du Nord (après l'Égypte et l'Algérie), produisant environ 67,75 Mt d'émissions de CO₂. Ces émissions sont principalement dues à une combinaison énergétique fortement dépendante des énergies fossiles : en 2020, l'énergie thermique constituait 80,9 % de l'électricité du pays (Haut-Commissariat au Plan, 2022^[37]). Dans les plus grandes zones urbaines marocaines, les émissions de gaz à effet de serre par habitant ont augmenté de manière continue depuis 1970, notamment à Casablanca, où les émissions de gaz à effet de serre associées à la production ont triplé sur ces 50 dernières années (Graphique 2.31). Les secteurs de l'énergie et des déchets sont responsables de la part la plus importante de cette augmentation, suivis par l'industrie manufacturière et la construction (Graphique 2.32). Les transports ont également contribué de manière croissante aux émissions dans les villes. Les émissions issues des transports, liées notamment à la circulation des véhicules à moteur thermique, entraînent une pollution très localisée, avec des effets néfastes sur la santé et le bien-être des citoyens.

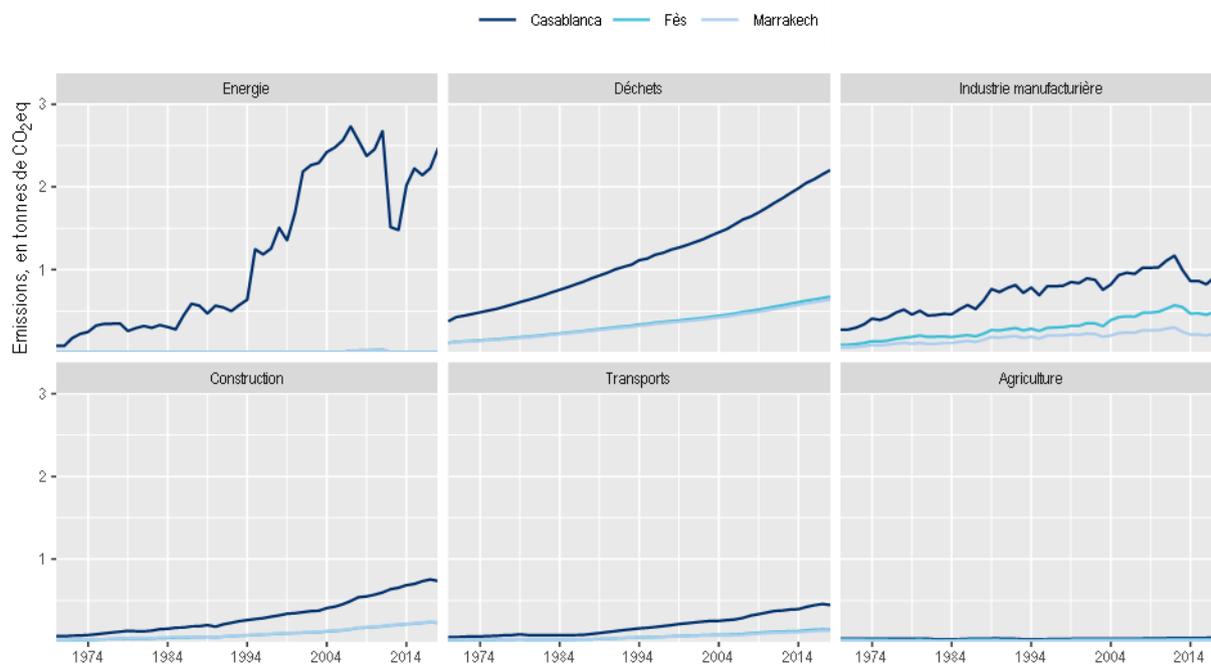
Graphique 2.31. Évolution des émissions de gaz à effet de serre par personne à Casablanca, Fès et Marrakech



Note : Émissions liées à la production. Seules les émissions de CO₂, CH₄ et N₂O sont prises en compte. Les émissions sont exprimées en tonnes de CO₂-éq, sur la base d'un potentiel de réchauffement global de 100 ans. Les indicateurs sont calculés sur la base des grilles spatiales avec une résolution de 1° x 1° (environ 10km x 10 km). Pour cette raison, seules les zones urbaines fonctionnelles de plus de 400 km² ont été incluses dans l'analyse.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales EDGARv6 (Crippa et al., 2022^[38]).

Graphique 2.32. Principaux secteurs contribuant aux émissions de gaz à effet de serre à Casablanca, Fès et Marrakech



Note : Émissions liées à la production. Seules les émissions de CO₂, CH₄ et N₂O sont prises en compte. Les émissions sont exprimées en tonnes de CO₂-éq, sur la base d'un potentiel de réchauffement global de 100 ans. Les indicateurs sont calculés sur la base des grilles spatiales avec une résolution de 1° x 1° (environ 10km x 10 km). Pour cette raison, seules les villes de plus de 400 km² ont été analysées.

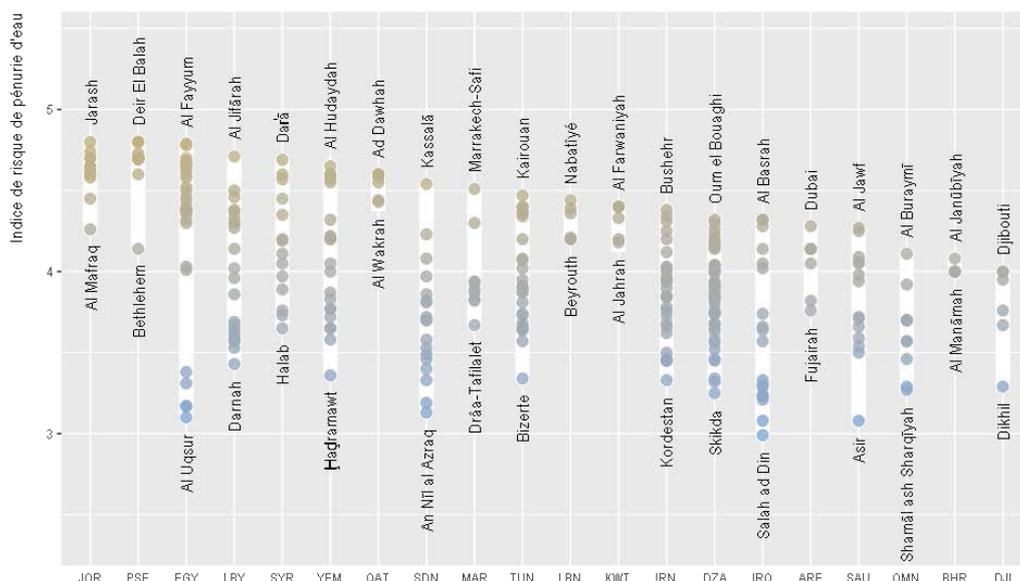
Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des grilles globales EDGARv6 (Crippa et al., 2022^[38]).

En plus de la pollution, les villes marocaines sont également vulnérables à des risques naturels accrus liés à l'augmentation des périodes de sécheresse, des risques d'inondation, d'érosion côtière et d'instabilité des sols. Ces phénomènes peuvent affecter les villes de manière directe, ou de manière indirecte (par exemple, par leur effet sur les terres agricoles environnantes). Parmi les effets directs, la pénurie d'eau présente un risque important, notamment pour les villes dans les régions de Marrakech-Safi et Casablanca-Settat (Graphique 2.33), qui ensemble abritent environ 7,7 millions de citoyens en 2020, soit 35 % de la population urbaine marocaine. D'après la dernière enquête de l'OCDE sur la Gouvernance de l'Eau dans les Villes Africaines, les principaux défis en matière de sécurité hydrique pour les villes marocaines concerneraient la pollution de l'eau (Al Hoceima, Rabat et Chefchaouen), la pénurie d'eau et les sécheresses (Al Hoceima), ainsi que les conflits sur l'attribution de l'eau (Marrakech) (OCDE, 2021^[39]).

Bien qu'il s'agisse d'un impact plus indirect, les villes marocaines sont aussi menacées par les effets majeurs du changement climatique sur les terres agricoles. À l'horizon 2050, les modèles climatiques prévoient que la période de croissance des cultures, qui s'étale de novembre à avril actuellement, raccourcira de 30 jours, allant de novembre à mars (ACCAGRIMAG, 2019^[40]). L'agriculture étant le premier secteur économique contributeur au PIB du Royaume, une telle diminution aurait un impact certainement significatif sur l'économie des villes, par le biais des effets directs (par exemple, réduction de l'emploi) ou indirects (risque de sécurité alimentaire, inflation).

Les villes marocaines sont également confrontées à des risques géologiques importants tels que les tremblements de terre. Le séisme de septembre 2023 d'Al-Haouz, dans la région de Marrakech-Safi – le plus violent depuis 120 ans avec une magnitude de 6,9 sur l'échelle de Richter – a entraîné un lourd bilan humain avec près de 3 000 victimes. Le séisme a également provoqué des dégâts conséquents. Si ce sont des zones rurales abritant des villages qui ont été les plus touchées, l'épicentre ayant été enregistré à Ighil, une commune rurale située au cœur du Haut Atlas, de grandes villes ont subi des dommages considérables, en particulier Marrakech mais aussi d'autres villes telles que Rabat, Casablanca, Essaouira et Agadir. Près de 2 millions de personnes vivent dans les zones fortement touchées par le tremblement de terre et il est estimé qu'environ 50 000 habitations ont été totalement ou partiellement détruites.

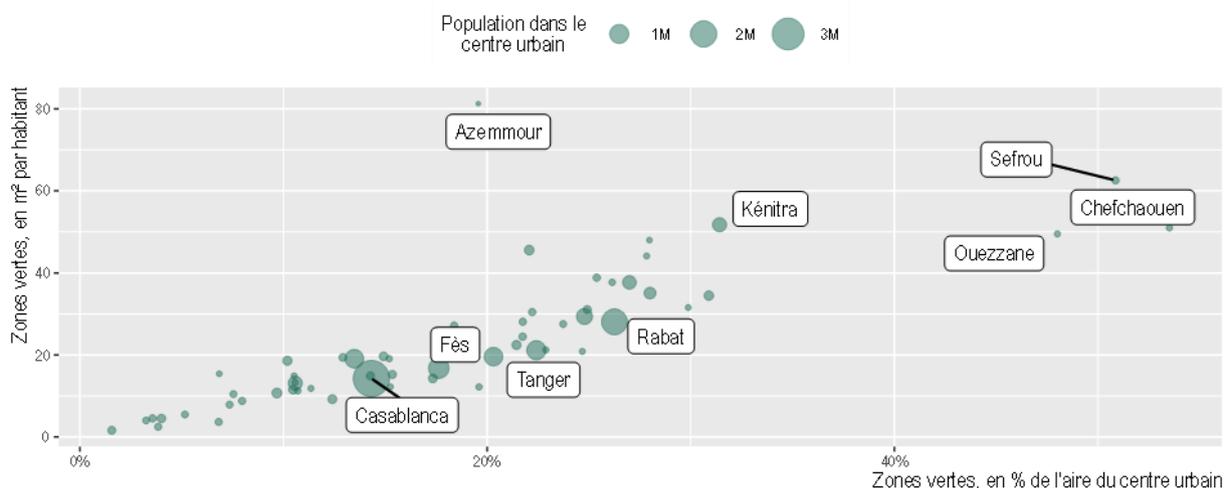
Graphique 2.33. Indice de risque de pénurie d'eau dans les grandes régions des pays MENA



Note : L'indice de risque de pénurie d'eau est un indicateur synthétique construit à partir des données géospaciales, révisées par des pairs, décrivant différentes dimensions de la pénurie d'eau et différentes approches méthodologiques utilisées pour son estimation (WWF, 2021^[41]).
 Source : WWF Germany (s.d.^[42]), WWF Water Risk Filter (base de données), <https://waterriskfilter.org/explore/countryprofiles>.

Les zones vertes constituent un important outil d'adaptation pour gérer les effets néfastes du changement climatique et de la pollution. Par exemple, les températures sont en principe réduites autour de 300 mètres d'une zone verte (Anderson, Patiño Quinchía et Prieto Curiel, 2022^[43]), ainsi que la pollution atmosphérique et sonore. Promouvoir les zones vertes dans les villes pourrait ainsi contribuer à limiter la mortalité liée à l'asthme et à la chaleur pour les enfants et les personnes âgées. En moyenne, les aires métropolitaines du Maroc disposent aujourd'hui d'environ 30 m² de zones vertes par habitant, un nombre légèrement au-dessus de la moyenne de 26 m² estimée pour les villes du Chili ou de la Türkiye, mais inférieur à la moyenne de l'ensemble des villes de l'OCDE (OECD, 2022^[31]). Plus de la moitié des zones urbaines marocaines (soit 32 sur 58) ne dépassent pas le seuil de 20 m² de zones vertes par habitant, dont notamment Casablanca. Parmi les zones urbaines de plus d'un million d'habitants, seule Kénitra offre plus de 50 m² de zone verte par habitant (Graphique 2.34). Certaines villes ont néanmoins des taux de zones vertes par habitant bien plus élevés. C'est le cas de Rabat, par exemple, qui jouit de 80 m² de zones vertes par habitant.

Graphique 2.34. Les zones vertes dans les zones urbaines fonctionnelles marocaines



Note : Les zones vertes sont définies comme la somme des zones arborées, zones arbustives et des prairies dans le centre des aires urbaines. La taille des bulles correspond à la taille de la population des villes.

Source : Calculs de l'OCDE, sur la base des données ESA WorldCover (2021^[44]).

Notes

¹ Selon l'article 1er de la loi n° 12.90, les communes urbaines sont les municipalités et centres dotés de la personnalité et de l'autonomie financière.

² Les données de mobilité issues des téléphones portables ont été utilisées pour délimiter les zones fonctionnelles en Estonie (OECD, 2020^[45]).

³ La vulnérabilité économique mesure la part de la population dont la consommation par habitant est entre 1 et 1,5 fois le seuil de pauvreté monétaire. Cet indicateur identifie la part des ménages qui risquent de basculer dans la pauvreté face à des chocs économiques importants.

⁴ <https://www.oecd.org/fr/numerique/hautdebit/statistiques-haut-debit.htm>.

⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS>.

⁶ L'insalubrité de l'habitat au Maroc est qualifiée sur la base d'une échelle qui comporte six niveaux. Le premier niveau d'insalubrité concerne les logements avec des carences extrêmes. Le niveau d'insalubrité 2 concerne les logements manquant d'au moins un des trois équipements de base (eau potable, électricité et assainissement). Le niveau 3 d'insalubrité concerne les logements ne disposant pas d'une cuisine ou de toilettes indépendantes. Le niveau 4 d'insalubrité concerne les logements ayant un mauvais rapport avec le milieu extérieur en matière d'ensoleillement, de ventilation et d'éclairage naturel. Le niveau 5 concerne les logements localisés dans un environnement nuisible comme une zone infestée, une zone avec une atmosphère polluée, un microclimat nuisible ou zone à nuisances. Enfin, le niveau 6 concerne les logements présentant une densité d'occupation élevée avec moins de 9 m² par personne.

⁷ Les « maisons sur lot économique » sont des logements à loyer faible généralement bâtis par auto-construction ; les « appartements économiques » concernent les appartements construits dans les nouvelles villes ou sur lot économique.

⁸ Réponses du Ministère de l'Intérieur au questionnaire de l'OCDE.

Références

- ACCAGRIMAG (2019), *Le changement climatique dans la région de Fès-Meknès*, [40]
<https://www.ada.gov.ma/sites/default/files/2019-05/plaquette-Accagrimag%20vf.pdf>.
- Ahrend, R. et al. (2014), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2014/5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>. [15]
- Anderson, B., J. Patiño Quinchía et R. Prieto Curiel (2022), « Boosting African cities' resilience to climate change : The role of green spaces », *West African Papers*, n° 37, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3303cfb3-en>. [43]
- ANRT (2023), *Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages*, [25]
https://www.anrt.ma/sites/default/files/publications/enquete_tic_2023_-_synthese_fr.pdf.
- ANRT (2022), *Tableau de bord du marché de l'internet au 3ème trimestre 2021*. [28]
- ANRT (2020), *Enquête sur l'accès et l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication par les individus et les ménages en 2020*, Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications. [26]
- Caldas, M., P. Veneri et M. Marshalian (2023), « Assessing spatial disparities in Internet quality using speed tests », *OECD Regional Development Papers*, n° 47, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/77c42f5e-en>. [30]
- CERED/HCP (2014), *Recensement population (RGPH) 2014*, [1]
https://www.hcp.ma/Recensement-population-RGPH-2014_a2941.html.
- Crippa, M. et al. (2022), *EDGAR v6.1 Global Air Pollutant Emissions*, [38]
<http://data.europa.eu/89h/df521e05-6a3b-461c-965a-b703fb62313e>.
- Delahais, T., J. Alouis et P. Bossard (2020), *Évaluation Ex Post des Impacts des Tramways de Casablanca et de Rabat-Salé – 2020*, Agence française de développement. [35]
- Dijkstra, L., H. Poelman et P. Veneri (2019), « The EU-OECD definition of a functional urban area », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>. [9]
- ECLAC / ILO (2016), *Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Recent improvements and persistent gaps in rural employment*, <https://hdl.handle.net/11362/40098>. [19]
- Florczyk, A. et al. (2019), « GHSL Data Package 2019 » KJ-1A-29788-EN-N (online), KJ-1A-29788-EN-C (print), https://human-settlement.emergency.copernicus.eu/documents/GHSL_Data_Package_2019.pdf. [2]
- Haut Commissariat au Plan (s.d.), *Indicateurs chômage*, https://www.hcp.ma/Taux-de-Chomage-annuel-selon-le-milieu_a2930.html. [23]
- Haut-Commissariat au Plan (2024), *Activité, Emploi et Chômage*, https://www.hcp.ma/Activite-emploi-et-chomage-resultats-annuels-2023_a3873.html. [18]
- Haut-Commissariat au Plan (2022), *Chiffres clés, 2022*. [37]

- Haut-Commissariat au Plan (2022), *Évolution des inégalités sociales dans un contexte marqué par les effets de la COVID-19 et de la hausse des prix*, https://www.hcp.ma/Evolution-des-inegalites-sociales-dans-un-contexte-marque-par-les-effets-de-la-COVID-19-et-de-la-hausse-des-prix_a3588.html. [17]
- Haut-Commissariat au Plan (2022), *La Femme Marocaine en Chiffres*, Haut-Commissariat au Plan. [22]
- Haut-Commissariat au Plan (s.d.), *Répartition géographique de la population d'après les données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014*. [6]
- HCP (2021), *Comptes nationaux 2021*, Haut-Commissariat au Plan, <https://www.hcp.ma/downloads/?tag=Comptes+nationaux>. [16]
- HCP (2020), *Comptes régionaux: Produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages*, Haut-Commissariat au Plan, https://www.hcp.ma/downloads/Comptabilite-nationale_t22378.html. [13]
- HCP (s.d.), *Base de données statistiques*, <https://bds.hcp.ma/sectors>. [8]
- Henoch, P. (2022), *Calculando el déficit habitacional*, <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/11/SISO-195-CALCULANDO-EL-DEFICIT-HABITACIONAL-oct2022-3-SOCIAL.pdf>. [31]
- International Labour Organization (2020), *Rural and urban labour markets: Different challenges for promoting decent work*, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_757960.pdf. [20]
- Lopez-Acevedo, G. et al. (2021), *Trends and Determinants of Female Labor Force Participation in Morocco: An Initial Exploratory Analysis*, The World Bank, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9591>. [21]
- MATNUHPV (2020), *Mise à jour du système de suivi des montants des loyers et des charges locatives 2016-2019, Région de Drâa-Tafilalet*, MATNUHPV, <http://www.mhvp.gov.ma/wp-content/uploads/2020/09/Plaqueette-SSL-region-Draa-Tafilalet-2019.pdf>. [34]
- MHPV (s.d.), *Principaux Indicateurs du Secteur de l'Immobilier - Année 2021*, Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville. [33]
- Moreno-Monroy, A., M. Schiavina et P. Veneri (2021), « Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends », *Journal of Urban Economics*, vol. 125, p. 103242, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242>. [11]
- OCDE (2021), *La gouvernance de l'eau dans les villes africaines*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a0fc271-fr>. [39]
- OECD (2022), « Broadband networks of the future », *OECD Digital Economy Papers*, n° 327, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/755e2d0c-en>. [27]
- OECD (2022), *National Urban Policy Review of Colombia*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>. [32]

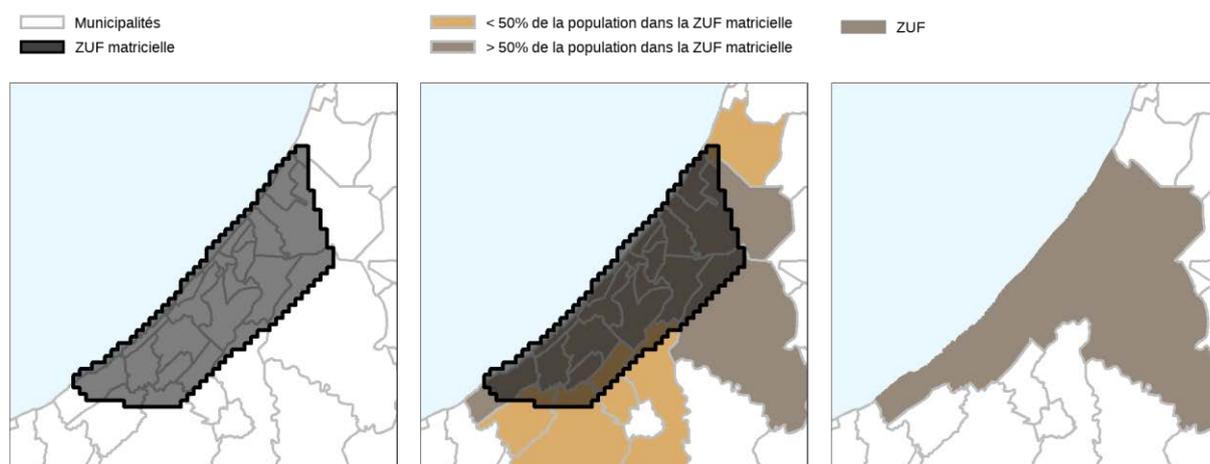
- OECD (2022), *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://doi.org/10.1787/14108660-en>.
- OECD (s.d.), *Youth not in employment, education or training (NEET)* (indicateur), [24]
<https://doi.org/10.1787/72d1033a-en>.
- OECD (2020), *Delineating Functional Areas in All Territories*, OECD Territorial Reviews, OECD [45]
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/07970966-en>.
- OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl : Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, [12]
 Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189881-en>.
- OECD (2015), *The Metropolitan Century : Understanding Urbanisation and its Consequences*, [14]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OECD et al. (2021), *Applying the Degree of Urbanisation : A Methodological Manual to Define [7]
 Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*, OECD Regional Development
 Studies, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels,
<https://doi.org/10.1787/4bc1c502-en>.
- OECD/UCLG (2016), *Subnational governments around the world: Structure and finance*, [4]
https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf.
- Ookla (2021), *Speedtest by Ookla Global Fixed and Mobile Network Performance Map Tiles*, [29]
<https://registry.opendata.aws/speedtest-global-performance/>.
- Portail National des Collectivités Territoriales (s.d.), *2015: Vers une régionalisation avancée*, [5]
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/2015-vers-une-regionalisation-avancee>.
- UN-Habitat et UNEP (2022), *Walking and Cycling in Africa – Evidence and Good Practice to [36]
 Inspire Action*.
- Weiss, D. et al. (2018), « A global map of travel time to cities to assess inequalities in [10]
 accessibility in 2015 », *Nature*, vol. 553/7688, pp. 333-336,
<https://doi.org/10.1038/nature25181>.
- WWF (2021), *WWF Water Risk Filter Methodology Documentation*, WWF Germany, [41]
<https://waterriskfilter.org/explore/dataandmethods>.
- WWF (s.d.), *Water Risk Filter*, WWF Germany, Germany, [42]
<https://waterriskfilter.org/explore/countryprofiles> (consulté le 1 décembre 2022).
- Zanaga, D. et al. (2021), « ESA WorldCover 10 m 2020 v100 », [44]
<https://doi.org/10.5281/ZENODO.5571936>.

Annexe 2.A. Délimitation des zones urbaines fonctionnelles du Maroc

En l'absence de données sur les trajets domicile-travail, l'OCDE estime les zones de navettage à partir d'une grille de temps de déplacement (Weiss et al., 2018^[10]), d'une grille de population (Florczyk et al., 2019^[2]) et d'un modèle probabiliste utilisant les limites réelles des zones urbaines fonctionnelles dans les pays de l'OCDE. Selon cette approche, les zones urbaines fonctionnelles s'appuient sur des *probabilités* de déplacement, et non sur les flux réels quotidiens des travailleurs.

La zone de navettage matricielle identifiée avec cette méthode peut ensuite être adaptée aux limites administratives des communes marocaines pour faciliter la construction d'indicateurs statistiques au niveau de la zone urbaine fonctionnelle. Les communes sont affectées aux zones urbaines fonctionnelles selon la répartition de leur population, déterminée selon les grilles de population, et son intersection avec la zone de navettage matricielle (Graphique d'annexe 2.A.1).

Graphique d'annexe 2.A.1. Délimitation de la zone urbaine de Rabat sur la base d'une zone de navettage probabiliste



Source : Calculs de l'OCDE à partir de la grille de population GHS 2015 (Florczyk et al., 2019^[2]) et des zones urbaines fonctionnelles matricielles (Moreno-Monroy, Schiavina et Veneri, 2021^[11]).

La méthode OCDE identifie ainsi 58 zones urbaines fonctionnelles au Maroc, dont 26 disposant d'une zone de navettage distincte de la ville ou du centre urbain (Tableau d'annexe 2.A.1). Ces zones urbaines fonctionnelles doivent dépasser le seuil de 50 000 habitants.

Tableau d'annexe 2.A.1. Composition des zones urbaines fonctionnelles du Maroc

Nom de la zone urbaine fonctionnelle	Population en 2015	Nombre de municipalités	Zone de navettage
Casablanca	4 389 785	32	Oui
Rabat	2 039 869	19	Oui
Fès	1 290 869	12	Oui
Marrakech	1 174 316	10	Oui
Agadir	1 068 954	8	Oui
Tanger	1 038 150	8	Oui
Meknès	696 204	8	Oui
Oujda	520 671	2	Oui
Kénitra	511 511	3	Non
Tétouan	499 638	6	Oui
Safi	364 890	3	Oui
El Jadida	271 559	2	Oui
Nador	264 869	6	Oui
Khouribga	215 794	2	Non
Beni Mellal	196 605	1	Non
Taza	187 516	2	Oui
Berkane	164 135	5	Oui
Khémisset	162 795	3	Oui
Berrechid	161 250	2	Oui
Ksar El Kébir	161 236	1	Non
Settat	158 225	1	Non
Khénifra	130 405	2	Non
Guercif	127 516	2	Oui
Larache	125 991	1	Non
Sidi Slimane	124 951	1	Non
Guelmim	124 789	1	Non
El Kelaâ des Sraghna	118 938	3	Non
Ouarzazate	112 079	2	Oui
Azemmour	111 275	3	Oui
Oued Zem	110 317	3	Oui
Taourirt	110 290	1	Non
Sefrou	110 110	4	Oui
Sidi Kacem	101 790	2	Non
Errachidia	99 820	2	Non
Ben Guerir	98 339	2	Oui
Souk El Arbaâ du Gharb	98 335	2	Oui
Sidi Bennour	95 721	2	Non
Tiflet	93 412	1	Non
Oulad Teïma	91 838	1	Non
Fquih Ben Salah	89 881	1	Non
Tiznit	86 065	2	Non
Taroudant	84 267	1	Non
Deroua	77 141	2	Oui
Essaouira	73 204	1	Non
Youssoufia	71 695	1	Non
Kasba Tadla	69 119	2	Oui
Sidi Yahya El Gharb	67 808	1	Non
Zagora	63 436	2	Non

Chefchaouen	61 912	1	Non
Midelt	61 134	2	Oui
Azrou	61 058	2	Non
Ain Taoujdate	58 535	1	Non
Ouezzane	58 495	1	Non
Souk Sebt Oulad Nemma	58 170	1	Non
Ain El Aouda	57 266	1	Non
Al Hoceïma	52 628	1	Non
M'Rirt	52 311	1	Non
Bejaad	51 914	1	Non

Source : Calculs de l'OCDE à partir de la grille de population GHS 2015 (Florczyk et al., 2019^[2]), les géométries des zones urbaines fonctionnelles matricielles (Moreno-Monroy, Schiavina et Veneri, 2021^[11]) et les géométries transmises par le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville.

Annexe 2.B. Codes pays et territoires

Tableau d'annexe 2.B.1. Liste de codes pays et territoires

Code ISO à trois lettres	Pays ou territoire
ARE	Émirats arabes unis
AUS	Australie
AUT	Autriche
BEL	Belgique
BHR	Bahrein
CAN	Canada
CHE	Suisse
CHL	Chili
COL	Colombie
CRI	Costa Rica
CZE	Tchéquie
DEU	Allemagne
DJI	Djibouti
DNK	Danemark
DZA	Algérie
EGY	Égypte
ESP	Espagne
EST	Estonie
FIN	Finlande
FRA	France
GBR	Royaume-Uni
GRC	Grèce
HUN	Hongrie
IRL	Irlande
IRN	Iran
IRQ	Iraq
ISL	Islande
ISR	Israël
ITA	Italie
JOR	Jordanie
JPN	Japon
KOR	Corée
KWT	Koweït
LBN	Liban
LBY	Libye
LTU	Lituanie
LUX	Luxembourg
LVA	Lettonie
MAR	Maroc
MEX	Mexique
NLD	Pays-Bas
NOR	Norvège
NZL	Nouvelle-Zélande
OMN	Oman

POL	Pologne
PRT	Portugal
PSE	Autorité palestinienne
QAT	Qatar
SAU	Arabie saoudite
SDN	Soudan
SVK	République slovaque
SVN	Slovénie
SWE	Suède
SYR	République arabe syrienne
TUN	Tunisie
TUR	Türkiye
USA	États-Unis
YEM	Yémen

3

Vers une politique urbaine nationale rénovée du Maroc

Ce chapitre examine les composantes de la politique qui façonne le développement urbain du Maroc, ses caractéristiques, accomplissements et limites. Si le Maroc a une longue histoire de législations urbaines, ainsi que de nombreuses politiques sectorielles qui ont un impact sur le développement urbain, le Maroc ne dispose pas de politique urbaine nationale explicite. Une politique urbaine nationale renouvelée du Maroc, c'est-à-dire explicitement formalisée en mettant en cohérence les différentes politiques existantes, est nécessaire pour répondre aux nouveaux enjeux complexes et multi-dimensionnels. Pour définir cette politique urbaine nationale renouvelée, cette Revue propose une feuille de route contenant des recommandations concrètes, structurées autour de quatre piliers visant à promouvoir un développement urbain compétitif, inclusif, durable et résilient, ainsi que cinq conditions clés de réussite pour atteindre ces objectifs.

Introduction et principales conclusions

Le Maroc a connu une urbanisation soutenue et rapide au cours des dernières décennies, la population urbaine étant passée de 38,0 % de la population marocaine en 1975 à 65,2 % en 2024 (Chapitre 2), et caractérisée par la formation d'un système de grandes zones urbaines le long de la façade atlantique, avec un réseau de petites et moyennes villes à l'intérieur du pays. La croissance urbaine du Maroc s'est aussi accompagnée de l'émergence d'une nouvelle configuration de la trame urbaine, avec de nouveaux corridors de développement, notamment les corridors Euro-Méditerranéen, Trans-Africain et Trans-Atlantique, et de nouvelles strates urbaines allant des métropoles et leurs zones d'influence fonctionnelle, aux villes intermédiaires, petites villes, et centres ruraux émergents.

Si l'urbanisation est un moteur du développement et de la croissance économique au Maroc et a favorisé l'émergence de nouvelles infrastructures et un meilleur accès aux services publics, la croissance urbaine rapide marocaine s'est aussi accompagnée de l'émergence de nombreux défis, tels que la métropolisation, la périurbanisation, la littoralisation, la problématique du logement informel, des disparités territoriales, et les écueils liés à la mobilité avec la congestion et l'augmentation de la pollution. Les villes marocaines font aussi face aux défis du développement durable, notamment les fortes pressions sur les ressources d'eau et le stress hydrique, accentués par le changement climatique et aggravés par de nombreux facteurs de vulnérabilité des villes comme la littoralisation. Un autre défi de l'urbanisation au Maroc consiste à tenir compte du patrimoine architectural et culturel et des spécificités du Maroc, notamment l'importance des tissus urbains traditionnels, tels que les médinas (dont 7 sont classées sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO), ksour, kasbah et ensembles architecturaux des villes qui constituent des spécificités culturelles de la trame urbaine marocaine.

Le Maroc doit donc relever ces nombreux défis inhérents à son urbanisation, notamment en termes de maîtrise de la croissance urbaine et de ses externalités environnementales dans un contexte de changement climatique, d'accompagnement en matière d'emploi, de logement, d'accès aux services et équipements de base, de mobilité, ainsi qu'en termes d'équité sociale, de réduction des disparités territoriales, de compétitivité et de durabilité. Ces défis ont été accentués par la succession de crises et chocs récents, notamment la pandémie de COVID-19, les perturbations dans les chaînes d'approvisionnement, la flambée des prix des produits pétroliers et l'inflation record en 2022, ainsi qu'un risque climatique accru, qui a mis à rude épreuve les systèmes urbains marocains. Toutes ces crises, auxquelles s'est récemment ajouté le séisme d'Al Haouz de septembre 2023 qui a touché des zones rurales mais aussi des zones urbaines et notamment celle de Marrakech, ont mis en lumière les fragilités du modèle d'aménagement et des modes de gestion des villes au Maroc.

Le Maroc a une longue histoire de législations urbaines, la promulgation de la loi fondatrice de l'urbanisme remontant à 1914. Depuis, de nombreuses réformes structurelles, telles que la Constitution de 2011, le Nouveau Modèle de Développement, la régionalisation avancée, la Charte de déconcentration et la nouvelle Charte d'Investissement, permettent de répondre aux enjeux de la croissance urbaine. Le Maroc a également mis en œuvre un nombre de grands projets structurants qui ont profondément modifié le façonnement du développement urbain du pays, avec des projets tels que Tanger-Med, la ligne de train à grande vitesse (TGV), les grands ouvrages d'art, les technopoles, et des programmes de développement. De plus, un large éventail de plans et de programmes sectoriels ont un impact direct ou indirect sur les villes et le développement urbain. Cependant, malgré un élan politique fort qui émerge depuis plusieurs années, le Maroc ne dispose pas de politique urbaine nationale formalisée et explicite.

Dans la continuité de toutes ces avancées et dans un contexte d'émergence d'enjeux complexes et multi-dimensionnels, il est essentiel que le Maroc se dote d'une Politique Urbaine Nationale rénovée, c'est-à-dire explicitement formalisée en mettant en cohérence les différentes politiques existantes, pour répondre non seulement aux défis de l'urbanisation, qu'ils soient ancrés depuis longtemps ou qu'ils aient émergé plus récemment, mais qui puisse également permettre au Maroc de tirer un meilleur parti des opportunités

liées à l'urbanisation, tout en s'appuyant sur les cadres et engagements internationaux. La formulation de cette politique urbaine nationale du Maroc est particulièrement opportune à l'aune de la préparation d'événements majeurs tels que la Coupe d'Afrique des Nations 2025 et la Coupe du Monde de football de 2030, lors desquelles Agadir, Marrakech, Casablanca, Rabat, Tanger et Fès accueilleront de nombreux matchs et joueront un rôle central. L'organisation de ces événements peut en effet jouer un rôle de catalyseur de changement pour la politique urbaine nationale du Maroc, puisqu'elle nécessite une mise à niveau importante des infrastructures, y compris les stades dans les villes, les transports pour relier les principaux sites, ainsi que les services touristiques.

Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine offrent un cadre solide pour guider l'élaboration de la politique urbaine nationale rénovée du Maroc, qui doit également s'appuyer sur les cadres et engagements internationaux, notamment les Objectifs de Développement Durable (ODD), les principes du Nouveau programme pour les villes, et les engagements de l'Accord de Paris sur le climat. Ce chapitre propose ainsi une feuille de route pour élaborer la politique urbaine nationale du Maroc, s'articulant autour de quatre piliers pour un développement urbain compétitif, inclusif, durable et résilient, et de cinq conditions clés de réussite permettant d'atteindre ces objectifs.

La politique urbaine au Maroc : caractéristiques, accomplissements et limites

Le Maroc a une longue histoire en matière de développement urbain

L'histoire du droit de l'urbanisme moderne et des législations urbaines au Maroc remonte au début du XX^{ème} siècle, avec la promulgation de la loi fondatrice de l'urbanisme de 1914. Cette première loi d'urbanisme a permis au Maroc d'être un des premiers pays au monde à se doter d'un instrument législatif dans le domaine de l'urbanisme, qui devait traiter en priorité l'urgence de la création de villes marocaines modernes en leur assurant une certaine forme de pérennité par la garantie du droit de propriété, l'instauration de l'utilité publique, ainsi que par l'introduction des documents graphiques. Elle avait défini notamment les modalités de mise en œuvre du plan de la ville ; les modalités de création de groupes d'habitation ; ainsi que la réglementation de l'acte de bâtir.

Cette loi a permis la création d'une dizaine de villes entre 1915 et 1925, mettant également fin à l'expansion incontrôlée des zones urbanisées. Elle a ensuite été suivie d'autres décrets et lois, faisant évoluer le droit de l'urbanisme au rythme de l'urbanisation rapide du Maroc et en réponse aux défis résultant de cette croissance urbaine, avec notamment la loi autorisant l'établissement de Plans d'aménagement pour les centres et les banlieues des villes (1931), la loi relative à l'urbanisme de 1952 ayant pour objectif de remplacer et de compléter le *dahir* de 1914 en élargissant le champ d'application à d'autres espaces comme les banlieues et zones périphériques, et la loi relative aux lotissements et morcellements de 1953 visant à prévenir l'habitat clandestin et arrêter la spéculation anarchique et les opérations de lotissements non-autorisées (Motib et Fatah, 2020^[1]).

Les premières lois de l'urbanisme avaient un caractère d'orientation et de cadrage. Elles avaient comme objectif l'élaboration de simples plans d'alignement et d'extension urbaine. Les lois suivantes, notamment celles de 1952 et 1992, ont en revanche privilégié une approche de plus en plus réglementaire de l'urbanisme, qui a pu parfois entraver la réactivité de la ville par rapport au développement économique et aux évolutions politiques et sociales (El Malti, 2005^[2]).

La loi de 1952 restera, après l'indépendance du pays en 1956 et pendant plusieurs décennies, le texte de référence en matière d'urbanisme, et ce jusqu'en 1992 avec la promulgation de deux lois : la loi 12-90 relative à l'urbanisme et la loi 25-90 relative aux lotissements et aux groupes d'habitation et morcellements. Ces deux lois ont contribué à rehausser la qualité du cadre bâti des villes et quartiers par l'obligation du respect des plans d'urbanisme, des conditions de délivrance des permis de lotir, de créer un groupe d'habitation, de morceler, de construire, du permis d'habiter et du certificat de conformité (GRET-GRIDAUH, s.d.[3]) :

- La loi 12-90 relative à l'urbanisme a ainsi permis de grandes avancées dans l'urbanisme marocain en définissant différents documents d'urbanisme et en les hiérarchisant : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), Plan de Zonage (PZ), Plan d'Aménagement (PA), arrêtés d'alignement, permis de construire (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur les documents d'urbanisme) et des règlements de construction ainsi que des sanctions pénales. Cette loi a permis d'encadrer la planification et la gestion urbaine en s'appuyant sur les documents d'urbanisme pour régir le territoire national. Elle a pour objectif principal de définir les règles et procédures d'élaboration, d'approbation et de révision des documents d'urbanisme, ainsi que de fixer les orientations générales en matière d'urbanisme. Cette loi a ainsi permis une amélioration de la qualité des documents d'urbanisme, une meilleure coordination entre les acteurs et une amélioration de la qualité de vie des citoyens.
- La loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements a offert à l'administration les outils pour assurer le suivi de la réalisation des projets et leur compatibilité avec les objectifs et règlements existants, afin d'intervenir dans toute construction non-conforme et endiguer le phénomène de l'habitat clandestin.

Malgré l'amélioration de la qualité des espaces urbains, une meilleure gestion de la croissance urbaine, et une professionnalisation des acteurs permis par ces deux lois, des contraintes persistent, notamment en termes de complexité de mise en œuvre, d'opérationnalisation, de gouvernance urbaine et de participation citoyenne. En effet, les documents de planification urbaine ont atteint leurs limites, et leur mouture actuelle peut se révéler inadaptée ou en décalage avec l'évolution des territoires. Dans un contexte en mutation constante, le cadre légal de la planification urbaine fondé sur des prévisions à long terme est resté inchangé et les pratiques relativement rigides ont entraîné des difficultés de mise en œuvre à partir des années 1990. Les pratiques n'ont pu évoluer qu'à l'intérieur du cadre fixé par les lois 12-90 et 25-90, par des modifications introduites dans les termes de références, de nouveaux règlements des documents d'urbanisme, des circulaires modifiant l'application de certaines dispositions, ou même des approches nouvelles testées par certaines agences urbaines interprétant de façon moins stricte le cadre normatif. Depuis 1992, seuls deux projets de loi en lien avec l'urbanisme ont été proposés : le Code de l'Urbanisme en 2007 et la loi sur les documents d'urbanisme proposée en 2014, tous deux des textes législatifs qui n'ont pas été approuvés à ce jour.

Un autre texte central de l'histoire de l'urbanisme au Maroc est le dahir portant loi n° 1-84-188 (9 octobre 1984) instituant la première agence urbaine de Casablanca, avant que la loi n° 1-93-51 de 1993 n'institue les autres agences urbaines. Ce dernier texte a permis de généraliser les agences urbaines au niveau du territoire national et de les réglementer, déterminant leurs attributions et mode de gestion et de fonctionnement, tout en maintenant le statut juridique particulier de l'agence urbaine de Casablanca, pour atteindre 30 agences urbaines. La Fédération Majal les met en réseau, dont 29 sous la tutelle des autorités gouvernementales en charge de l'Urbanisme et des Finances. Quatre générations d'agences urbaines se sont succédées en fonction des contextes (une première génération de 1984 à 1993, une seconde de 1994 à 1997, une troisième de 2004 à 2006 et une quatrième depuis 2013). Les agences urbaines peuvent couvrir trois étendues territoriales différentes : i) le territoire de la Région ; ii) le territoire d'une seule province, et iii) le territoire de plusieurs préfectures et provinces. Les agences urbaines sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et sont chargées de la réalisation des études nécessaires aux projets d'urbanisme et opérations d'aménagement urbain.

Toutefois, les Hautes Orientations Royales appelant à l'amélioration de la qualité du service public et à la mise en place d'une administration publique efficiente au service du citoyen et des impératifs de la régionalisation avancée imposent le repositionnement des agences urbaines en tant qu'interlocuteur territorial fort d'accompagnement de la régionalisation et acteur privilégié de la planification stratégique en faisant évoluer leurs métiers et fonctions. Cette ambition a été actée lors de la séance de travail consacrée à l'urbanisme et à l'habitat et présidée par le Roi en octobre 2023. Cette séance a appelé à la création de 12 agences régionales d'urbanisme et d'habitat.

Par ailleurs, le cadre institutionnel et législatif de la planification territoriale s'est enrichi par des outils d'aménagement du territoire, tels que le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) de première génération mis en place à partir de 2004, mais qui n'ont pas été suivis par l'adoption d'une loi sur l'aménagement du territoire. De nouveaux documents de planification ont été établis et élaborés parallèlement au système formel de planification urbaine (Plans Communaux de Développement (PCD), Plans d'Action Communaux (PAC), Programmes de Développement Régionaux (PDR)). D'autres lois ont un impact important sur le développement urbain, notamment :

- La loi 11-03 relative à la protection et la mise en valeur de l'environnement promulguée en 2003 et la loi-cadre 99-12 promulguée en 2014 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable ;
- La loi 47-09 relative à l'efficacité énergétique promulguée en 2011 et son décret d'application entré en vigueur en 2015 approuvant le règlement général de construction fixant les règles de performance énergétique des constructions. Cette loi prévoit également une étude d'impact énergétique pour tout projet de programme d'aménagement urbain ou tout projet de programme de construction de bâtiments quel que soit leur usage ;
- La loi organique 111-14 relative aux régions, la loi organique 112-14 relative aux préfectures et provinces et la loi organique 113-14 relative aux communes – trois lois promulguées en 2015 dans le cadre de la mise en œuvre de la régionalisation avancée ;
- La loi 12-66 relative au contrôle des infractions en matière d'urbanisme et de construction promulguée en 2016 ;
- La loi 94-12 relative aux bâtiments menaçant ruine et à l'organisation des opérations de rénovation urbaine décrétée en 2016 ;
- La loi 31-13 relative au droit d'accéder à l'information en 2018 ;
- Le décret 2-19-40 fixant le schéma directeur référentiel de la déconcentration administrative en 2019 ;
- La loi 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement promulguée en 2019 ;
- Le décret 2-18-577 approuvant le règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations en matière d'urbanisme entré en vigueur en 2019 ;
- La loi 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives promulguée en 2020 ;
- La loi 49-17 relative à l'évaluation environnementale promulguée en 2022 ;
- La loi 81-12 relative au littoral promulguée en 2015 et le décret d'application approuvant le plan national du littoral en 2022 ;
- La Charte de l'investissement approuvée en juillet 2022.

De nombreux projets structurants ont également façonné le développement urbain au Maroc, tels que le projet portuaire Tanger-Med, dont l'aménagement a permis de favoriser le développement économique et de renforcer l'attractivité de la ville de Tanger ainsi que de la région du nord du Maroc (Encadré 3.1). D'autres projets de même nature lui ont succédé, notamment la construction de la ligne grande vitesse Casablanca-Tanger (TGV), les ports de West Med et Kenitra, la construction des centrales solaires d'Ouarzazate et la mise en œuvre de toute la filière des énergies renouvelables. D'autres programmes de mise à niveau des infrastructures urbaines ont été lancés en 2005, dont le Premier programme national de mise à niveau des villes. Des programmes de développement urbain intégré ont également été lancés depuis 2013 dans des grandes villes comme Tanger, Rabat, Marrakech, Salé, Tétouan, Agadir, Casablanca et Kenitra. De grands ouvrages d'art, tels que le Pont Hassan II entre Rabat et Salé inauguré en 2011, de grands projets culturels tels que le Grand Théâtre de Casablanca, ou de développement de technopoles, sont d'autres exemples de projets qui ont contribué au façonnement du développement urbain du Maroc.

Encadré 3.1. Le projet Tanger-Med, grand programme structurant de développement urbain

Le projet Tanger-Med est un programme structurant portuaire majeur situé près de Tanger, au nord du Maroc, qui a eu un impact significatif sur le développement urbain de la région, notamment en ce qui concerne :

- La croissance économique : le port de Tanger-Med est l'un des plus grands d'Afrique et du bassin méditerranéen. Il a permis de stimuler l'économie locale et nationale, en attirant des investissements internationaux et en favorisant le développement de nouvelles industries, notamment dans les secteurs de la logistique, du transport et de la fabrication.
- L'emploi : le projet a créé plusieurs milliers d'emplois directs et indirects, contribuant à réduire le chômage et à améliorer les conditions de vie des résidents locaux.
- Les infrastructures : l'essor du port a nécessité le développement et l'amélioration des infrastructures environnantes, notamment les routes et les chemins de fer, ainsi que les services publics.
- Attractivité internationale : Tanger-Med a renforcé le positionnement de Tanger et du Maroc sur la scène internationale, attirant davantage d'investisseurs mais aussi de touristes.

Source : <https://www.tangermed.ma/fr/>.

L'évolution de ces politiques témoigne du changement de paradigme concernant le développement urbain du Maroc, passant d'une approche de gestion réactive face à l'urbanisation rapide du pays à la volonté d'ériger les villes comme pôles de développement économique, tout en répondant aux défis contemporains du développement urbain et en visant un développement territorial équilibré. L'Initiative Nationale de Développement Humain lancée par des Directives Royales en 2005, dont la mise en œuvre se fait en convergence avec les programmes sectoriels, vient implémenter une vision de moderniser l'approche du Maroc quant au développement urbain, d'initier des réformes et projets générant plus d'inclusion sociale, réduisant la pauvreté et promouvant les droits de la femme et de l'enfant.

L'adoption de la nouvelle Constitution du Royaume en 2011, la mise en œuvre de la régionalisation avancée depuis 2015 et l'introduction de la Charte Nationale de la Déconcentration Administrative en 2018 marquent également un point d'inflexion important dans le processus de réformes et de modernisation de la gouvernance urbaine du Maroc. Ces réformes structurantes ont en effet profondément transformé la manière dont les villes sont gérées, en promouvant une approche plus décentralisée. Les collectivités territoriales ont ainsi acquis une autonomie accrue, la charte de déconcentration ayant pour objectif de

redistribuer les compétences et les ressources de l'administration centrale vers les autorités locales, visant ainsi à mettre en place une gouvernance plus efficace et réactive aux besoins des citoyens (voir Chapitre 6). Ces réformes ont également pour objectif d'atténuer les déséquilibres territoriaux ainsi que de moderniser la gouvernance urbaine, en engageant notamment un processus de simplification des procédures administratives.

Les Assises nationales sur « la politique foncière de l'État et son rôle dans le développement économique et social » tenues en 2015 dans l'optique de tracer les grandes lignes d'une politique foncière nationale intégrée et efficiente, ainsi que les Assises nationales sur la fiscalité tenues en 2019, pour définir les contours d'un système fiscal plus performant, compétitif, équitable et transparent, ont également contribué à orienter la stratégie du Maroc en matière de développement urbain.

Le Nouveau Modèle de Développement (NMD) lancé en 2021 a, quant à lui, permis de définir une nouvelle vision de développement pour le Maroc à l'horizon 2035, en prônant une approche holistique, intégrée, participative et territoriale axée sur l'innovation, la compétitivité et le capital humain, en combinant trois dimensions : (i) une ville compétitive moteur de croissance ; (ii) une ville qui assure l'inclusion et la cohésion sociale ; et (iii) une ville qui préserve les ressources et renforce la résilience urbaine. Enfin, le Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat, lancé en 2022 dans le cadre de la mise en œuvre des Hautes Directives Royales, s'inscrit dans les orientations du Nouveau Modèle de Développement recommandant d'asseoir « un cadre de référence national pour le développement urbain » (voir section « Un nouvel élan soutenu par un portage politique fort mais toujours pas de proposition concrète pour une politique urbaine nationale unifiée »).

De nombreuses politiques sectorielles ont un impact sur le développement urbain

Le Maroc dispose d'un large éventail de plans et de programmes sectoriels qui ont un impact direct ou indirect sur le développement urbain (voir Annexe 3.A pour une liste plus complète des plans et programmes sectoriels), notamment :

- La **Stratégie Nationale Portuaire à l'horizon 2030** élaborée par le Ministère de l'Équipement et des Transports a pour objectif d'améliorer la compétitivité nationale à travers les chaînes logistiques des échanges externes et constitue un levier puissant du développement urbain du Maroc. Elle vise ainsi l'accompagnement de l'évolution de l'économie en anticipant la demande en infrastructures portuaires et en intégrant davantage le Maroc à la compétitivité mondiale (CRI Tanger-Tétouan-Al Hoceima, s.d.^[4]). Cette stratégie impacte directement les villes et le développement urbain puisque, comme vu dans le Chapitre 2, l'urbanisation du Maroc est caractérisée par une forte littoralisation des villes, avec la plupart des grandes villes marocaines situées le long du littoral. Parmi les plus importantes villes du littoral en termes de taille de population et de poids économique, on retrouve de nombreuses villes portuaires, telles que Casablanca, Tanger, Kénitra, Nador, Jorf Lasfar, Safi, ou encore Agadir. Le nouveau port Tanger-Med joue ainsi un rôle de moteur pour le développement régional et a permis de positionner le Maroc comme pivot entre l'Europe de l'Ouest et du Nord et l'Asie, avec l'émergence d'un bassin de compétitivité favorable aux investissements et générateur d'emplois (Encadré 3.1).
- **Les stratégies liées au secteur des transports**, bien qu'étant des stratégies nationales qui ne visent pas spécifiquement les zones urbaines, ont aussi un impact direct sur les villes en améliorant l'accessibilité et la connectivité des villes avec les régions avoisinantes, et en rendant les services et opportunités d'emploi et d'éducation, les soins de santé et les loisirs plus accessibles aux résidents. En premier lieu, la Stratégie Nationale des Déplacements Urbains (SNDU) a pour objectif d'établir un système de déplacements urbains efficace, de qualité, au moindre coût, respectueux de l'environnement et garantissant une viabilité financière durable, en donnant la priorité au transport en commun (Portail National des Collectivités Territoriales, s.d.^[5]). La Feuille de Route Nationale pour une Mobilité Durable à l'horizon 2040 a pour objectif d'établir une vision

claire et cohérente pour une mobilité durable et un plan d'action réaliste lié à la gouvernance, au financement et à la mise en œuvre. Par la suite, le Plan stratégique 2017-2021, le Schéma National des Infrastructures Routières 2035 (SNIR), le Plan Routier à l'horizon 2035, le Plan Rail Maroc 2040 (PRM) et le Schéma Directeur Aéroportuaire à l'horizon 2035 (SDA) en vigueur et les études portant sa mise à jour, sont autant de stratégies qui ont un impact sur le développement urbain.

- **Les politiques économiques et industrielles** ont également des effets sur les villes et le développement urbain. Des politiques telles que le Plan Émergence en 2005, le Pacte national pour l'Émergence Industrielle (PNEI) en 2009 à l'horizon 2015, le Plan d'Accélération Industrielle (PAI) 2014-2020, la deuxième génération du PAI 2021-2025, le Plan de Relance Industrielle 2023-2023, la Vision 2015 de l'Artisanat, la Stratégie de développement de l'artisanat à l'horizon 2030 ou encore la Stratégie de développement de la compétitivité logistique, influencent le développement économique, social et environnemental des villes en stimulant l'économie locale et en créant des emplois.
- La **nouvelle Charte d'Investissement** promulguée en 2022 (Centre Régional d'Investissement Casablanca-Settat, s.d.^[61]) a un fort impact sur le développement urbain du Maroc car elle vise à encourager l'investissement dans les zones à fort potentiel de développement, notamment les zones urbaines. La Charte comprend également des incitations fiscales et des avantages pour les entreprises qui investissent dans des projets liés au développement urbain, encourageant ainsi les entreprises à investir dans ces villes et y développer leur activité.
- **Les stratégies du secteur** touristique, telles que le Plan Azur établi dans le cadre de la Vision 2010 du Tourisme, la Stratégie du Développement du Tourisme Vision 2020, le Contrat programme 2020-2022 pour le soutien et la relance du secteur touristique, puis la Feuille de Route stratégique du tourisme 2023-2026 avec pour objectif de réinventer le tourisme marocain et positionner le Maroc parmi les 15 meilleures destinations mondiales, s'appliquent *de facto* aux villes du Maroc puisqu'elles accueillent une grande partie des touristes. En effet, les deux villes de Marrakech et Agadir concentrent à elles seules près de la moitié de la capacité d'hébergement disponible dans le pays et attirent la plupart des investissements (nationaux et internationaux) liés au tourisme (Hmioui et Alla, 2020^[71]).
- **Les politiques environnementales**, notamment la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD 2030), le Plan Climat National (PCN 2030) et la Stratégie Bas Carbone à Long Terme Maroc 2050, jouent un rôle crucial dans le développement urbain au Maroc car elles encouragent l'adoption de principes d'urbanisme durable, la SNDD ayant comme axe stratégique d'aligner l'urbanisme sur les principes de développement durable et le PCN 2030 ayant pour objectif d'assurer le développement sobre et résilient des territoires.
- **La Stratégie Nationale de la Gestion des Risques des Catastrophes Naturelles** et le Plan National contre les Inondations mettent l'accent sur la réduction de la vulnérabilité et le renforcement de la résilience des populations et des territoires contre les catastrophes naturelles.
- D'autres programmes, tels que le **Programme national d'assainissement liquide**, le Programme national des déchets ménagers, le Plan National de l'Eau (PNE) 2020-2050 et les Plans directeurs d'aménagement intégré des ressources en eau (PDAIRE), le Programme National pour l'Approvisionnement en Eau Potable et d'Irrigation 2020-2027 (NAEPI), ont également des impacts directs puisque les villes marocaines génèrent une grande part des déchets au Maroc et sont en proie à un stress hydrique et un risque d'inondations croissants.
- **La Stratégie Nationale sur le Développement Durable et la Stratégie nationale de l'efficacité énergétique à l'horizon 2030** visant une économie d'énergie d'environ 20 % d'ici 2030, notamment dans le secteur du bâtiment, ont un impact notable sur le développement urbain en promouvant la durabilité et en soutenant les projets de rénovation urbaine.

- **Les stratégies mises en place dans le domaine du numérique et de l'innovation** sont nombreuses, en commençant par la Stratégie Nationale du Maroc numérique e-Maroc 2010, les Plans Maroc Digital 2013 puis 2020, et la nouvelle stratégie nationale de transition numérique Maroc Digital 2030 qui est en cours d'approbation. Cette dernière vise la numérisation des services publics, considérée comme un levier d'efficacité et de transparence, et qui permettra de transformer l'interaction entre les citoyens et l'administration, et impulse un nouvel élan dans l'économie numérique en tant que vecteur de croissance et d'emploi, en encourageant notamment l'essor de l'offshoring, le soutien aux start-ups, et l'accompagnement des PME dans leur transition numérique (Adil, 2024^[8]). Cette nouvelle stratégie aura un impact fort sur le développement urbain et jouera un rôle crucial dans la transformation des villes marocaines en améliorant l'accès aux services publics pour la population urbaine.
- D'autres politiques sectorielles ont un impact important sur le développement urbain et les villes, étant donné que la majorité de la population vit dans les villes. C'est le cas notamment des politiques d'éducation ou encore celles de santé (Annexe 3.A).

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville dispose d'un large éventail de programmes et de stratégies encadrant l'aménagement du territoire et de politiques du logement, comme Villes sans Bidonvilles ou les programmes d'habitat social qui ont un impact direct sur le développement urbain et les villes au Maroc (voir Encadré 3.2 pour les programmes et stratégies encadrant l'aménagement du territoire et le Chapitre 5 pour les politiques du logement).

Encadré 3.2. Programmes et stratégies à caractère urbain et territorial engagés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville

La Charte Nationale d'Aménagement du Territoire et du Développement Durable, adoptée en 2001, est fondée sur des « principes de base » et des « orientations stratégiques » de l'aménagement de territoire émanant d'un large « Débat national 2000-2001 ». Cette charte vise à promouvoir un développement territorial équilibré, durable et intégré, en prenant en compte les spécificités et les potentiels de chaque région du Maroc. Elle constitue un cadre de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. La charte a prévu tout un « arsenal législatif et institutionnel » pour assurer la mise en œuvre du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT).

Sur le plan législatif, elle a envisagé une loi sur l'aménagement du territoire et le développement durable précisant les conditions de conception et de mise en œuvre du SNAT, des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) et des législations sectorielles, telles qu'une loi sur la protection de l'environnement et des textes d'application de la loi sur l'eau.

Sur le plan institutionnel, elle a prévu le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) et la Commission Interministérielle Permanente d'Aménagement du Territoire (CIPAT) créée par le CSAT pour assurer le suivi et l'accompagnement de la mise en œuvre des recommandations du CSAT et contribuer à l'élaboration des politiques publiques.

Toutefois, la loi-cadre sur l'aménagement du territoire n'a pas été adoptée. Le CSAT ne s'est réuni que deux fois en 2004 pour prendre connaissance du SNAT, et en 2016 pour traiter de la convergence des politiques publiques. La CIPAT n'a tenu que 4 sessions (en 2005, 2006, 2010 et 2014) et les deux institutions n'ont donc pas pu remplir les fonctions de coordination territoriale des actions sectorielles (voir Chapitre 6).

Le Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT) est un document de planification stratégique à long terme définissant les orientations générales de l'aménagement du territoire national, et proposant des actions et des programmes destinés à mettre en œuvre les orientations de la « Charte Nationale d'Aménagement du Territoire et du Développement Durable » et à atténuer les disparités entre les territoires. Il a été présenté au Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire en 2004.

Les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) sont des documents de planification régionale qui déclinent les orientations du SNAT à l'échelle des régions (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur ces schémas), servant de référence générale pour l'élaboration des Programmes de Développement Régional (PDR) en tant que plan stratégique et programme phare de la régionalisation avancée au Maroc.

Les Orientations de la Politique Publique de l'Aménagement du Territoire (OPPAT) lancées en 2019 viennent en application des dispositions des lois organiques, permettant de définir les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et de développement territorial au niveau national, interrégional et régional tenant compte des vocations et spécificités des différents territoires. Elles visent à favoriser la cohérence territoriale des interventions publiques sur le territoire national et assurer l'articulation des choix d'aménagement et l'encadrement des documents de planification stratégique territoriaux. Ces OPPAT sont l'expression d'une vision renouvelée de la politique nationale d'aménagement du territoire fondée sur de nouveaux paradigmes dans une vision prospective partagée par l'ensemble des acteurs.

Les OPPAT visent l'encadrement des SRAT afin d'assurer la cohérence et l'harmonisation de ces schémas et la convergence intersectorielle, en encadrant à moyen et long termes les politiques sectorielles au niveau des territoires.

La Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) élaborée en 2008 et pilotée en étroite collaboration avec le Ministère de l'Intérieur, a pour objectif de renforcer le rôle du local dans le développement urbain à travers l'adoption de l'approche de la planification stratégique urbaine, et d'instaurer une gouvernance urbaine fondée sur les principes de territorialité, de transversalité et de contractualisation.

Trois particularités ont marqué la SNDU : un pilotage par deux ministères, la mise en place d'un Comité Interministériel pour le Développement Territorial (CIDT) pour le suivi d'élaboration de la SNDU, et l'expérimentation au niveau de deux villes moyennes pilotes de Settat et El Jadida à travers des plans d'action sur cinq ans.

La Politique de la Ville (PV) a été définie dans le Programme Gouvernemental en 2012 comme « une politique publique volontariste basée sur une démarche transversale visant à lutter contre la précarité et l'exclusion, notamment dans les zones urbaines sensibles sujettes à des pressions multiformes » et pour laquelle, « le gouvernement privilégiera une stratégie nationale fondée sur la bonne gouvernance et la concertation avec l'ensemble des partenaires dans la perspective de redresser les dysfonctionnements et de garantir un développement cohérent des villes ».

Un référentiel consensuel et contextualisé de la Politique De La Ville a été élaboré 2012 débouchant sur les assises de la politique de la ville. Cette initiative a été accompagnée par la création d'une Commission Interministérielle de La Politique De La Ville, la transformation du Fonds de Solidarité et d'Habitat (FSH) en Fonds de Solidarité et Intégration Urbaine (FSHUI), ainsi que la création d'une Agence Nationale Pour La Rénovation Urbaine et La Réhabilitation Des Bâtiments Menaçant Ruine.

Malgré ses efforts, l'opérationnalisation de la PV s'est heurtée à plusieurs difficultés, notamment, les questions de contenu, d'échelle d'intervention (quartier, ville, territoire) et d'articulation avec l'intervention et les programmes déjà en place et les prérogatives des différents acteurs concernés par cette initiative (voir Chapitre 4 pour plus de détails).

Le Schéma National de l'Armature Urbaine (SNAU) a été mis en œuvre en 2020 en tant que référentiel visant à éclairer les décideurs sur la structuration et le renforcement de l'armature urbaine nationale à l'horizon 2050, à travers le recadrage et la canalisation de la croissance urbaine, le renforcement des métropoles en tant que locomotives de développement et l'adoption d'une planification plus efficace et plus efficiente, susceptible de renforcer l'aptitude des villes à l'attractivité et la compétitivité. La vision développée au niveau du SNAU s'articule autour de la canalisation de l'urbanisation vers l'intérieur du pays, l'appui des métropoles en tant que moteurs de développement, le renforcement du rôle des villes intermédiaires en tant que facteur de résilience de l'armature urbaine et le renforcement du rôle des petites villes dans l'encadrement des milieux ruraux.

Le programme Villes Sans Bidonvilles (VSB) lancé en 2004, représente un axe stratégique de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) et a pour objectif la résorption des bidonvilles en milieu urbain répartis dans 85 villes en privilégiant certains modes tel le recasement, le relogement et la restructuration (voir Chapitre 5).

Le Programme d'Habitat Menaçant Ruine lancé en 2012 participe à la lutte contre le délabrement des constructions et des habitations menaçant ruine afin de préserver la vie des habitants et citoyens et de protéger et valoriser le patrimoine architectural des villes marocaines. Ces programmes contribuent non seulement à l'amélioration des conditions de vie dans les zones urbaines, mais aussi à la revitalisation de zones urbaines auparavant délaissées (voir Chapitre 5).

Le Programme d'habitat social à 250 000 MAD initié en 2010, le Programme de logement à faible valeur immobilière à 140 000 MAD et le Programme d'aide directe au logement 2024-2028 sont des programmes qui ont pour objectif d'améliorer l'accès au logement au Maroc et ont également un impact direct sur le développement urbain. En effet, la manière dont ces programmes sont menés, selon qu'ils intègrent des objectifs de durabilité et de compacité urbaine, ou au contraire encouragent une surconsommation de logements, a des effets directs sur le fait que les villes soient ou non compactes, inclusives et durables. Des politiques sectorielles mal conçues peuvent en effet exacerber des externalités négatives tels que l'étalement urbain et un développement foncier discontinu entraînant des trajets plus longs, des émissions accrues et des transports plus coûteux (voir Chapitre 5).

Le Programme des Villes Nouvelles a été lancé en 2004 en tant que politique volontariste menée par l'État pour résorber les bidonvilles et promouvoir le logement social. Cette politique a ainsi vu naître les villes de Tamensourt (Marrakech), Tamesna (Rabat), Tagadirt, Badis et Chrafat (Tanger), Lakhyayta et Zenata (Grand Casablanca). À cette liste, se sont ensuite ajoutées Mazagan (Al Jadida), puis Benguerir, tandis que d'autres pourraient être envisagées. Il s'agit d'un programme qui découle d'une politique portée et décidée par l'État pour mieux garantir la transition urbaine du pays et répondre à ses besoins en logements. Ainsi, des villes planifiées sont en cours de construction à une vingtaine ou trentaine de kilomètres des grandes agglomérations.

Les nouveaux pôles urbains sont des grands projets devant assurer la compétitivité économique et favoriser la création de zones centrales, de pôles d'activités commerciales et tertiaires de haut niveau, et parfois de zones touristiques urbaines à la hauteur des ambitions métropolitaines et qui sont prises en charge et réalisées par l'État. On peut citer les exemples de l'aménagement de la vallée du Bouregreg (Rabat-Salé) de l'aménagement de l'ancien aéroport d'Anfa de l'Avenue Royale et de la Marina (Casablanca), de la baie de Tanger, de l'aménagement de la lagune de Marchica (Nador), mais aussi les médinas de Casablanca et de Fès.

Le Programme de Valorisation Durable des Ksour et Kasbah du Maroc a été lancé en 2016 en vue de se doter d'une vision, d'une programmation et de mécanismes d'interventions et de valorisation sur les Ksour et Kasbah à l'Horizon 2025

Programme de Réhabilitation et de Mise en Valeur de 8 Médinas Chartes architecturales et paysagères des tissus anciens, lancé suite à des Orientations Royales pour la réhabilitation de 8 médinas à savoir celles de Casablanca, Rabat, Salé, Essaouira, Tétouan, Marrakech, Fès et Meknès.

Source : Direction de l'Urbanisme (MATNUHPV) et Moreno Monroy et al. (2020^[9]), *Housing policies for sustainable and inclusive cities : How national governments can deliver affordable housing and compact urban development*, <https://doi.org/10.1787/d63e9434-en>.

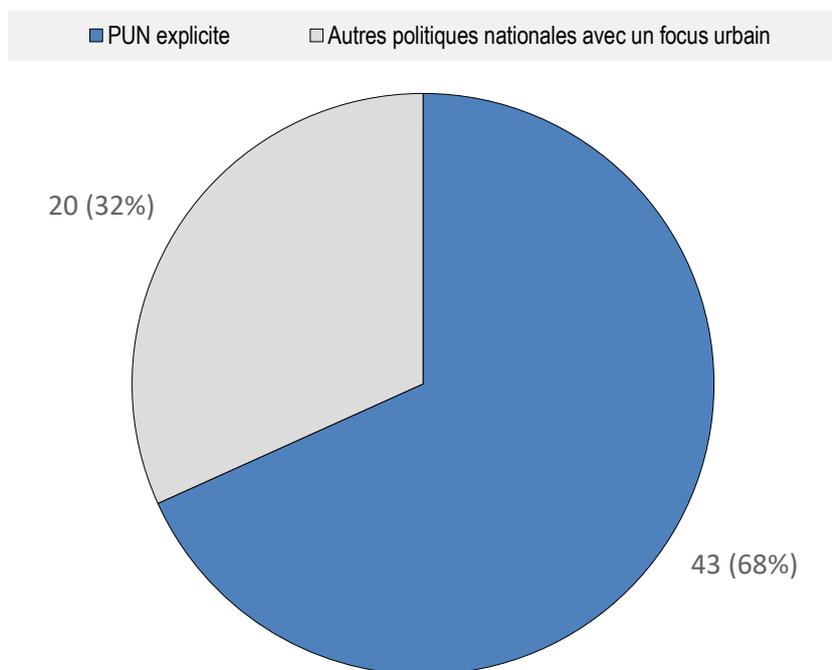
Le Maroc ne dispose pas de politique urbaine nationale explicitement formalisée, présentant une vision cohérente du développement urbain

Si la multiplicité de ces stratégies, plans et programmes, à caractère urbain et territorial ou sectoriel, indique une volonté des pouvoirs publics d'aborder l'enjeu de la croissance urbaine de manière multidimensionnelle et transversale, elle est aussi révélatrice d'un manque de vision unifiée du développement urbain au Maroc. De nombreuses initiatives co-existent, avec des échelles et temporalités différentes et une coordination insuffisante entre elles. Malgré des tentatives de formalisation, à travers par exemple la SNDU et la Politique de la Ville conduisant à la création d'une commission interministérielle de la politique de la ville, la transformation du Fonds de Solidarité et d'Habitat (FSH) en Fonds de Solidarité et Intégration Urbaine (FSHUI), ainsi que la création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine et la réhabilitation des bâtiments menaçant ruine (ANRUR), et récemment les orientations du Nouveau

Modèle de Développement recommandant d'asseoir un « cadre de référence national pour le développement urbain », à ce jour le Maroc ne dispose pas d'une politique urbaine nationale explicitement formalisée.

Le Maroc appartient ainsi à la catégorie de pays qui ne disposent pas de politique urbaine « explicite » selon la catégorisation de l'OCDE, à savoir une politique formellement identifiée et libellée en tant que telle dans son titre (par exemple « Politique urbaine nationale », « Politique nationale de développement urbain », etc.), tout comme près d'un tiers des pays ayant répondu à l'enquête conjointe de l'OCDE et de l'ONU Habitat sur l'état mondial de la politique urbaine nationale en 2020 (OECD/UN-Habitat/UNOPS, 2021^[10]). En effet, le Maroc fait partie des pays dont la politique urbaine nationale est « implicite », c'est-à-dire qu'il s'agit d'une politique stratégique qui n'est pas explicitement libellée avec un angle urbain ou un impact significatif sur le développement urbain (Graphique 3.1) (OECD/UN-Habitat/UNOPS, 2021^[10]).

Graphique 3.1. Forme des politiques urbaines nationales, n=162



Source: OECD/UN Habitat/UNOPS (2024, forthcoming^[11]), *Global State of National Urban Policy 3.0*.

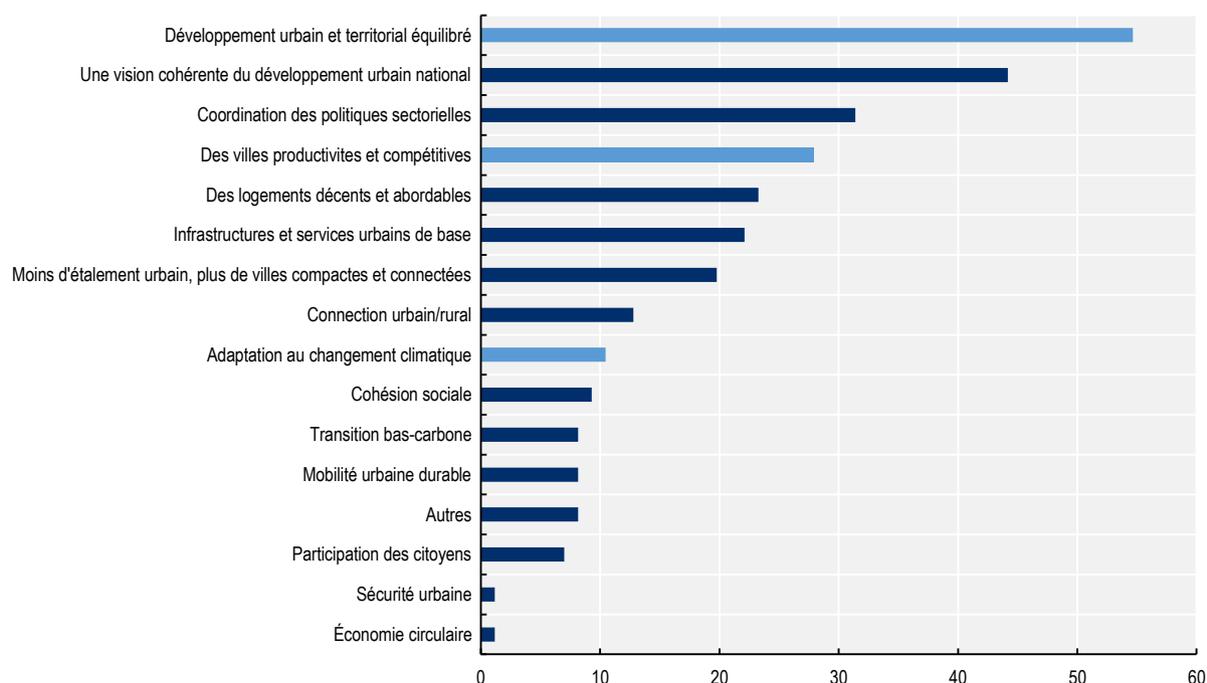
Sans cadre cohérent de politique urbaine nationale au Maroc, les efforts de planification et de développement urbains se trouvent fragmentés, avec un risque de laisser la voie libre à une croissance urbaine déséquilibrée, des inégalités sociales, l'aggravation de disparités territoriales et une gestion inefficace des ressources. De plus, l'absence d'une vision de politique urbaine nationale unifiée peut entraver l'efficacité des interventions publiques, car ces dernières sont alors conduites de manière isolée ou en suivant des silos sectoriels, sans coordination adéquate entre les différents échelons de gouvernement et les parties prenantes, et sans que les objectifs soient suffisamment alignés entre eux. Cette absence de cadre stratégique ne permet pas non plus d'offrir les meilleures conditions pour relever les défis du développement urbain durable tels que définis dans le Nouveau Programme pour les Villes.

La politique urbaine menée au Maroc est globalement cohérente avec les tendances mondiales des politiques nationales urbaines

Tout comme la majorité des pays ayant répondu à l'enquête conjointe de l'OCDE et de l'ONU Habitat sur l'état mondial de la politique urbaine nationale en 2020 (47 pays, soit 55 % de ceux qui ont répondu), un des trois principaux résultats attendus d'une politique urbaine nationale par le Maroc est d'encourager un développement urbain et territorial équilibré. Les deux autres objectifs principaux d'après cette enquête sont de promouvoir des villes productives et compétitives, comme 28 % des pays interrogés, et de permettre aux villes de s'adapter au changement climatique et aux conditions météorologiques extrêmes, comme 10 % des pays interrogés. Cette dernière réponse reflète le contexte spécifique du Maroc en proie aux impacts du changement climatique, avec une augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, notamment des épisodes de chaleur extrême et un stress hydrique très important. En revanche, le Maroc se différencie des autres pays interrogés dans la mesure où il ne cite pas « une vision cohérente du développement urbain national » ni « la coordination des politiques sectorielles » comme principaux résultats attendus d'une politique urbaine nationale, contrairement à respectivement 44 % et 31 % des pays interrogés (Graphique 3.2) (OECD/UN-Habitat/UNOPS, 2021^[10]).

Graphique 3.2. Résultats attendus d'une politique urbaine nationale

% des pays ayant répondu à cette question



Note : Les barres en bleu clair représentent les réponses du Maroc à l'enquête sur la politique urbaine nationale 2020. Les pays interrogés devaient sélectionner trois résultats attendus de leur politique urbaine nationale. 86 pays au total ont répondu à cette question.

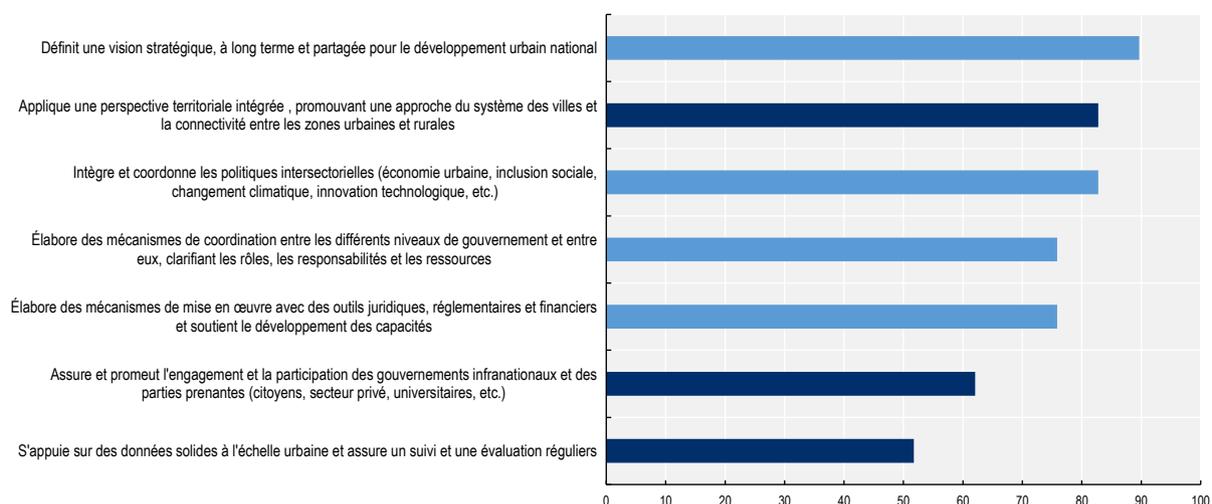
Source : OECD/UN-Habitat/UNOPS (2021^[10]), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>.

Concernant les caractéristiques principales de sa politique urbaine nationale (dans l'enquête de 2020, le Maroc évoque la Politique de la Ville comme politique urbaine nationale explicite), le Maroc cite les caractéristiques suivantes : « définit une vision stratégique, à long terme et partagée pour le développement urbain national » (comme 90 % des pays qui ont fourni une réponse à cette question) ;

« intègre et coordonne les politiques intersectorielles » (comme 83 % des pays ayant répondu à cette question) ; « élabore des mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement » (comme 76 % des pays ayant répondu) ; et « élabore des mécanismes de mise en œuvre avec des outils juridiques, réglementaires et financiers et soutient le développement des capacités » (comme 76 % des pays ayant répondu) (Graphique 3.3). Contrairement à 83 % des pays qui ont répondu à cette question lors de cette deuxième enquête sur les politiques urbaines nationales en 2020, le Maroc n'avait pas donné comme l'une de ces caractéristiques principales « applique une perspective territoriale intégrée, promouvant une approche du système des villes et la connectivité entre les zones rurales et urbaines ». Cependant, dans la nouvelle enquête sur la situation mondiale de la politique urbaine nationale 2023, le Maroc indique avoir cette caractéristique dans sa politique urbaine nationale, reflétant ainsi l'importance accrue accordée aux villes intermédiaires et aux liens entre zones rurales et urbaines mise en avant dans le récent Schéma National d'Armature Urbaine.

Graphique 3.3. Caractéristiques principales de la politique urbaine nationale du Maroc

% des pays ayant répondu à cette question



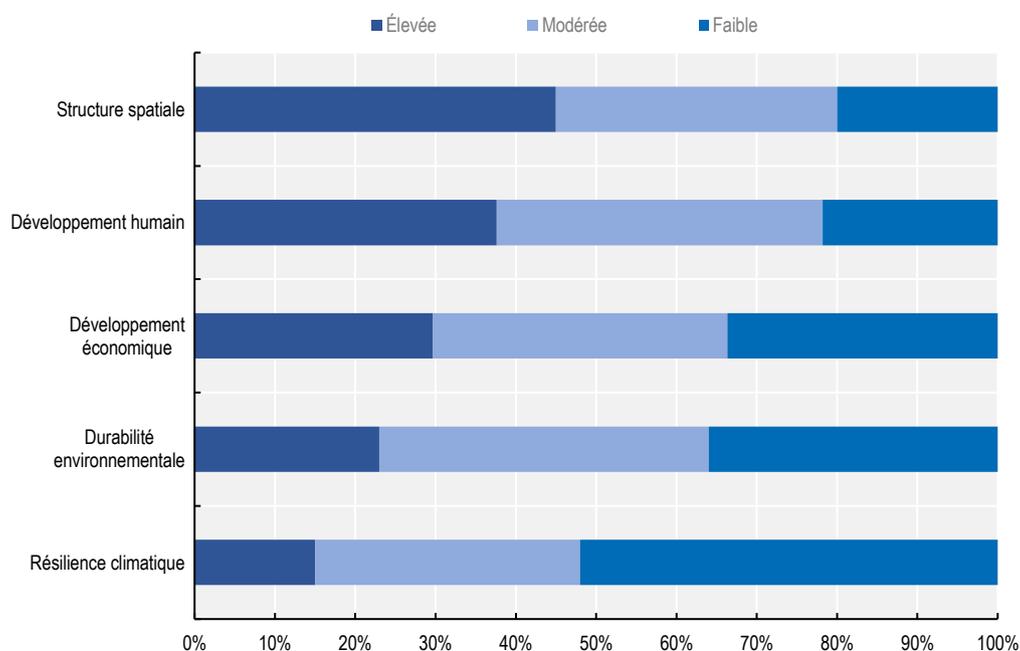
Note : Les barres en bleu clair correspondent aux réponses du Maroc. Les pays pouvaient sélectionner plusieurs caractéristiques de leur politique urbaine nationale. La question était destinée aux pays ayant une politique urbaine nationale « explicite », le Maroc a répondu à cette question en donnant la « Politique de la Ville » comme politique urbaine nationale explicite. 58 pays ont répondu à cette question.

Source : OECD/UN-Habitat/UNOPS (2021^[10]), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>.

En ce qui concerne le niveau de priorité donné à différents thèmes de la politique urbaine nationale, le Maroc se distingue des autres pays en accordant une plus forte attention au développement humain et à la résilience climatique que la plupart des pays interrogés (voir réponses des pays interrogés dans le Graphique 3.4 et réponse du Maroc dans le Tableau 3.1). Ces priorités reflètent encore une fois le contexte du pays qui connaît un faible indice de développement humain – en effet, bien qu'ayant progressé de trois places dans le classement 2023-2024 de l'Indice de Développement Humain pour se hisser à la 120^{ème} place, le Maroc se situe toujours loin derrière les pays de l'OCDE – et d'une grande vulnérabilité aux effets du changement climatique.

Graphique 3.4. Niveaux de priorité donnés à différents thèmes de politique urbaine nationale

% des réponses données



Source : OECD/UN-Habitat/UNOPS (2021_[10]), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>.

Tableau 3.1. Niveaux de priorité donnés à différents thèmes dans la politique urbaine nationale du Maroc

Thème principal	Sous-thème	Niveau de priorité		
		Élevée	Modérée	Faible
Structure spatiale	Lutter contre l'étalement urbain, poursuivre une utilisation durable des terres et promouvoir des villes compactes et connectées		x	
	Reconnaître l'interdépendance urbaine-rurale et promouvoir la connectivité entre les zones urbaines et rurales	x		
	Poursuivre la mobilité durable (p. Ex. À pied, à vélo, en transport en commun) dans et entre les zones urbaines		x	
	Développer l'espace public comme atout économique, humain et environnemental pour les villes	x		
Développement humain	Lutter contre la pauvreté	x		
	Garantir l'accès aux services et infrastructures urbains de base (par exemple, eau, assainissement, gestion des déchets, transports publics, infrastructure numérique)	x		
	Assurer un logement adéquat et abordable	x		
	Promouvoir la cohésion sociale et lutter contre la ségrégation spatiale	x		
Développement économique	Appliquer une approche système de villes et promouvoir un développement territorial équilibré dans un pays, la connectivité entre les villes	x		
	Augmentez la productivité et la compétitivité dans les villes de toutes tailles	x		
	Promouvoir l'éducation et les compétences sur le marché du travail dans les villes		x	
	Adapter l'innovation technologique		x	

Durabilité environnementale	Promouvoir l'économie circulaire dans les villes		x	
	Promouvoir des modes de consommation et de production urbains durables		x	
	Améliorez la qualité de l'air et de l'eau	x		
	Réduire les émissions de GES et promouvoir une transition bas carbone dans les villes		x	
Résilience climatique	Identifier les risques et promouvoir des stratégies de gestion des risques de catastrophe	x		
	Promouvoir une utilisation des sols sensible aux risques dans les zones urbaines	x		
	Promouvoir les infrastructures vertes et bleues, les écosystèmes, la biodiversité et les solutions basées sur la nature		x	
	Développer des mécanismes de financement des risques de catastrophe	x		

Source : OECD/UN-Habitat/UNOPS (2021^[10]), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>.

Élaborer une politique urbaine nationale rénovée du Maroc

Un nouvel élan soutenu par un portage politique fort mais toujours pas de proposition concrète pour une politique urbaine nationale unifiée

Bien qu'il n'y ait pas encore de politique urbaine nationale explicite au Maroc, un nouvel élan, soutenu par un engagement politique fort, émerge depuis plusieurs années, notamment sous l'impulsion de nombreux discours royaux. Par exemple, le discours royal en octobre 2017 appelant à un « Nouveau Modèle de Développement » compte parmi ses objectifs une politique urbaine nationale intégrée, tandis que le message royal délivré en décembre 2017 lors de la 2^{ème} édition du forum ministériel arabe sur le logement et le développement urbain appelle à élaborer « une vision commune autour d'un système intégré d'aménagement du territoire » et à « réfléchir à l'adoption de mécanismes inédits et innovants, permettant la conception d'un nouveau système urbain propre à assurer une meilleure qualité de vie au profit des citoyens », en faisant des « centres urbains un espace d'inclusion et d'engagement citoyen ». De plus, l'annonce d'une politique urbaine nationale parmi les objectifs du programme gouvernemental démontre la volonté d'élaborer une politique urbaine nationale intégrée et rénovée (Banque Mondiale, 2018^[12]).

Plus récemment, le Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat marque aussi un tournant dans la réflexion nationale autour de l'urbanisme et de l'habitat. Lancé en septembre 2022 à l'initiative du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, ce dialogue associe les parties prenantes – élus, professionnels, investisseurs, experts et représentants de la société civile – afin d'« asseoir un cadre de référence national pour un développement urbain transparent, équitable, durable et incitatif » et a tenu des concertations régionales autour de quatre grands thèmes : planification urbaine et gouvernance ; offre en logement ; appui au monde rural et réduction des disparités territoriales ; et cadre bâti. Ces concertations régionales ont été accompagnées de la mise en ligne d'une plateforme numérique de concertation visant à recueillir toutes les propositions et suggestions (MATNUHPV, s.d.^[13]). Ce dialogue avec les parties prenantes apparaît comme une étape clé dans la formulation d'une politique urbaine nationale rénovée, comme cela a été expérimenté en Pologne par exemple (Encadré 3.3). Sur la base de ce débat citoyen et d'un portage politique fort, le bilan de ce Dialogue National a permis de proposer une feuille de route opérationnelle avec 40 mesures et 12 réformes échelonnées à court, moyen et long terme.

Encadré 3.3. La concertation des parties prenantes – fondement de l'élaboration de la nouvelle Politique Urbaine Nationale de la Pologne

Pour renouveler sa Politique Urbaine Nationale, le gouvernement polonais a ouvert le dialogue et la coopération avec divers acteurs du développement urbain. Le gouvernement national a ainsi mis en place un comité interministériel pour la préparation de la nouvelle politique urbaine nationale, présidé par le Ministère des Fonds de Développement et de la Politique Régionale (MDFRP). Les ministères sectoriels ayant un impact sur la politique urbaine sont également membres de ce comité, ainsi que des représentants d'associations telles que l'Association des Villes Polonaises, l'Union des Métropoles Polonaises et l'Union des Gouvernements Locaux Polonais. Lors des réunions, les représentants des différents ministères et gouvernements locaux présentent et discutent des propositions liées aux objectifs de la nouvelle politique urbaine nationale. Le MDFRP coopère avec l'Association des Villes Polonaises pour engager et inviter les villes à soumettre leurs propositions et recommandations pour renouveler la politique. Le gouvernement national a également invité l'Institut du Développement Urbain et Régional à fournir des contributions pour la nouvelle Politique Urbaine Nationale.

La Politique Urbaine Nationale 2030 prévoit l'établissement d'un Conseil Exécutif. Son but sera de soutenir la gestion et la coordination de la mise en œuvre de la Politique Urbaine Nationale, afin de répondre aux demandes pour un organe plus fort en charge de coordonner les activités dans le cadre de la Politique Urbaine Nationale et de renforcer le dialogue inter-institutionnel.

Source : OECD (2022^[14]), *National Urban Policy Review of Colombia*, .OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>.

La nécessité de répondre à de nouveaux enjeux complexes et multi-dimensionnels

Les crises récentes auxquelles a fait face le Maroc, comme la pandémie de COVID-19, les événements météorologiques extrêmes, ou encore le séisme d'Al Haouz en septembre 2023, ont certes démontré la résilience du Maroc face aux crises à travers sa solidarité nationale, sa capacité de coordination des différentes interventions et la mise en place de mesures concrètes pour protéger la population et renforcer la résilience du pays, mais ont également mis en exergue les limites du cadre actuel de gestion, de réglementation et d'exécution du développement urbain pour faire face aux défis complexes et multi-dimensionnels qu'il rencontre. La formulation d'une Politique Urbaine Nationale rénovée au Maroc se présente donc comme une réponse stratégique et nécessaire pour relever ces défis, mais aussi comme un moyen de tirer meilleur parti des opportunités liées à l'urbanisation et aux grandes transformations mondiales.

Les changements démographiques rapides

Comme vu dans le Chapitre 2, le Maroc connaît une urbanisation rapide depuis plusieurs décennies. La part de la population marocaine vivant dans les villes est passée de 38,0 % en 1975 à 65,2 % en 2024 et devrait atteindre près de 70 % d'ici 2030 et 75 % d'ici 2050. Outre cette urbanisation rapide, le Maroc fait également face à un vieillissement de sa population, notamment dans les villes où l'espérance de vie est plus longue et le taux de fécondité est plus faible qu'en milieu rural (en 2021, l'espérance de vie des hommes et des femmes en milieu urbain était de respectivement 77 ans et 79,9 ans, contre 71,5 ans et 75,6 ans en milieu rural, tandis que le taux de fécondité par femme en milieu urbain est de 1,9 contre 2,4 en milieu rural). Ces tendances démographiques posent des défis en termes de demande de logement, d'infrastructures, de services publics et d'emplois dans les villes marocaines, non seulement pour répondre à l'augmentation rapide de la population urbaine, mais aussi pour s'assurer que les villes sont adaptées à tous les âges -- un ensemble de défis que doit relever la politique urbaine nationale rénovée.

L'accélération du changement climatique, la perte de la biodiversité et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles

Les villes au Maroc sont à la fois sources majeures de pollution et d'émissions de gaz à effet de serre, et des zones particulièrement vulnérables au changement climatique. Le Maroc connaît une augmentation de ses températures moyennes, entraînant des vagues de chaleur plus intenses et plus fréquentes, notamment dans les villes qui sont touchées par le phénomène d'îlot de chaleur urbaine qui amplifie l'intensité des vagues de chaleur. Les épisodes de sécheresse sont également plus sévères et plus fréquents, imposant une forte pression sur l'approvisionnement en eau des populations, particulièrement dans les zones urbaines où la demande en eau est plus élevée. Malgré les épisodes de sécheresse, des événements de forte intensité de pluie ont également touché plusieurs villes du pays, causant crues et inondations, comme à Casablanca ou Tanger en 2021. La littoralisation de l'urbanisation particulièrement marquée au Maroc constitue un autre facteur de vulnérabilité au changement climatique, notamment à la montée du niveau de la mer menaçant les infrastructures, les zones résidentielles et les activités économiques côtières, puisque plus de 60 % de la population et plus de 90 % des entreprises marocaines sont situées dans les principales villes côtières.

La perte de la biodiversité est un autre enjeu vital à prendre en compte dans la politique urbaine nationale du Maroc. En effet, si le Maroc jouit d'une grande richesse en espèces végétales et animales grâce à la diversité de ses écosystèmes et milieux naturels, la biodiversité marocaine connaît une érosion importante due notamment à l'urbanisation rapide, l'occupation croissante du terrain, la surexploitation des ressources naturelles et la pollution. La préservation des espaces verts et la promotion de la biodiversité en milieu urbain sont donc essentielles, ces considérations devant être intégrées aux politiques et programmes de développement urbain.

Les villes marocaines sont également vulnérables aux catastrophes naturelles, comme les séismes. Le Maroc est en effet situé dans une zone sismique active, particulièrement le long de la chaîne de l'Atlas et dans le nord du pays. Les villes et villages construits sur ces zones à risque sismique, souvent avec des structures non conformes aux normes antisismiques, sont particulièrement fragiles face aux risques de tremblements de terre. Cette vulnérabilité est accentuée par des facteurs socio-économiques comme la densité de population dans certaines zones à risque, la pauvreté et le manque d'infrastructures résilientes.

Malgré les progrès tangibles réalisés par le Maroc pour renforcer sa résilience face aux catastrophes naturelles et au changement climatique, en passant progressivement d'une approche axée sur la réponse d'urgence à une approche proactive plus intégrée de gestion des risques, qui met l'accent sur la réduction des risques, l'anticipation et la protection, la politique urbaine nationale rénovée doit ainsi impérativement intégrer des réponses au changement climatique et s'assurer d'un développement urbain résilient, tout en promouvant des villes plus vertes et économes en énergie afin de réduire leur empreinte carbone et atteindre les objectifs climatiques d'émission net-zéro et de transition énergétique.

La métropolisation en question

La métropolisation a été jusqu'à présent le modèle d'urbanisation au Maroc, avec le développement de quelques grandes métropoles qui concentrent une grande partie de la population et de l'activité économique du pays. Six villes et leur zone urbaine fonctionnelle abritent près de 60 % de la population du Maroc. Il s'agit des zones urbaines fonctionnelles de Casablanca (23,4 % de la population totale), Rabat (10,9 %), Fès (6,9 %), Marrakech (6,2 %), Tanger (5,7 %) et Agadir (5,5 %). Cette concentration des populations, activités économiques et services dans ces quelques grands pôles urbains offre plusieurs avantages pour le développement du pays, notamment grâce aux effets d'agglomération. En effet, la proximité géographique des acteurs économiques, facilitant l'échange d'informations, la collaboration et l'innovation, permet aux villes d'être plus compétitives, d'attirer les investissements, et de favoriser l'innovation (Ahrend et al., 2017^[15]).

La métropolisation présente cependant de nombreux défis (voir Encadré 3.4 pour le cas de Casablanca). L'un des défis majeurs associés à la métropolisation au Maroc est l'étalement urbain, qui voit les villes s'étendre sur leur périphérie de manière souvent désordonnée. L'étalement urbain s'accompagne souvent de nombreuses conséquences négatives, dont une consommation excessive de terres agricoles, une pression accrue sur les infrastructures et les services publics, et une augmentation des déplacements motorisés, de la congestion et de la pollution. La métropolisation et l'étalement urbain accentuent également les inégalités socio-spatiales, les couches de population les moins aisées se retrouvant souvent reléguées dans des zones périurbaines mal desservies. En plus des disparités entre centres-villes et périphéries, la métropolisation a aussi vu se creuser l'écart entre les régions fortement urbanisées et les autres régions. En effet, les métropoles attirent la plupart des investissements publics et privés, nationaux et internationaux, entraînant un déséquilibre par rapport aux villes de plus petite taille et aux zones rurales. De plus, les jeunes et les travailleurs qualifiés des zones rurales et des petites villes sont incités à migrer vers les métropoles en quête de meilleures opportunités d'éducation et d'emploi, accentuant l'exode rural et affaiblissant le potentiel de développement des zones moins urbanisées du pays. La qualité et la diversité des services sont également nettement supérieures dans les régions métropolitaines, les habitants des zones éloignées des zones urbaines fonctionnelles devant ainsi parcourir de grandes distances pour accéder à des services essentiels. Enfin, la concentration urbaine intense dans certaines régions du Maroc exerce une pression importante sur les ressources locales, accentuant les défis environnementaux des villes (par exemple en matière de gestion des déchets et de pollution) (Annexe 3.B).

Les défis de la métropolisation ont été mis en exergue par les crises récentes et notamment la pandémie de COVID-19. En effet, la propagation de la pandémie avait interpellé la résilience des villes au Maroc, et notamment des métropoles. Au Maroc, les villes les plus touchées par le COVID-19, notamment par les impacts économiques de la pandémie, ont été les métropoles et les villes industrielles et touristiques, caractérisées par une forte concentration démographique et/ou par leur connectivité et intégration aux chaînes d'approvisionnement et d'échange mondial, soulignant également la vulnérabilité des métropoles fortement dépendantes de secteurs économiques spécifiques comme le tourisme. Les crises récentes ont aussi révélé les inégalités existantes au sein des métropoles. Les populations défavorisées, souvent logées dans des quartiers densément peuplés et insalubres, ont été particulièrement touchées par les conséquences sanitaires et économiques de la crise de COVID-19.

Ces défis appellent donc à une planification urbaine et à une gouvernance efficace pour optimiser les avantages de la métropolisation tout en atténuant ses potentiels écueils. Une politique urbaine nationale intégrée qui concilie développement économique et durabilité est cruciale afin de promouvoir une urbanisation maîtrisée, favoriser le développement de transports efficaces et encourager la densification intelligente des espaces urbains pour éviter les effets néfastes de l'étalement urbain.

Encadré 3.4. Casablanca, métropole contrastée

Le poumon économique du Maroc...

Casablanca constitue la plus grande agglomération du Maroc, aussi bien par sa surface (17 000 hectares) que par sa population avec ses 4,4 millions d'habitants dans sa zone urbaine fonctionnelle (c'est-à-dire le centre-ville et sa zone de navettage). Elle est aussi le poumon économique du Maroc, la région de Casablanca-Settat générant environ un tiers du PIB national. Le PIB par habitant de la région se trouve parmi les plus élevés du Royaume, atteignant 50 129 MAD (environ 4 600 EUR) par habitant à Casablanca-Settat en 2020, soit 1,6 fois supérieur à la moyenne nationale. Casablanca incarne également l'ouverture du Maroc sur le monde, notamment grâce à son port, premier port de commerce du Maroc et un des plus importants d'Afrique. Elle abrite aussi la Bourse de Casablanca et de nombreuses institutions financières internationales.

... qui concentre de nombreux défis

Cependant, Casablanca est aussi la ville des disparités sociales où se côtoient richesses et misère. Si Casablanca est le centre de la finance et des affaires du Maroc, elle fait aussi face à de nombreux défis, comme un étalement urbain rapide, une présence importante de bidonvilles et habitats sommaires, ainsi qu'un important problème de congestion et de gestion des déchets. L'étalement urbain de Casablanca a été rapide ces dernières décennies : parmi les zones urbaines de plus d'un million d'habitants, Casablanca a connu la plus forte croissance de population et de superficie urbanisée entre 1975 et 2014, multipliant par 2,3 son nombre d'habitants et sa zone bâtie par 2,5. Casablanca est aussi le site de la plus grande concentration de bidonvilles du Maroc, avec 17 % de son parc de logements constitués de bidonvilles ou d'habitat sommaire. Les embouteillages sont monnaie courante à Casablanca, causés par une surutilisation des véhicules individuels, les nombreux travaux, et une offre insuffisante en transports en commun pour répondre à la demande. Cette congestion a de nombreuses conséquences négatives, notamment une augmentation de la pollution atmosphérique et de la pollution sonore, une diminution du bien-être des habitants, et des coûts économiques causés par la perte de temps pour les travailleurs, réduisant la productivité, et la diminution de l'attractivité de la ville. Casablanca fait également face à un défi très important de gestion de ses déchets, avec 4 000 tonnes de déchets produites par jour. Cependant, les projets tels que celui du Centre de traitement, de valorisation et d'enfouissement (CTVE) pourraient permettre une amélioration de la gestion des déchets à Casablanca.

Source : Casa Baia (2022^[16]), *Casablanca : le détail du nouveau centre d'enfouissement et de valorisation des déchets ménagers*, (Casa Baia, 2022^[16]) <https://casabaia.ma/casablanca-le-detail-du-nouveau-centre-denfouissement-et-de-valorisation-des-dechets-menagers/>.

La transition numérique

La transition numérique est une des mégatendances du XXI^{ème} siècle, transformant l'économie et la société, favorisant l'innovation, générant plus d'efficacité et améliorant les services, permettant ainsi de stimuler la croissance (OCDE, 2019^[17]). La transition numérique englobe l'adoption généralisée des technologies numériques qui révolutionnent la façon dont les individus interagissent, dont les entreprises opèrent, et dont les gouvernements fournissent des services à leurs citoyens. Cette transition est portée par des innovations telles que l'Internet des objets (IoT – « Internet of Things » en anglais), l'intelligence artificielle (IA), et le « big data », qui permettent de collecter, d'analyser et de partager de grandes quantités de données. La transition numérique offre également des opportunités inédites pour les villes, en permettant d'améliorer la gestion urbaine et la qualité de vie des citoyens, et de promouvoir le développement durable, notamment dans le cadre des villes intelligentes (OECD, 2019^[18]) (OECD, 2023^[19]). Le Maroc fait figure de pionnier en Afrique en matière de transition numérique avec la mise en œuvre de stratégies numériques nationales successives visant à promouvoir le développement et l'adoption des nouvelles technologies, et la création de l'Agence du Développement Digital, chargée de mettre en œuvre la stratégie de l'État en matière de développement du digital et de promouvoir la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès des citoyens. Durant la crise de COVID-19, le gouvernement marocain a poursuivi sa politique en faveur de l'amélioration de la connectivité à haut débit, tout en encourageant les entreprises à saisir les opportunités créées par les nouveaux modes de vie et habitudes des Marocains comme le télétravail, l'enseignement à distance, etc.

Cependant, la transition numérique soulève également d'importants défis pour les villes, comme le risque de creuser la fracture numérique entre ceux qui ont accès aux technologies de l'information et de la communication et ceux qui en sont exclus, ou encore les préoccupations liées à la sécurité des données et à la vie privée auxquelles il convient de répondre via une gouvernance adéquate des données des villes intelligentes (OECD, 2023^[20]).

Afin de permettre aux villes marocaines de saisir les opportunités permises par la transition numérique comme l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, l'optimisation des services urbains, la promotion de la participation citoyenne, l'accroissement de l'efficacité énergétique, et le soutien du développement économique, tout en confrontant ses défis, le Maroc peut s'appuyer sur la politique urbaine nationale rénovée en tant que levier pour promouvoir des investissements dans les infrastructures numériques, renforcer les compétences numériques de la population, et mettre en place des cadres réglementaires et des mesures de sécurité pour protéger les données personnelles des citoyens et assurer la sécurité des infrastructures face aux cyberattaques.

Appliquer les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine et sa boîte à outils de mise en œuvre pour élaborer la Politique Urbaine Nationale rénovée du Maroc

Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine offrent un cadre solide pour élaborer la Politique urbaine nationale rénovée du Maroc. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine, accueillis en 2019 lors de la 4^{ème} Réunion ministérielle du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE à Athènes, mettent à la disposition des gouvernements nationaux et locaux un guide pour mettre en place des politiques de développement urbain compétitif, durable et inclusif. Ces Principes s'articulent autour de trois axes : i) comment cibler la bonne échelle d'action pour toutes les villes ; ii) comment adopter une stratégie cohérente, intégrée et efficace ; et iii) comment impliquer les différentes parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique urbaine (Encadré 3.6).

Depuis 2019, les Principes ont servi de source d'inspiration pour de nombreux pays, régions et villes de l'OCDE afin d'améliorer les cadres politiques et institutionnels du développement urbain. Au Chili, par exemple, le Ministère du Logement et de l'Urbanisme a lancé le programme « Villes 2050 » qui vise à renforcer la capacité des villes à élaborer des plans de développement urbain, appliquant ainsi le

Principe 10 « Renforcer l'aptitude des acteurs urbains à innover et à remplir leurs missions de façon efficace, efficiente et inclusive ». Sa conception reconnaît les Principes de l'OCDE comme un accélérateur clé de l'agenda urbain au Chili. Depuis 2021, la Hongrie prépare sa Politique d'Aménagement du Territoire en accord avec les objectifs de développement à long terme du Concept de développement national et régional en utilisant les Principes comme fondement transversal de sa politique. Par exemple, la Hongrie a lancé un programme de soutien spécial pour renforcer les liens ruraux-urbains, mettant ainsi en œuvre le Principe 3 « Soutenir les interdépendances et la collaboration entre les zones urbaines et rurales ». La Pologne, quant à elle, accorde dans sa politique urbaine nationale mise à jour une importance particulière aux villes moyennes moins développées et résilientes, appliquant ainsi le Principe 1 « Maximiser le potentiel des villes de toute taille à contribuer de manière durable à la prospérité et au bien-être à l'échelle nationale et mondiale » (Encadré 3.5) (OECD, 2022^[21]).

Encadré 3.5. Exemples de pays ayant appliqué les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine

En 2013, le **Chili** a approuvé sa politique nationale de développement urbain (*Política Nacional de Desarrollo Urbano*). Parmi les mécanismes de mise en œuvre de cette politique, le pays avait créé un Conseil national pour le développement urbain (*Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*) maintenant fusionné avec le Conseil national pour le développement rural (*Consejo Nacional de Desarrollo Rural*) pour créer le Conseil national pour le développement territorial (*Consejo Nacional de Desarrollo Territorial*). Plus récemment, le Ministère du logement et de l'urbanisme a lancé le programmes Villes 2050 qui vise à renforcer la capacité des villes à élaborer des plans de développement urbain. Sa conception reconnaît les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine comme un accélérateur clé de l'agenda urbain national au Chili.

Depuis 2021, la **Hongrie** prépare sa politique d'aménagement du territoire (*Nemzeti Településpolitiká*) conformément aux objectifs de développement à long terme de la Stratégie de Développement National et Régional à Horizon 2030. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine sont un élément transversal de la politique. Par exemple, la politique vise à exploiter le potentiel des villes de toutes tailles, conformément au Principe 1, en encourageant la mise en œuvre de plans locaux. La Hongrie met également en œuvre le Principe 3 « Soutenir les interdépendances et la collaboration entre les zones urbaines et rurales » en lançant un programme spécial de soutien visant à renforcer les liens pour plus de 60 municipalités. En outre, la Hongrie utilise le Principe 7 « Favoriser une approche de politique urbaine nationale et pluri-niveaux » pour rendre la planification du développement plus simple et plus transparente, en créant les conditions d'une planification intégrée, moderne et numérique du développement de l'habitat et de l'utilisation des sols.

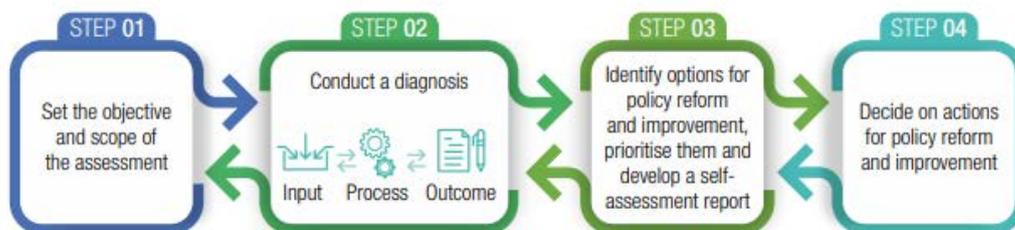
La **Pologne** utilise les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine pour mettre à jour sa Politique Urbaine Nationale. Cette nouvelle version de la Politique Urbaine Nationale de la Pologne accorde une attention particulière aux villes moyennes moins développées et moins résilientes, ainsi qu'aux territoires qui risquent d'être marginalisés à long terme, appliquant en particulier les Principes 1 « Maximiser le potentiel des villes de toute taille » et 3 « Soutenir les interdépendances et la collaboration entre les zones urbaines et rurales ».

Source : OECD (2022^[21]), *Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy*, OECD Regional Development Papers, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/630e0341-en>.

Si ces Principes doivent servir de cadre de référence pour accompagner l'élaboration de la politique urbaine nationale rénovée du Maroc, la boîte à outils de leur mise en œuvre peut également offrir une boussole pour appliquer les Principes au Maroc en s'inspirant d'expériences internationales concrètes. La boîte à outils des Principes de l'OCDE sur la politique urbaine contient notamment un guide pratique d'auto-évaluation pour que les gouvernements puissent eux-mêmes dresser un constat de l'état des lieux de leur politique urbaine, de leurs mécanismes opérationnels ainsi que de leurs résultats, et ceci en quatre étapes : i) définir l'objectif et la portée de l'évaluation ; ii) pour chaque Principe, réaliser un diagnostic des politiques publiques déjà en place, du processus de mise en œuvre de ces politiques, et de leur impact ; iii) identifier les options de réforme et d'amélioration des politiques ; et iv) décider des actions et réformes à mener (Graphique 3.5). Ce guide d'auto-évaluation permet ainsi aux dirigeants de mieux comprendre les forces et faiblesses de leur politique urbaine à travers le prisme des Principes de l'OCDE, d'identifier les éventuelles conditions préalables manquantes, et de prendre des décisions éclairées pour améliorer les politiques publiques, grâce à des preuves concrètes (OECD, 2022^[21]).

Enfin, la politique urbaine nationale rénovée du Maroc peut s'appuyer sur les messages et principales recommandations de l'OCDE sur de nombreux sujets tels que la gestion des risques, le développement territorial, les contrats entre niveaux de gouvernement, et la participation des jeunes (Annexe 3.B).

Graphique 3.5. Guide d'évaluation de la mise en œuvre des Principes de l'OCDE sur la politique urbaine



Source : OECD (2022^[21]), *Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy*, OECD Regional Development Papers, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/630e0341-en>.

Encadré 3.6. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine – un cadre d'élaboration de la politique urbaine nationale

Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine consolident les leçons de plus de 20 ans de travaux de l'OCDE sur les villes et la politique urbaine afin de guider les gouvernements dans la mise en œuvre d'un futur urbain qui soit compétitif, durable et inclusif ; aider les pouvoirs publics à mener des politiques meilleures et à améliorer le bien-être de tous les citoyens ; préparer les villes aux évolutions technologiques, démographiques et environnementales ; et aider les pouvoirs publics à tenir leurs engagements au titre des grands programmes mondiaux. Les Principes sont au nombre de 11 et sont organisés autour de trois piliers (Échelle, Stratégie et Parties prenantes) :

1. Cibler la bonne échelle d'action dans toutes les villes :

- Principe 1 : Maximiser le potentiel des villes de toute taille à contribuer de manière durable à la prospérité et au bien-être à l'échelle nationale et mondiale
- Principe 2 : Adapter l'action publique au lieu de vie et de travail des citoyens
- Principe 3 : Soutenir les interdépendances et la collaboration entre les zones urbaines et rurales

2. Adopter une stratégie cohérente, intégrée et efficace au service de villes intelligentes, durables et inclusives :

- Principe 4 : Élaborer une vision claire au service d'une politique urbaine nationale prête pour l'avenir
- Principe 5 : Tirer parti du potentiel des villes de toute taille à améliorer la qualité de l'environnement et la transition vers une économie bas carbone
- Principe 6 : Favoriser les villes inclusives où chacun a sa chance
- Principe 7 : Favoriser une approche de politique urbaine nationale et pluri-niveaux qui met en place des incitations pour harmoniser et intégrer les politiques sectorielles afin de promouvoir le développement et le bien-être dans les villes
- Principe 8 : Assurer des financements adéquats pour assumer les responsabilités liées à la politique urbaine à tous les niveaux d'administration

3. Associer les parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique urbaine :

- Principe 9 : Favoriser l'accès des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre de la politique urbaine
- Principe 10 : Renforcer l'aptitude des acteurs urbains à innover et à remplir leurs missions de façon efficace, efficiente et inclusive
- Principe 11 : Établir un processus continu de suivi, d'évaluation et de responsabilité des résultats de la gouvernance et de la politique urbaines

Graphique 3.6. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine



Source : OCDE (2019^[22]) Principes de l'OCDE sur la politique urbaine.

La Politique urbaine nationale rénovée doit s'appuyer sur les cadres et engagements internationaux

La politique urbaine nationale rénovée du Maroc, pour être efficace et pertinente dans le contexte global actuel et pour répondre aux défis multi-dimensionnels engendrés par les mégatendances mondiales, doit s'appuyer sur les cadres et engagements internationaux, notamment les Objectifs de Développement Durable (ODD), les principes du Nouveau Programme pour les Villes, les engagements de l'Accord de Paris sur le climat, et le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes. L'engagement du Maroc à reconnaître la primauté des accords internationaux, notamment concernant le développement durable, est ancré dans la Constitution de 2011 où la question du développement durable au Maroc est appréhendée dans un cadre d'aménagement du territoire régional assurant la préservation des potentialités naturelles sans compromettre les droits des générations futures (Articles 31, 35 et 143).

Les Objectifs de Développement Durable constituent un cadre universel pour aborder les défis liés à l'urbanisation, notamment l'ODD 11 qui vise à rendre les villes inclusives, sûres, résilientes et durables. Cependant, l'ODD 11 n'est pas le seul objectif de développement durable qui soit pertinent pour les villes du Maroc. D'autres ODD le sont tout autant, particulièrement dans le contexte du Maroc, comme l'ODD 1

(pas de pauvreté), l'ODD 3 (bonne santé et bien-être), l'ODD 5 (égalité entre les sexes), l'ODD 6 (eau propre et assainissement), l'ODD 7 (énergie propre et d'un coût abordable), l'ODD 8 (travail décent et croissance économique), l'ODD 9 (industrie, innovation et infrastructure), l'ODD 10 (inégalités réduites), et l'ODD 12 (consommation et production durables). L'examen volontaire de la mise en œuvre des ODD au Maroc distingue trois types d'ODD en fonction de leur état d'avancement (Haut-Commissariat au Plan, 2020^[23]) :

- Des cibles déjà atteintes, notamment celles d'éradication de la faim, la réduction de la mortalité maternelle et infantiles, la généralisation de la scolarisation primaire, la réalisation de la parité filles-garçons dans les cycles scolaires et la généralisation de l'accès à l'eau et à l'électricité.
- Des cibles qui seront atteintes avant 2030, comme la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la nutrition des enfants de moins de 5 ans, et la généralisation de la scolarisation dans tous les cycles scolaires.
- Des cibles qui représentent des défis majeurs pour être atteintes d'ici 2030, comme la réduction des inégalités sociales, territoriales et de genre, la promotion de la croissance économique et de l'emploi décent, notamment pour les jeunes et les femmes, la préservation de la biodiversité marine et terrestre, et la lutte contre les effets du changement climatique.

Aligner la politique urbaine nationale du Maroc sur les ODD permettra de mieux cibler les interventions clés sur les besoins, comme l'accès au logement abordable, la mobilité durable, et la gestion des déchets, tout en favorisant l'accès équitable aux opportunités et services publics, et ce afin d'accélérer la réalisation de cette troisième catégorie de cibles.

De même, la politique urbaine nationale du Maroc doit affirmer le rôle crucial joué par les villes dans l'atteinte des ODD. En effet, la plupart des politiques et investissements liés aux ODD relèvent d'une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement. Il est estimé que 65 % des 169 cibles sous-jacentes aux 17 ODD ne seront pas atteintes sans l'implication adéquate des gouvernements locaux et régionaux (OECD, 2020^[24]). À l'instar de nombreux pays de l'OCDE, le Maroc doit donc s'appuyer sur les ODD comme outil pour améliorer la gouvernance pluri-niveaux, et en particulier la coordination verticale. Par exemple, les gouvernements nationaux de l'Allemagne et du Japon promeuvent la « territorialisation » des ODD en soutenant les villes et les régions dans leurs propres stratégies d'ODD, à la fois financièrement et en termes de renforcement des capacités.

La politique urbaine nationale marocaine peut également s'appuyer sur d'autres cadres mondiaux. Le Nouveau Programme pour les Villes adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable (Habitat III) en 2016 propose des directives pour la planification et la gestion des espaces urbains sur lesquelles la politique urbaine nationale du Maroc peut s'appuyer pour promouvoir des modèles de croissance urbaine qui évitent l'étalement urbain et les conséquences environnementales négatives de l'urbanisation, et promouvoir les principes de densité efficace, de mixité sociale, d'intégration des services urbains, et de participation citoyenne. L'intégration des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat dans la politique urbaine nationale du Maroc permettrait également de renforcer l'engagement des gouvernements locaux et des villes contre le changement climatique, en encourageant la mise en œuvre de politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et en mettant l'accent sur la résilience des infrastructures et des populations. Enfin, le Cadre de Sendai fournit des orientations pour réduire les risques de catastrophes naturelles à travers une meilleure gouvernance du risque, la préparation aux urgences et la promotion de la résilience.

Une feuille de route pour une politique urbaine nationale rénovée du Maroc

Pour faire face aux défis, mais aussi pour tirer parti des opportunités de l'urbanisation et des mégatendances mondiales, et répondre aux besoins présents et futurs des villes et de leurs habitants en tenant compte à la fois des spécificités locales du Maroc, notamment la présence de tissus urbains traditionnels (médiinas, ksour, kasbah, etc.) et des engagements mondiaux, le Maroc doit mettre en place une politique urbaine nationale rénovée qui soit unifiée et cohérente. Après les multiples crises et chocs récents auxquels le Maroc a fait face, comme la pandémie de COVID-19 ou le séisme d'Al Haouz, ce sera également l'occasion de repenser les villes et les paradigmes de développement urbain et d'engager une réflexion sur comment les villes peuvent anticiper et répondre aux crises futures.

Pour répondre aux enjeux multi-dimensionnels de plus en plus complexes, la politique urbaine nationale rénovée du Maroc pourrait s'articuler autour de quatre piliers en lien avec les orientations fournies par les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine :

- **Favoriser le développement économique et réduire les disparités territoriales (Principes 1 et 3).** Ce premier pilier vise à stimuler la croissance économique des villes tout en encourageant un développement territorial équilibré. Il vise des villes productives et compétitives comme principal résultat de la mise en œuvre de la politique urbaine nationale. Pour atteindre cet objectif, la politique urbaine nationale doit renforcer le rôle des métropoles comme moteurs de l'activité économique, de la compétitivité, de l'emploi et de l'innovation au Maroc, en s'assurant que les retombées économiques positives de la métropolisation profitent à l'ensemble du territoire national et en visant à construire un réseau urbain cohésif et prospère. Pour favoriser le développement économique des villes, il est également nécessaire de considérer le périurbain comme zone essentielle au développement économique des villes. Cela implique l'amélioration des infrastructures, notamment de transport pour améliorer la connectivité non seulement intra-urbaine mais aussi entre les centres villes et la périphérie ainsi que la connectivité interurbaine, et digitales. Il convient également de mettre en place une gestion efficace et transparente du foncier afin d'encourager les investissements dans les villes. Afin de réduire les disparités territoriales, il est nécessaire de maximiser le potentiel des villes de toutes tailles, et en particulier les petites et moyennes, pour qu'elles deviennent des pôles et des relais de croissance et qu'elles contribuent de manière durable à la prospérité et au bien-être de leur population, et de mettre en œuvre des stratégies qui valorisent les interdépendances et la collaboration entre zones urbaines et zones rurales.
- **Promouvoir la croissance inclusive dans les villes (Principe 6).** Ce deuxième pilier vise à bâtir des villes pour tous et assurer à tous les habitants des zones urbaines un accès équitable aux opportunités en matière de services publics, logement abordable et de qualité, transports, éducation, santé, emplois et débouchés économiques, équipements culturels, loisirs et espaces publics, renforçant ainsi la cohésion sociale. Favoriser l'accès aux opportunités pour tous dans les villes permet également de soutenir la croissance économique des villes et du pays, en permettant à tous les individus de participer pleinement à l'économie, ce qui augmente la productivité, stimule l'innovation et la création d'entreprises, et crée un environnement favorable aux investissements. Ce pilier pourrait s'articuler autour des axes principaux suivants : i) assurer à tous les habitants des zones urbaines et périurbaines un accès universel aux services essentiels moteurs de l'inclusion sociale tels que l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'éducation, les transports, la santé, la culture en favorisant également l'inclusion numérique; ii) promouvoir l'action locale pour soutenir l'emploi et l'entrepreneuriat dans les villes, notamment en partageant les compétences entre le niveau national et le niveau local et en adaptant les politiques aux contextes locaux ; iii) favoriser l'accès aux opportunités d'emploi pour tous en mettant en place des plans de formation et d'insertion ; iv) recentrer la Politique de la Ville sur ses objectifs initiaux, à savoir sur ses priorités de lutte contre la précarité et l'exclusion, et permettre un meilleur ciblage des quartiers ou sites

prioritaires ; v) promouvoir l'accès à un logement abordable, durable et adéquat tant sur le plan de la qualité qu'en matière de localisation en impulsant notamment une politique de logement social raisonnée, de meilleure qualité et mieux ciblée ; vi) favoriser un accès aux espaces publics pour tous dans les villes, notamment les femmes, les personnes âgées, les enfants, les jeunes, les personnes ayant un handicap, et plus globalement les personnes ayant des besoins spécifiques ; vii) intégrer les groupes de population vulnérables, en mettant en place des mesures ciblées pour assurer leur pleine participation à la vie urbaine ; et viii) saisir l'opportunité des grands événements mondiaux à venir (CAN 2025 et Coupe du Monde 2030) pour développer des stratégies et initiatives d'économie sociale et solidaire dans les villes.

- **Construire des villes marocaines durables sur le plan environnemental qui promeuvent l'atténuation du changement climatique (Principe 5).** Le troisième pilier prône une gestion responsable des ressources et la promotion des objectifs de durabilité dans les villes marocaines. Ce pilier vise à promouvoir un développement urbain qui soit respectueux de l'environnement, en promouvant notamment la transition énergétique, et qui soutienne la réalisation des objectifs climatiques du Maroc. Ce pilier pourra se fonder notamment sur les avantages potentiels de la densité urbaine et de la forme urbaine pour minimiser les externalités environnementales et les émissions de CO₂ : i) en promouvant la décarbonation de l'environnement bâti et des infrastructures urbaines, notamment des bâtiments, y compris les bâtiments résidentiels, grâce à l'intégration de normes de construction et des programmes de rénovation énergétique des bâtiments existants ; ii) en encourageant la décarbonation des transports publics urbains et périurbains comme alternative à la voiture individuelle lorsque des alternatives crédibles pour les usagers existent ; et iii) en encourageant la mobilité douce à travers l'aménagement d'infrastructures dédiées telles que des pistes cyclables et des trottoirs permettant une marche en toute sécurité. D'autres actions peuvent permettre la réalisation de cet objectif, notamment : i) renforcer les incitations pour encourager l'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme et les processus d'autorisation ; ii) mettre en œuvre des solutions fondées sur la nature (SFN), telles que la création de parcs urbains et espaces verts, et promouvoir la protection de la biodiversité et des solutions telles que l'agriculture urbaine ; iii) intégrer la problématique de l'eau au cœur de la politique urbaine nationale ; iv) améliorer la gestion des déchets solides dans les villes, notamment par la mise en place de stratégies d'économie circulaire pour une utilisation plus efficace des ressources naturelles et foncières, et des modes de consommation et de production plus durables ; et v) promouvoir la transition vers un secteur du tourisme plus durable, notamment en intégrant la durabilité dans les politiques de tourisme, en promouvant des pratiques plus durables telles que la réduction des déchets, l'efficacité énergétique et la conservation de l'eau, et en sensibilisant les touristes.
- **Renforcer la résilience économique, sociale et environnementale des villes marocaines, notamment leur capacité d'adaptation au changement climatique (Principe 5).** Promouvoir la résilience comme pilier central de la politique urbaine nationale du Maroc est essentiel pour les villes qui sont confrontées à des risques croissants, allant des catastrophes naturelles, aux impacts du changement climatique, aux crises sanitaires et chocs macroéconomiques. Ce pilier souligne donc l'importance de la préparation, de l'adaptabilité des villes et de leur capacité à rebondir après un choc. Pour atteindre cet objectif de résilience, la Politique urbaine nationale rénovée du Maroc pourra s'inspirer des efforts de reconstruction et de renforcement de la résilience mis en œuvre à la suite du séisme d'Al Haouz. Plusieurs actions peuvent être menées pour atteindre cet objectif, notamment : i) moderniser le cadre réglementaire relatif à l'urbanisme pour l'adapter aux défis actuels et futurs ; ii) intégrer la dimension risque dans l'ensemble des plans territoriaux via l'élaboration de plans d'urgence, la mise en place de systèmes d'alerte précoce, le développement d'observatoires des aléas, et la généralisation de la cartographie des zones à risque prioritaires pour les interventions ; iii) opérationnaliser l'observatoire des risques majeurs ; iv) mieux intégrer la résilience des infrastructures, services, économie et populations dans les documents de

planification urbaine ; v) investir dans la construction et la rénovation d'infrastructures et bâtiments qui soient capables de résister aux épisodes extrêmes, comme des bâtiments conformes aux normes sismiques ou des systèmes de drainage pour prévenir les inondations ; vi) intégrer systématiquement les priorités de l'adaptation au changement climatique dans l'urbanisme ; vii) sensibiliser les populations à une culture du risque et de la résilience ; et viii) maximiser le potentiel des données et nouvelles technologies pour modéliser les risques et leurs impacts sur les populations et infrastructures.

Pour permettre la réalisation de ces quatre piliers, plusieurs conditions de réussite tirées des Principes de l'OCDE sur la politique urbaine sont nécessaires, notamment :

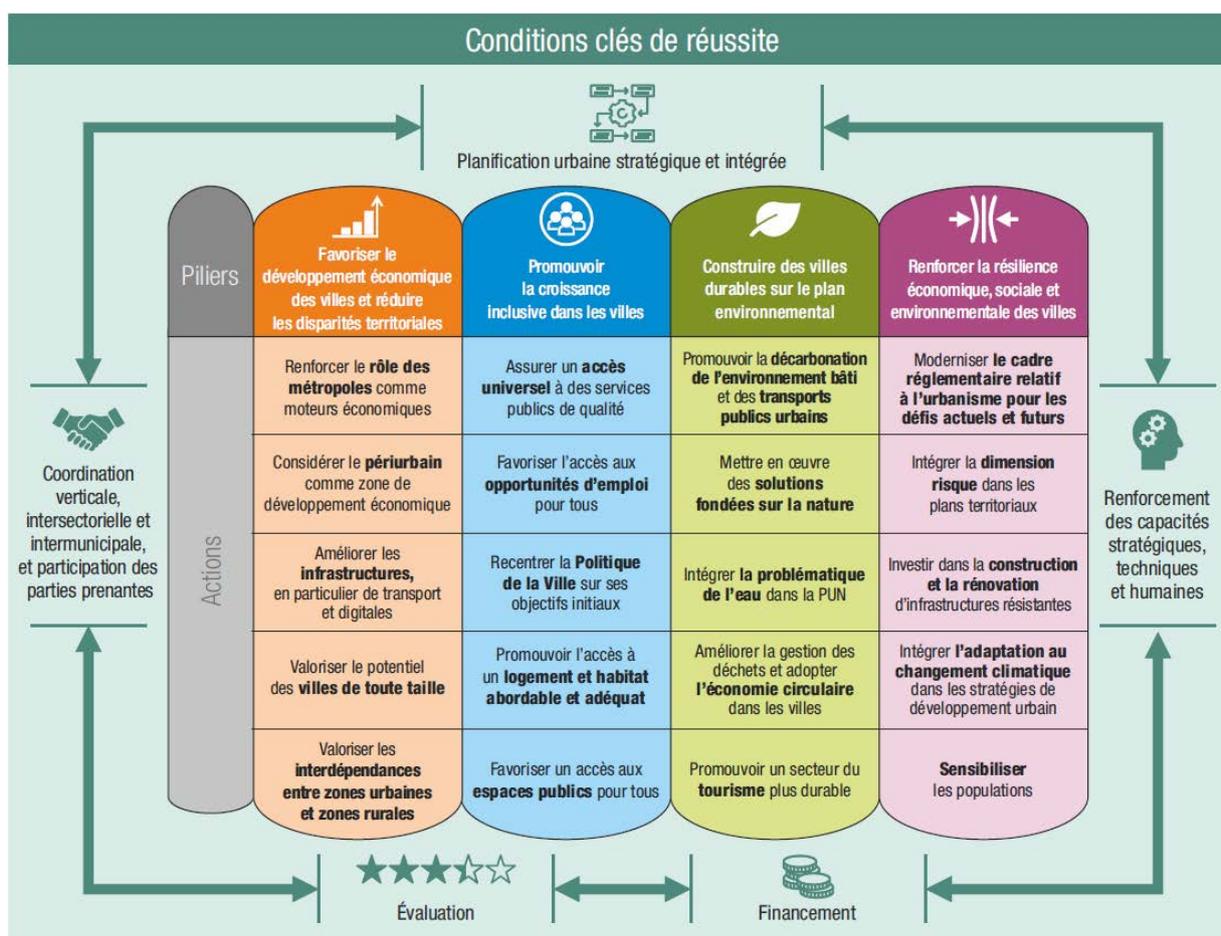
- **Promouvoir une planification urbaine stratégique et intégrée (Principes 7, 9 et 11) :** Une planification urbaine stratégique intégrée permet de favoriser la cohérence des politiques en établissant une vision commune et des objectifs à long terme pour le développement urbain, en impliquant toutes les parties prenantes (différents niveaux de gouvernement, entreprises, citoyens), assurant ainsi que toutes les actions et initiatives soient alignées sur des objectifs cohérents. De plus, une planification urbaine stratégique intégrée encourage la coordination entre les différents secteurs de politique publique. En intégrant les politiques, la planification stratégique permet également une meilleure allocation des ressources financières et humaines, évitant les duplications et assurant une utilisation efficace des fonds publics. Pour favoriser une planification urbaine stratégique et intégrée, il est nécessaire de : i) adopter une approche prospective de la planification urbaine basée sur des données fiables ; ii) privilégier la densification et le renouvellement urbain ; iii) encourager une approche flexible de la planification qui tienne compte des spécificités territoriales et différents contextes, sans avoir recours pour autant systématiquement à l'urbanisme d'exception ; iv) assurer une meilleure cohérence entre différents documents et niveaux de planification, et entre les différents acteurs ; v) assurer le suivi et l'évaluation de la planification ; et vi) maximiser les opportunités de la planification urbaine à l'échelle métropolitaine, notamment en fonction des bassins de vie et d'emploi.
- **Renforcer la coordination verticale et intersectorielle au niveau national et local (entre municipalités) et promouvoir la participation et l'engagement des parties prenantes (Principes 2, 7 et 9) :** La coordination stratégique, technique et territoriale entre les différents niveaux de gouvernement en matière de politique urbaine au Maroc est essentielle à la réalisation d'un développement urbain harmonieux et durable. Un manque de coordination adéquate peut en effet entraîner des conséquences négatives, comme l'inefficacité et la duplication d'efforts, des retards dans la mise en œuvre des projets et l'incohérence des politiques et stratégies, pouvant impacter à la fois la qualité de vie des citoyens, dégrader l'environnement urbain en gérant inefficacement les ressources, compromettre la capacité des villes à répondre aux crises, et éroder la confiance des citoyens dans les gouvernements. La coordination intersectorielle doit également être renforcée afin d'éviter que les différentes politiques qui ont un impact sur le développement urbain soient pensées en silos. Pour cela, il est nécessaire d'institutionnaliser les principes et mécanismes de coordination verticale et horizontale en mettant en place des incitations, réglementations et dispositifs pour gérer les arbitrages y compris budgétaires. Il s'agit également d'évaluer les prérogatives et missions de coordination des trois niveaux de gouvernement régional, préfectoral et communal au regard des lois organiques, et de renforcer le rôle des préfectures/provinces et celui des agences urbaines en matière de concertation intersectorielle. La politique urbaine nationale rénovée du Maroc pourra s'appuyer pour se faire sur des mécanismes en cours d'élaboration comme le Cadre national de convergence des politiques publiques (CNCPP) mis en place par le Ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques (MICEPP) et qui comportera les exigences, les processus et les bonnes pratiques à appliquer tout au long du cycle de vie d'une politique publique (conception, mise en œuvre, suivi-évaluation).

- De plus, pour mettre en œuvre une politique urbaine nationale efficiente, il est nécessaire de favoriser une gouvernance et une politique territoriale qui porte au-delà des frontières purement administratives des villes et tienne compte des zones urbaines fonctionnelles, c'est-à-dire des villes et de leur bassin de vie et d'emploi. Des politiques urbaines élaborées et mises en œuvre au niveau de la zone urbaine fonctionnelle permettent d'apporter une réponse adaptée aux réalités territoriales en intégrant les enjeux socio-économiques, environnementaux et de mobilité qui dépassent les frontières administratives. De plus, planifier les services publics et les infrastructures à l'échelle de la zone urbaine fonctionnelle permet une meilleure coordination et d'assurer une plus grande cohérence dans la mise en œuvre des stratégies de développement urbain. Il est donc nécessaire d'encourager la coordination entre systèmes et réseaux de villes au moyen de la coopération intercommunale, et notamment de renforcer la gouvernance métropolitaine pour répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires, ce qui pourrait se faire par exemple en transformant certains Établissements de Coopération Intercommunale (ECI) en autorités métropolitaines.
- Enfin, il est nécessaire d'associer tous les pans de la société, et notamment les habitants des villes, en mettant en place des mécanismes institutionnels pour assurer la participation des groupes de population vulnérables, en sensibilisant l'opinion sur la valeur de leur participation, et en s'appuyant sur des mécanismes innovants pour dialoguer avec le secteur privé ainsi que le monde universitaire, le secteur associatif, et la société civile.
- **Promouvoir l'évaluation systématique de la politique urbaine nationale rénovée et de ses résultats et impacts (Principe 11) :** Une politique urbaine stratégique doit permettre de répondre efficacement aux défis urbains actuels et futurs tels que la mondialisation, le changement climatique, les changements démographiques tels que le vieillissement de la population ainsi que la croissance et le déclin démographique, les migrations, et la transition numérique. Il est donc nécessaire d'évaluer dans quelle mesure la politique urbaine nationale rénovée du Maroc répond à ces attentes et fournit les résultats escomptés pour le bien-être des populations, tant sur un plan stratégique que sur un plan opérationnel. Pour cela, plusieurs actions peuvent être mises en œuvre, comme : i) clarifier les objectifs et cibles que la politique urbaine nationale du Maroc doit atteindre ; ii) intégrer une approche d'évaluation de la politique urbaine, en définissant des indicateurs clés de performance pour examiner les actions mises en place ; iii) promouvoir l'utilisation de données dans la prise de décision de politiques publiques, y compris des données de masse, intelligentes, ouvertes et géospatiales ; iv) investir dans la modernisation des processus statistiques ; v) renforcer les mécanismes de redevabilité afin de prévenir les risques de corruption, d'engager les citoyens et de favoriser l'intégrité et la transparence, notamment dans les marchés publics des villes ; et vi) mettre en place des observatoires au niveau des métropoles et régions en charge de cette évaluation.
- **Optimiser le financement de l'urbanisation (Principe 8) :** Pour répondre aux besoins présents et futurs liés à l'urbanisation, par exemple en matière de logement, infrastructures, transports et services publics, le Maroc doit pouvoir mobiliser les financements adéquats. Il s'agit d'abord de définir les besoins en financement dans le cadre d'une planification prospective des projets et infrastructures urbaines à moyen et long terme, tout en tirant parti des outils et schémas de planification urbaine pour optimiser les besoins en investissement. Ensuite, il est nécessaire de puiser dans un large éventail d'outils de financement, à la fois publics et privés, depuis l'optimisation des capacités d'investissement public jusqu'à la mobilisation du secteur privé et de la coopération internationale via l'aide publique au développement. Par exemple, les gouvernements peuvent utiliser des instruments économiques tels que les taxes et les redevances afin de catalyser les recettes nécessaires, ou encore mobiliser l'investissement privé en tirant parti de la Nouvelle Charte de l'Investissement, utiliser les instruments de captation de la plus-value foncière (OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022^[25]), les

partenariats public-privé, ou encore encourager le financement à impact social et environnemental comme les financements verts et les émissions obligataires.

- Renforcer les capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational (Principe 10) :** Le renforcement des capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau national et infranational est crucial pour mettre en œuvre la politique urbaine nationale du Maroc, notamment pour faire face à la complexité croissante des défis auxquels font face les villes, et tirer parti des nouvelles méthodes et technologies innovantes pour les affronter. Par ailleurs, la régionalisation avancée a pour objectif de transférer davantage de pouvoirs et de compétences aux collectivités territoriales, y compris aux communes. Les capacités locales doivent donc être renforcées pour permettre une meilleure planification et gestion des villes. Pour cela, il est nécessaire d’encourager les municipalités à définir une vision claire de leurs capacités actuelles, de promouvoir la formation continue pour les personnels des autorités infranationales, d’instituer une école des métiers de la ville, d’utiliser les outils digitaux pour renforcer les capacités, et d’encourager la continuité de l’action publique et l’indépendance par rapport aux cycles électoraux.

Graphique 3.7. Feuille de route pour la Politique Urbaine Nationale rénovée du Maroc : 4 piliers et 5 conditions clés de réussite



Source : Élaboration des auteurs.

Références

- Adil, A. (2024), *Maroc Digital 2030 : une nouvelle stratégie numérique pour le royaume*, [8]
<https://cio-mag.com/maroc-digital-2030-une-nouvelle-strategie-numerique-pour-le-royaume/>.
- Ahrend, R. et al. (2017), « Comment rendre les villes plus productives? : Economies d'agglomération et rôle de la gouvernance urbaine: une étude sur 5 pays de l'OCDE », n° 6, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ce4b893-en>. [15]
- Banque Mondiale (2018), *Pour une nouvelle stratégie de mise en oeuvre et de gouvernance de l'urbanisme et de l'aménagement urbain*, [12]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/673611540331013534/pdf/AUS0000240-REVISED-180607-MUR-Planning-Thematic-Note-final-clean.pdf>.
- Casa Baia (2022), *Casablanca : le détail du nouveau centre d'enfouissement et de valorisation des déchets ménagers*, <https://casabaia.ma/casablanca-le-detail-du-nouveau-centre-denfouissement-et-de-valorisation-des-dechets-menagers/>. [16]
- Centre Régional d'Investissement Casablanca-Settat (s.d.), *Charte de l'Investissement*, [6]
<https://casainvest.ma/fr/charte-de-l%E2%80%99investissement>.
- CRI Tanger-Tétouan-Al Hoceima (s.d.), *Stratégie Nationale Portuaire à Horizon 2030*, [4]
<https://investangier.com/strategie-nationale-portuaire-a-horizon-2030/>.
- El Malti, M. (2005), *L'urbanisme et la question de la ville*, <http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-social/urbanisme/urbanisme-generalites/l-urbanisme-et-la-question-de-la-ville>. [2]
- GRET-GRIDAUH (s.d.), *Présentation du droit de l'urbanisme au Maroc*. [3]
- Haut-Commissariat au Plan (2020), *Rapport National 2020 sur la mise en oeuvre par le Royaume du Maroc des Objectifs de Développement Durable*, https://www.hcp.ma/Rapport-National-2020-sur-la-mise-en-oeuvre-par-le-Royaume-du-Maroc-des-Objectifs-de-Developpement-Durable_a2592.html. [23]
- Hmioui, A. et L. Alla (2020), « Le tourisme au Maroc, de la « Vision 2010 » à la « Vision 2020 » : Quel positionnement dans une industrie touristique mondiale globalisée ? », *Alternatives managériales et économiques*, vol. 2/1, pp. 18-38. [7]
- MATNUHPV (s.d.), *Portail du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat*, [13]
<https://dialogue.matnuhpv.gov.ma/Home/Accueil>.
- Moreno Monroy, A. et al. (2020), « Housing policies for sustainable and inclusive cities : How national governments can deliver affordable housing and compact urban development », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2020/03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d63e9434-en>. [9]
- Motib, I. et F. Fatah (2020), « Limites des « documents d'urbanisme » comme instruments de la planification urbaine dans l'amélioration du fonctionnement des villes marocaines », *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, vol. 37/38. [1]
- OCDE (2023), « Les contrats entre niveaux de gouvernement : Un outil pour la régionalisation avancée au Maroc », n° 48, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c29ad0fa-fr>. [30]

- OCDE (2021), *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/588c5c07-fr>. [31]
- OCDE (2019), *Principes de l'OCDE sur la politique urbaine*, <https://www.oecd.org/cfe/cities/Principes-OCDE-sur-la-politique-urbaine.pdf>. [22]
- OCDE (2019), *Vers le numérique : Forger des politiques au service de vies meilleures*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7cba1873-fr>. [17]
- OCDE (2018), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>. [29]
- OCDE (2018), *Examen multidimensionnel du Maroc (Volume 2) : Analyse approfondie et recommandations*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298699-fr>. [27]
- OCDE (2018), « Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc », dans *Diagnostic d'intégrité au Maroc : Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302693-4-fr>. [28]
- OCDE (2016), *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267145-fr>. [26]
- OECD (2023), « How can smart cities boost the net-zero transition? : Proceedings of the 3rd OECD Roundtable on Smart Cities and Inclusive Growth (3 July 2023) », *OECD Regional Development Papers*, n° 65, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc554887-en>. [19]
- OECD (2023), *Smart City Data Governance : Challenges and the Way Forward*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e57ce301-en>. [20]
- OECD (2022), « Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy », *OECD Regional Development Papers*, n° 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/630e0341-en>. [21]
- OECD (2022), *National Urban Policy Review of Colombia*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>. [14]
- OECD (2020), *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals : Synthesis report*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>. [24]
- OECD (2019), *Enhancing the contribution of digitalisation to the smart cities of the future*, <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf>. [18]
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. [25]
- OECD/UN-Habitat/UNOPS (2021), *Global State of National Urban Policy 2021 : Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>. [10]
- OECD/UN-Habitat/UNOPS (2024, forthcoming), *Global State of National Urban Policy 3.0*. [11]

Portail National des Collectivités Territoriales (s.d.), *Stratégie Nationale des Déplacements Urbains*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/strategie-nationale-des-deplacements-urbains#>.

[5]

Annexe 3.A. Programmes et stratégies sectorielles du Maroc ayant un impact sur le développement urbain

Tableau d'annexe 3.A.1. Programmes et stratégies sectoriels au Maroc ayant un impact sur le développement urbain

Départements	Stratégies
RÉFÉRENTIELS NATIONAUX	
	Nouveau Modèle de Développement Initiative Nationale de Développement Humain
MINISTÈRES	
Ministère de l'Équipement et de l'Eau / Ministère du Transport et de la Logistique	Schéma National des Infrastructures Routière à l'horizon 2035 (SNIR) Stratégie logistique nationale 2030 Plan Routier à l'horizon 2035 Plan stratégique 2017-2021 Programme National pour l'Approvisionnement en Eau Potable et l'Irrigation (PNAEPI) 2020-2027 Stratégie portuaire nationale à l'horizon 2030 Plan national de l'eau 2030 Plan Rail Maroc 2040 (PRM) Schéma directeur de valorisation du domaine public maritime à l'horizon 2035 Stratégie de sauvegarde et de valorisation du Domaine Public Maritime Charte nationale pour la mobilité (en cours d'élaboration) Plan national de protection contre les inondations (PNCI) Plan National de l'Eau 2020-2050 Les Plans Directeurs d'Aménagement Intégrée des Ressources en Eau (PDAIRE)
Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts	Génération Green 2020-2030 Une Stratégie Nationale de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (SNDRZM) Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales (PRDTS)
Ministère de l'Industrie et du Commerce	Plan d'accélération industrielle 2014-2023 Stratégie industrielle (en cours d'élaboration) Stratégie Halieutis 2 (en cours d'élaboration) Plan relance 2021-2023 Décarbonation de l'industrie 2030
Ministère du Tourisme, de l'Artisanat et de l'Économie sociale et solidaire	Stratégie de développement de l'Artisanat à l'horizon 2030 Stratégie nationale de tourisme 2020 Contrat programme 2020-2022 pour le soutien et la relance du secteur touristique Feuille de Route stratégique du tourisme 2023-2026
Ministère de l'Intérieur	Projet de développement intégré (PDI) (par territoire) Programme national d'assainissement liquide commun et de réutilisation des eaux usées traitées (2019/2040) Programme national des déchets domestiques et similaires (2022/2008) Programme national d'électrification rurale globale Programme national d'éclairage public (2040/2021) Plan directeur des déchets ménagers et similaires
Ministère de la Transition énergétique et du Développement durable	Stratégie énergétique nationale horizon 2030 Charte nationale de l'environnement et du développement durable Stratégie Nationale de Développement Durable 2030 Plan Climat National (PCN 2030) Stratégie Bas Carbone à Long Terme Maroc 2050 Programme National de l'Air (PNAir) pour la période 2018-2030

	Plan Maroc Mines 2021-2030 Le Programme National d'Assainissement liquide Mutualisé 2040 Programme National de Valorisation des Déchets (PNVD) Programme Marocain intégré d'Energie Éolienne La Stratégie Nationale de Réduction et de Valorisation des Déchets (SNRVD) 2030
Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville	SNAT SNAU SRAT PDR CREM CAU SDAU SAR
Ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille	Stratégie Nationale de l'économie sociale et solidaire Programme «Daam» Programme d'appui aux personnes en situation du handicap
Ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'évaluation des Politiques publiques	Chartes d'Investissement Loi-cadre 03-22 formant Charte de l'Investissement Loi-cadre n° 18-95 formant charte de l'investissement
Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'Administration	Plans Maroc Numérique 2013 puis 2020 Stratégie Maroc digital 2030 : stratégie intégrée de la transition numérique (en cours d'élaboration)
Ministère de l'Économie et des Finances	Stratégie Nationale d'Inclusion Financière
Ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports	Charte Nationale d'Éducation et de Formation Vision stratégique de la réforme 2015-2030
Ministère de la Santé et de la Protection sociale	Stratégie Nationale de financement de la santé Politique nationale intégrée de la santé de l'enfant à l'horizon 2030 Stratégie Nationale de la santé des adolescents et des jeunes Schéma Régional d'Organisation Sanitaire (par région)
Ministère de l'Inclusion économique, de la Petite entreprise, de l'Emploi et des Compétences	Stratégie nationale pour l'emploi 2015-2025
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de l'innovation	Stratégie pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'horizon 2030 Schéma directeur de l'enseignement supérieur à horizon 2030 Schéma directeur de la recherche scientifique à horizon 2030 Schéma directeur de l'innovation à horizon 2030 Plan national d'Accélération de la transformation de l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et de l'innovation Vision stratégique de la réforme 2015-2030
Ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication	Stratégie culturelle nationale (en cours d'élaboration)
OFFICES ET AGENCES	
Agence nationale des eaux et forêts	Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification
ONCF	Plan Rail Maroc 2040
OCP	Stratégie OCP Programme d'investissement vert 2023-2027
AMDL	Stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique 2030 Schéma directeur national de logistique Schéma régional des zones logistiques (par région)
ADM	Programme autoroutier 2030
ONDA	Plan de Transformation ENVOL 2021-2025
HCP	Programme et perspective de la refonte institutionnelle du HCP

ANP	Stratégie portuaire nationale à l'horizon 2030
ANDA	Maroc Aquacole
CESE	Plusieurs dizaines de rapports sur des sujets ayant un rapport direct ou indirect avec le développement urbain

Source : Direction de l'Urbanisme, MATNUHPV.

Annexe 3.B. Principaux messages de l'OCDE sur une sélection de politiques sectorielles et la gouvernance

Gestion des risques (2016)

Pour améliorer la gestion des risques, le Maroc peut (OCDE, 2016^[26]) :

- Développer une stratégie holistique comprenant une vision commune à long terme et des objectifs partagés, conférant ainsi aux politiques liées aux risques le statut de priorité nationale
- Établir un programme national d'évaluation des risques
- Renforcer la culture du risque parmi les décideurs publics, les citoyens et les entreprises
- Développer un cadre incitatif pour accroître les efforts de prévention des risques et de résilience
- Continuer à promouvoir une plus grande flexibilité dans la réponse aux urgences en améliorant le niveau de préparation de tous les acteurs impliqués, en introduisant des systèmes d'alerte précoces
- Adopter une approche budgétaire soutenant le financement des risques de catastrophe dans les comptes publics en intégrant les estimations des dommages futurs potentiels

Examen multidimensionnel du Maroc (2018)

Depuis la fin des années 1990, le Maroc suit une trajectoire de développement stable, avec une croissance soutenue et des réformes progressives. Cela a conduit à la diversification de l'économie, à la réduction de la pauvreté et à des avancées en éducation. Les choix stratégiques, comme l'implication de l'État dans l'économie et l'ouverture commerciale, ainsi que des réformes politiques et sociales, ont transformé l'économie marocaine. Le Maroc peut encore accélérer son développement grâce à « l'aubaine démographique », mais doit créer massivement des emplois de qualité, améliorer la formation et renforcer la cohérence des politiques publiques. Pour cela, le Maroc peut (OCDE, 2018^[27]) :

- Rendre l'offre industrielle plus compétitive en soutenant l'innovation et renforçant la logistique et le transport intérieur
- Accroître le niveau de formation pour dynamiser la croissance en agissant sur les ressources financières et humaines, sur les intrants du système, et sur le mode de gouvernance du système éducatif
- Résoudre l'inadéquation entre la formation et l'emploi en rendant plus proche l'offre de formation universitaire et technique des besoins du marché du travail et en développant l'apprentissage tout au long de la vie
- Renforcer le rôle des stratégies sectorielles dans la cohérence des politiques publiques en améliorant la planification et l'élaboration des politiques sectorielles, en renforçant la coordination des politiques publiques, et en développant une culture de l'évaluation au sein de l'administration

Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance (2018)

Pour améliorer l'intégrité du secteur public et renforcer la confiance dans les institutions marocaines, le Maroc peut mettre en œuvre un certain nombre d'actions en s'appuyant sur la stratégie nationale de lutte contre la corruption à long terme (OCDE, 2018^[28]) :

- Renforcer la transparence budgétaire
- Assurer l'intégrité dans les marchés publics
- Criminaliser la corruption
- Renforcer l'administration fiscale
- Promouvoir des marchés efficaces et sains
- Améliorer l'intégrité du secteur privé
- Réglementer le lobbying pour prévenir la capture des politiques publiques
- Encourager le signalement de la corruption en renforçant la protection des lanceurs d'alerte
- Autonomiser la société civile
- Soutenir une activité médiatique indépendante et dynamique

Politiques de développement territorial (2018)

Pour renforcer la mise en œuvre des politiques de développement territorial, il est nécessaire de (OCDE, 2018^[29]) :

- Renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des réformes par l'amélioration du dialogue entre les parties prenantes
- Définir les politiques à la bonne échelle
- Engager un dialogue territorial pluri-niveaux, avec l'implication de la société civile et le secteur privé autour de la prise en compte de l'émergence des métropoles
- Accompagner l'urbanisation croissante du Maroc par le développement des indicateurs, l'approfondissement de la connaissance des périmètres métropolitains et les modalités de leur gouvernance à l'échelle
- Accompagner la mise en œuvre des CREM pour renforcer les liens urbain-rural
- Renforcer la production et l'usage d'indicateurs territoriaux à même de nourrir l'action publique territoriale, au niveau national et localement, dans le cadre de dispositifs partagés
- Mieux coordonner l'action publique des différents niveaux de gouvernement en clarifiant les compétences et les moyens de chacun
- Renforcer les capacités au niveau national, régional et local dans le cadre d'une démarche de lisibilité, d'efficacité et de mise en cohérence des politiques publiques de développement territorial
- Assurer des processus participatifs réellement inclusifs
- Mettre en place un comité de coordination à haut niveau, multisectoriel et pluriniveaux pour conduire des politiques de développement territorial intégrées

Les contrats entre niveaux de gouvernement : Un outil pour la régionalisation avancée au Maroc (2023)

La Checklist des priorités pour un contrat État-Région visant le développement territorial inclusif, durable et résilient propose 10 priorités relatives aux trois étapes de la contractualisation État-Région (consultation ; négociation et signature ; suivi et évaluation) ainsi que des modalités innovantes de contractualisation adaptées pour les pays familiers de l'usage des contrats et pour leurs nouveaux utilisateurs dans un cadre de processus de décentralisation (OCDE, 2023^[30]).

Cette Checklist s'applique au cas du Maroc et conduit aux recommandations suivantes en faveur de la « progressivité et de la différenciation » qui président à la mise en œuvre de la réforme de régionalisation :

- Des diagnostics systématiquement et formellement partagés et l'identification des priorités pour le développement régional doivent guider la phase de consultation en amont de la signature du contrat. Les diagnostics, communiqués à toutes les parties prenantes, doivent prendre en compte les orientations nationales et régionales en matière de développement, être fondés sur des indicateurs territoriaux de référence, et inclure les engagements financiers pour la mise en œuvre du contrat. Cette phase doit aussi permettre la mobilisation des acteurs pertinents, et favoriser la consultation formelle des parties prenantes concernés par la réalisation du contrat (notamment le monde économique et les habitants, ultimes bénéficiaires) ;
- La phase de négociation et de signature doit commencer par une étape d'identification des parties prenantes du contrat, afin de s'assurer que les acteurs clés de la réalisation au contrat en soient aussi les signataires, ceci afin d'en favoriser l'exécution. Cette phase de négociation et signature doit aussi permettre la mise en place d'un système de négociation formalisé au niveau régional et au niveau interministériel, autour d'une autorité coordinatrice légitime pour chacune des deux parties principales, l'État et la Région, signataires du contrat. La négociation favorisera un séquençement permettant en premier lieu de s'accorder sur les objectifs prioritaires du contrat. Enfin, cette phase doit permettre aussi d'aboutir à la signature d'engagements réciproques – y compris financiers – des parties prenantes ; et à un calendrier crédible d'actions et de réalisations. Ce phasage prévisionnel des activités à réaliser permettra d'ailleurs de hiérarchiser, ou de réviser la hiérarchie, des actions à inscrire dans le contrat, selon les nouvelles priorités de politiques publiques (notamment dans les cas de crise ou catastrophe majeures). La capacité d'adaptation des engagements contractuels État Région est essentielle à la résilience du développement régional ;
- La phase de suivi et d'évaluation, doit asseoir un système de gouvernance adapté qui va permettre la représentativité et l'appropriation du contrat État-Région par l'ensemble des acteurs concourant à sa réalisation. Ce système de gouvernance adapté doit aussi permettre, lorsque les circonstances le requièrent, de moduler le périmètre des interlocuteurs, le calendrier d'exécution du contrat et/ou les priorités contractuelles, dans un même souci d'adaptation et de résilience mentionné plus haut. En particulier, un dispositif de suivi interne (effectué par les signataires ou leurs représentants) et/ou externe (citoyens, entreprises, etc.) doit favoriser l'exécution du contrat. Enfin, les futurs contrats devraient comprendre un mécanisme d'évaluation approprié pour déterminer la validité du contrat, mesurer sa performance, et pour suggérer des mesures d'amélioration pour nourrir l'élaboration des contrats concernant la période suivante.

Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc (2021)

Pour accompagner les acteurs de la jeunesse marocains dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et services publics qui répondent aux besoins des jeunes, il est recommandé de (OCDE, 2021^[31]) :

- Poursuivre le développement du cadre normatif en faveur de la jeunesse en :
 - Engageant une réflexion pour compléter et améliorer le cadre légal et réglementaire existant, notamment pour favoriser l'élection des jeunes aux élections locales ;
 - Déclinant le cadre réglementaire existant pour préciser la gouvernance, la composition, le rôle et les moyens des mécanismes et institutions participatifs existants propres à la jeunesse ;
 - Poursuivant le développement du cadre juridique relatif à l'engagement associatif.
- Mettre en place une approche gouvernementale intégrée dans l'élaboration des politiques publiques de jeunesse en :
 - Actualisant et mettant en place un cadre intégré de gouvernance pour la jeunesse qui comprendrait un comité interministériel pour la jeunesse (sur la base de celui existant pour la politique sectorielle), un plan d'action précis et concret associé à une communication institutionnelle adaptée aux attentes des jeunes, ainsi qu'un système de suivi et évaluation permettant d'actualiser régulièrement la pertinence des actions envisagées.
 - Soutenant la territorialisation des politiques de jeunesse en intégrant la jeunesse dans l'ensemble du cycle des plans de développement des collectivités territoriales, en renforçant la performance du Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports au niveau régional et en autonomisant les acteurs territoriaux dans le domaine de la jeunesse.
- Renforcer les capacités des institutions et la coordination multisectorielle dédiées à la jeunesse en :
 - Engageant une réflexion sur la modernisation de la gestion des ressources humaines de la jeunesse, notamment sur la répartition des compétences, la formation du personnel et l'identification d'opportunités de mobilité pour développer leur action et leurs capacités et permettre une plus grande agilité ;
 - Consolidant la coordination institutionnelle horizontale et verticale, notamment au travers du renforcement de la gouvernance du comité interministériel de la jeunesse et de la mutualisation des compétences entre tous les niveaux de gouvernement ;
 - Soutenant les capacités techniques, financières et humaines des institutions et mécanismes dédiés à la jeunesse (maisons de jeunes, Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'Action Associative) dans leur ensemble et des échanges plus réguliers entre les différents niveaux de gouvernement ;
 - Garantissant la pleine opérationnalisation et l'institutionnalisation des instances de consultation des jeunes aux niveaux régional et local.
- Intégrer une dimension « jeunesse » dans la formulation des politiques publiques en :
 - Capitalisant sur les outils et mécanismes existants (comme les initiatives de budget participatif développées avec les jeunes) pour systématiser leur utilisation, notamment afin de favoriser le développement d'un processus budgétaire prenant en compte les dépenses publiques axées sur la jeunesse et dont l'information est accessible aux jeunes ;
 - Renforçant les capacités des décideurs publics à anticiper l'impact de nouvelles lois et règlements sur les différents groupes de la population en fonction de leur âge, leur sexe ou encore de leur région ;

- Renforçant la collecte et la mise à disposition de données ventilées par âge et par sexe en optimisant notamment le recours aux organismes de collecte de données et d'informations existant au Maroc.
- Permettre la participation de la jeunesse marocaine dans la vie publique en :
 - Reconnaisant, protégeant et promouvant l'espace civique en tant qu'environnement propice à la relation des jeunes avec les institutions publiques ;
 - Mettant en place des mesures incitatives et des formes de participation innovantes pour remobiliser l'intérêt des jeunes et faciliter leur participation à la prise de décision politique ;
 - Repensant de façon globale la participation des jeunes tout au long du cycle des politiques publiques à travers une planification stratégique et cohérente des opportunités de participation, une information et une communication adaptées à une participation avisée, et le renforcement des mécanismes de participation existants pour soutenir une évolution des modes de dialogue vers plus de régularité, de réciprocité et des formats plus innovants ;
 - Soutenant l'acquisition d'une culture de l'engagement et de la participation dès le plus jeune âge à travers le renforcement de l'enseignement civique et à la citoyenneté - à l'école et en dehors – ainsi que de l'engagement associatif.

4

Pour des villes marocaines compétitives, inclusives, durables et résilientes

Ce chapitre passe en revue les défis liés au développement urbain au Maroc, la problématique du logement et de l'habitat faisant l'objet d'un chapitre à part entière (Chapitre 5). Il commence par une analyse de la planification urbaine au Maroc, avant de proposer des recommandations pour en améliorer la coordination et promouvoir la densification. Le chapitre analyse ensuite les défis de développement économique et de compétitivité auxquels les villes marocaines font face et comment réduire les disparités territoriales. Cette analyse est suivie d'un examen des politiques pour favoriser une croissance inclusive, en donnant des recommandations pour soutenir l'emploi dans les villes, assurer l'accès aux services et espaces publics pour tous, et recentrer la Politique de la Ville sur ses objectifs initiaux. Enfin, le chapitre examine les défis liés à la mobilité dans les villes ainsi qu'en termes de soutenabilité environnementale, et offre des recommandations pour les surmonter et promouvoir des villes durables et résilientes.

Introduction et principales conclusions

Afin de tirer au mieux parti de l'urbanisation rapide du pays et de promouvoir des villes marocaines compétitives, inclusives, durables et résilientes, la politique urbaine du Maroc doit adopter une approche holistique et intégrée, qui prenne en compte les dimensions économiques, sociales et environnementales.

Pour atteindre cet objectif, la planification urbaine doit être améliorée. En effet, le développement urbain au Maroc est guidé par un ensemble d'outils de planification et documents d'urbanisme qui sont souvent trop rigides, ne sont pas suffisamment adaptés aux nouveaux enjeux tels que ceux liés au changement climatique, et pâtissent de la multiplicité d'acteurs, de la complexité et de la lenteur des procédures, et du manque de données et d'indicateurs. De plus, certains projets urbains se développent selon une logique d'opportunité foncière, au détriment d'une logique de densification, entraînant un phénomène d'étalement urbain. Pour améliorer la planification urbaine, le Maroc pourrait promouvoir une meilleure coordination et intégration des différents niveaux de planification urbaine, et ce à la bonne échelle territoriale, c'est-à-dire au niveau des zones urbaines fonctionnelles. En outre, le Maroc pourrait de manière plus systématique privilégier la rénovation urbaine et la densification à l'étalement urbain, encourager une approche flexible de la planification sans toutefois avoir recours à l'urbanisme d'exception, et favoriser davantage une approche innovante et prospective de la planification urbaine, fondée sur l'utilisation de données fiables.

Le Maroc doit également promouvoir le développement économique des villes et réduire les disparités territoriales. Pour cela, le Maroc pourrait clarifier les droits fonciers, faciliter l'accès au sol aux petites et moyennes entreprises et simplifier les modalités d'octroi des autorisations d'urbanisme. De plus, le rôle des autorités locales dans l'accompagnement des entreprises pourrait être renforcé, par exemple en créant des plateformes numériques régionales permettant de faciliter la communication concernant les programmes d'appui aux entreprises et porteurs de projets. Afin d'attirer les investissements et promouvoir la croissance économique, les bénéfices de la transformation numérique pourraient être mieux exploités en renforçant l'accès aux infrastructures digitales et en mettant en place des initiatives de villes intelligentes. Le renforcement de la territorialisation des politiques urbaines pourrait contribuer à réduire les disparités territoriales, notamment en renforçant les initiatives en faveur des villes de petite taille et des villes intermédiaires et en renforçant les liens urbain-rural.

Réduire les inégalités urbaines et promouvoir une croissance inclusive constitue également un enjeu essentiel pour le Maroc. Pour lutter contre le chômage et le sous-emploi urbain, l'action locale pourrait être davantage promue, en partageant les compétences entre le niveau national et le niveau local, avec des interventions ciblées pour les femmes et les jeunes. Afin d'améliorer les conditions de vie dans les zones urbaines défavorisées, la Politique de la Ville pourrait se recentrer sur ses objectifs initiaux, à savoir ses priorités de lutte contre la précarité et l'exclusion et un meilleur ciblage des quartiers prioritaires. De plus, le rôle de l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments Menaçant Ruine (ANRUR) pourrait être renforcé dans la coordination des initiatives de rénovation urbaine, le financement des projets, et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation. Enfin, pour réduire les inégalités urbaines et favoriser un accès aux opportunités pour tous dans les villes, il est crucial d'assurer à tous les habitants de toutes les villes un meilleur accès aux services essentiels et aux espaces publics pour tous, comme les places, les jardins, les espaces verts et les souks, qui sont des lieux de vie essentiels pour les habitants.

Les insuffisances et défis liés à la mobilité dans les villes marocaines, notamment le faible maillage de transports publics, la mauvaise qualité des voiries entravant une marche en sécurité, ainsi que les problèmes de congestion et de pollution, nuisent au développement économique des villes et à la qualité de vie de leurs habitants. Promouvoir davantage les transports publics urbains permettrait de répondre à ces défis, tout en contribuant aux objectifs de développement durable. Les modes de mobilité douce pourraient être encouragés grâce à l'aménagement d'infrastructures dédiées, qui permettraient notamment de faciliter la marche qui est le mode de déplacement le plus utilisé dans la plupart des villes.

marocaines. L'inclusivité des transports urbains devrait également être renforcée, pour accroître leur utilisation par les femmes et autres groupes de population vulnérable, ce qui permettrait de garantir l'égalité des chances en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services publics et aux loisirs, ainsi que de réduire les inégalités. Enfin, la gouvernance des transports dans les villes pourrait être améliorée par la mise en place de mécanismes de coordination et de partenariats entre tous les acteurs concernés, l'harmonisation des politiques et des réglementations à travers les différents niveaux de gouvernement, et l'adoption d'une approche métropolitaine du transport urbain.

Enfin, une approche territoriale de l'action climatique et de la résilience permettrait de construire des villes marocaines durables et résilientes. Cela implique de promouvoir l'efficacité énergétique au niveau local, par exemple dans les secteurs du bâtiment, du transport, et de l'éclairage public ; décarboner l'environnement bâti ; soutenir la transition vers un tourisme plus durable dans les villes marocaines ; améliorer de la gestion des déchets solides par la mise en place de stratégies d'économie circulaire ; intégrer la problématique de l'eau dans la politique urbaine nationale du Maroc ; et intégrer les priorités de l'adaptation au changement climatique dans l'urbanisme.

Améliorer la planification urbaine au Maroc

L'urbanisation rapide du Maroc a engendré des transformations profondes du pays, notamment en termes de fonctionnement spatial. Comme vu dans les précédents chapitres, le taux d'urbanisation est passé de moins de 10 % en 1912 à 65,2 % en 2024, avec des prévisions de près de 70 % à l'horizon 2030. Les espaces urbains constituent donc le cadre de vie d'une grande majorité de marocains, et concentrent l'essentiel des richesses, de la production industrielle et des emplois du pays. Le Maroc doit donc relever le défi de l'urbanisation, non seulement en termes d'anticipation et de maîtrise de la croissance urbaine, mais aussi en termes d'atténuation des déficits et d'accompagnement des besoins, par exemple en termes de logements et d'infrastructures, et ce dans un contexte de transformation économique et sociale du pays sous l'impulsion du Nouveau Modèle de Développement. Pour répondre à ces enjeux, une planification urbaine mieux coordonnée, intégrée, flexible, innovante et anticipative, privilégiant la rénovation urbaine et la densification, est nécessaire.

Des documents d'urbanisme rigides et dépassés sur le terrain

Comme vu dans le Chapitre 3, le Maroc possède une longue et riche histoire de politiques urbaines, qui a conduit à l'élaboration de nombreux documents d'urbanisme à différentes échelles territoriales, notamment le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) qui constitue le document de planification stratégique définissant l'organisation générale du développement urbain du territoire auquel il s'applique, le Plan de Zonage (PZ) qui permet de respecter les dispositions du SDAU et définit l'utilisation des sols, et le Plan d'Aménagement (PA) qui planifie l'usage des sols au niveau communal (Encadré 4.1).

Si ces outils de planification ont permis le développement d'équipements publics, de zones d'activités, d'habitat ou de loisirs, les documents d'urbanisme au Maroc font face à quatre défis principaux dont pâtissent surtout les grandes villes et les aires métropolitaines : un contenu rigide et inadapté ; une multiplicité d'acteurs ; l'absence d'outils d'opérationnalisation et d'équité foncière ; et enfin d'importants retards en matière de mise en œuvre. En effet, les documents de planification urbaine ne sont pas assez souples et flexibles pour pouvoir s'adapter aux nouveaux besoins qui peuvent émerger et qui demandent des réponses rapides, notamment dans les domaines du transport, et d'équipements de proximité. De plus, ces documents s'appuient sur des diagnostics peu précis et sur des analyses parfois incomplètes, du fait de leur contenu qui dépend de zonages figés et standardisés, et d'affectations et de réglementations contraignantes reproduites sur tous les territoires quelle que soit leur échelle, qu'il s'agisse de métropoles, villes de taille intermédiaire ou de petites villes, et quelles que soient leurs spécificités géographiques ou socio-économiques. Les documents d'urbanisme sont par ailleurs peu adaptés aux nouveaux enjeux, tels

que ceux liés à l'accélération du changement climatique. Par exemple, la problématique liée au stress hydrique est rarement intégrée dans les choix d'aménagement, tandis que peu de documents de planification prévoient la prévention ou la gestion des risques naturels et de l'impact du changement climatique (voir section Construire des villes marocaines durables et résilientes). La législation en vigueur en matière d'urbanisme peine ainsi à accompagner le développement des territoires et à anticiper et répondre aux défis environnementaux ainsi qu'aux mutations sociales, économiques et spatiales. Ces défis ne trouvent pas de solutions dans le cadre des lois en vigueur, voire se trouvent amplifiés par la complexité du cadre juridique et réglementaire qui n'est plus adapté à un contexte en perpétuelle mutation.

De plus, l'élaboration des documents d'urbanisme reste marquée par la multiplicité des acteurs – ceux-ci pouvant atteindre jusqu'à 33 intervenants et l'élaboration pouvant nécessiter 133 signatures – qui n'ont pas de champs d'intervention ou de responsabilités claires et précises (Direction de l'urbanisme, 2022^[1]). L'élaboration des documents d'urbanisme souffre également de la complexité et de la lenteur des procédures (6 ans en moyenne), ainsi que de difficultés à maîtriser les délais ou accéder aux données. L'efficacité des documents d'urbanisme pâtit d'une absence d'outils d'opérationnalisation et d'équité foncière. En effet, les documents de planification stratégique et les documents d'utilisation du sol ne sont accompagnés ni de programmations, ni d'échéanciers de réalisation des différentes opérations d'aménagement ou d'équipements prévus. Très souvent, les terrains réservés restent sous le coup de la déclaration d'utilité publique pendant une longue période (10 ans), sans que les projets ne se réalisent, pénalisant ainsi de nombreux propriétaires terriens et gelant inutilement le foncier.

Enfin, les prévisions des documents d'urbanisme ne sont pas suffisamment prises en compte dans la réalisation de programmes et d'équipements par d'autres départements, qui sont souvent guidés par des opportunités foncières et urgences diverses, ce qui a un impact sur la cohérence des politiques publiques. En l'absence d'une concertation en amont et d'une contractualisation des objectifs en aval, la phase d'opérationnalisation ne peut exploiter de façon optimale les synergies entre l'urbanisme et les autres secteurs de politique publique.

Encadré 4.1. Principaux documents de planification locaux au Maroc

Au niveau local au Maroc, les principaux documents de planification comptent :

- Le **Schéma Directeur D'aménagement Urbain (SDAU)** : Le SDAU constitue le document de planification stratégique et tient compte des orientations du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT). Il planifie pour une durée ne devant excéder 25 ans, l'organisation générale du développement urbain du territoire auquel il s'applique. Le Schéma Directeur est opposable aux administrations, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Il est établi à l'initiative de l'autorité gouvernementale en charge de l'urbanisme avec la participation des communes. Les administrations et établissements publics sont tenus de communiquer, dans un délai de trois mois, les programmes, stratégies, plans d'actions et projets d'intérêt national et régional. Après un long processus de concertations réglementaires, le SDAU est approuvé par décret publié au Bulletin Officiel après visa du Ministre de l'Intérieur, des Finances, de l'Agriculture et de l'Équipement. Une nouvelle génération de SDAU a été mise en place à partir de 2011 :
 - *Nouvelle échelle* : l'aire d'étude des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain n'englobe plus seulement la ville centre et sa périphérie immédiate mais des territoires plus vastes (une ou plusieurs Provinces ou Préfectures, des territoires métropolitains, etc.) ; Priorité est donnée pour les grandes villes, les territoires sous pression démographique ou connaissant une dynamique urbaine importante.
 - *Recentrage des objectifs* : la nouvelle génération ambitionne davantage la cohérence territoriale, l'inter-territorialité et le développement polycentrique équilibré, inclusif et durable.
 - *Nouveaux contenus* : à la différence des contenus précédents orientés davantage sur des prescriptions d'usage des sols, ceux afférents à la nouvelle génération relèvent davantage de stratégies intégrées de développement et d'aménagement.
 - *Collecte en amont* : de l'ensemble des stratégies et programmes sectoriels.
 - *Concertation dynamique et orientée* : en prônant une démarche participative, il est prévu l'organisation de quatre ateliers thématiques (urbanisation et environnement, emploi et économie, mobilité et infrastructures et modèle d'aménagement) et la mise en place d'une page web interactive dédiée à chaque SDAU offrant ainsi la possibilité aux citoyens et intervenants de formuler leurs observations et propositions ainsi que de s'enquérir de l'état d'avancement de chaque document.
 - *Tenue des comités centraux de suivi* de l'ensemble des phases des études, suivi des phases de concertations réglementaires et préparation des décrets d'approbation.
- Le **Plan de Zonage (PZ)** : Instrument transitoire entre le SDAU et le plan d'aménagement (PA), il permet de respecter les dispositions du premier et de définir l'utilisation des sols. Il est établi par l'autorité gouvernementale communale chargée de l'urbanisme, avec les communes concernées. Son approbation intervient par arrêté pris par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme et publié au bulletin officiel. Dès son approbation, il prend effet pour une durée maximale de 2 ans à partir de sa date de publication au bulletin officiel.
- Le **Plan d'Aménagement (PA)** : le PA planifie l'usage du sol à une échelle communale, en conformité avec les dispositions du SDAU. Le texte d'approbation vaut déclaration d'utilité publique sur dix ans pour la voirie, les espaces publics, les espaces destinés au sport, les équipements publics et les secteurs à restructurer ou à rénover. Le projet de PA devient le document de référence à compter de la date de clôture de l'enquête publique et pendant un

délai maximum de douze mois précédent sa publication au Bulletin Officiel. Préalablement à l'élaboration du PA, un arrêté de mise à l'étude sur une durée de six mois (renouvelable) peut être pris par le président de la commune (sursis à statuer sur les demandes d'autorisation, possibilité d'autorisation si compatibilité avec les orientations du SDAU ou la vocation du secteur). Le PA est élaboré à l'initiative de l'agence urbaine avec la participation des conseils des collectivités territoriales concernés. Le projet de PA arrêté est soumis à l'avis du comité local présidé par le Gouverneur. Le projet de PA est soumis pour examen des conseils des collectivités territoriales pour une durée de deux mois. Le projet de PA fait l'objet d'une enquête publique d'un mois pour collecter les observations des citoyens. Le PA est approuvé par décret et publié au Bulletin Officiel.

Une nouvelle génération de plans d'aménagement a été mise en place depuis 2011 :

- Réalisation du Plan d'Aménagement et de Sauvegarde (voir ci-dessous) et de l'évaluation de la mise en œuvre des documents préalablement au lancement du PA.
- Diagnostic partagé sous forme d'ateliers thématiques.
- Page web participative et réseaux sociaux.
- Intégration du principe du dernier paragraphe de l'article 19 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme (possibilité de modification du zonage et des règles d'utilisation sous condition).
- Nouvelle approche de la densité au lieu du zonage et nouvelle programmation des équipements.
- Le **Plan d'Aménagement et de Sauvegarde (PAS)** des médinas est un plan d'aménagement qui définit le droit d'intervention à l'intérieur du tissu ancien (médiina, ksour et kasbahs) auquel il s'applique. Il transforme les orientations d'aménagement et de sauvegarde (restauration, rénovation, réhabilitation, etc.) en prescriptions légales opposables à l'administration et aux tiers. Obéissant aux mêmes procédures d'élaboration et d'approbation d'un plan d'aménagement, le PAS est approuvé par Décret sur proposition du Ministère chargé de l'urbanisme. La durée de validité de la déclaration d'utilité publique est fixée à 10 ans calculée à partir de la date de publication au Bulletin officiel. Le règlement y afférent définit les actions à entreprendre dans le but de maîtriser la gestion urbaine des tissus anciens et de promouvoir leurs développements socio-économique et spatial. Il définit également les prescriptions des actions ponctuelles notamment la restauration, la réhabilitation et la rénovation sur le plan architectural et artistique (volumétrie, mitoyenneté, typologie architecturale, éléments de décors, etc.) et sur le plan technique.

Source : Direction de l'Urbanisme du MATNUHPV.

Mieux coordonner et intégrer les différents niveaux de planification urbaine, à la bonne échelle territoriale

S'il existe une hiérarchisation des documents d'urbanisme, avec le plan de zonage et le plan d'aménagement devant respecter les dispositions du SDAU, sans cadre de coordination entre les différents niveaux de planification urbaine, la multiplicité des documents pose le défi majeur de la cohérence de ces documents. Il est en effet essentiel que ces objectifs soient alignés afin d'éviter des contradictions et des chevauchements qui pourraient entraver un développement urbain efficace et durable. Concernant la cohérence verticale entre les niveaux de planification, du plus général (SDAU) au plus spécifique (PA), une difficulté majeure réside dans la mise à jour et l'adaptation des documents plus anciens aux orientations des documents plus récents ou plus généraux. Par exemple, un SDAU peut être élaboré sans tenir compte des documents supra existants, créant ainsi des discordances dans les priorités de développement.

Le Maroc est en effet actuellement caractérisé par la cohabitation de deux systèmes de planification régionale (OCDE, 2018^[21]). Même si les villes marocaines sont engagées dans un effort de simplification de leurs systèmes de planification, depuis 2015, l'articulation entre les anciens (PA, Plans de Déplacement Urbain (PDU), SDAU) et nouveaux documents (Programmes de Développement Régional (PDR), SRAT) qui régissent la planification des villes marocaines n'est pas clairement définie. C'est le cas par exemple à Casablanca où cohabitent deux systèmes de planification (Encadré 4.2).

Encadré 4.2. La cohabitation de deux systèmes de planification régionale à Casablanca

Casablanca illustre la concomitance de plusieurs systèmes de planification, avec une juxtaposition de documents entre plusieurs secteurs de politiques et plusieurs niveaux de gouvernement (Tableau 4.1). En matière d'urbanisme, l'ancienne région du Grand Casablanca est soumise au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain 2010-2030 (SDAU) élaboré par l'Agence urbaine de Casablanca. Adopté en 2009 et homologué en 2010, le SDAU a été révisé en 2014 et s'articule autour de 9 « pôles périphériques » à « vocation non-exclusive ». Le SDAU prévoit également d'ouvrir 25 000 nouveaux hectares à l'urbanisation d'ici 2030, dont 5 000 hectares pour les activités industrielles et tertiaires. Les dispositions du SDAU sont opposables aux administrations publiques et s'appliquent aux documents d'urbanisme inférieurs, tels que les Plans d'aménagement urbain. De son côté, la nouvelle région de Casablanca-Settat doit en principe également adopter un Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT). Si la préparation et la conception de celui-ci a démarré il y a plusieurs années, il doit encore à ce jour être validé par le Ministère de l'Intérieur.

En parallèle, le Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020 (PDGC) élaboré par la wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca en 2014 s'articule autour de quatre axes stratégiques : i) cadre de vie (amélioration des conditions de vie des habitants) ; ii) plateforme (renforcement de la mobilité) ; iii) excellence (promotion de l'attractivité économique) ; et iv) animation (consécration de la région en tant que destination nationale et internationale). Suite à la réforme de régionalisation qui charge les nouvelles régions d'élaborer leur propre feuille de route stratégique au cours de leur première année, la région de Casablanca-Settat a adopté en 2017 son Programme de Développement Régional (PDR) 2017-2023 autour de cinq nouveaux axes stratégiques : i) transport ; ii) attractivité socioculturelle et qualité de vie ; iii) entreprise, innovation et emploi ; iv) générations futures et environnement ; et v) milieu rural intégré.

Ce PDR marque un tournant important puisqu'il s'impose aux autres documents de planification tels que les Plans d'action communaux (PAC). Son introduction permet d'engager un effort de mise en cohérence des autres documents de planification locaux. Le deuxième PDR pour la période 2022-2027 a également 5 axes. Ceux-ci diffèrent de ceux du premier PDR, reflétant de nouvelles priorités en réponse à un contexte en évolution et un nouveau paradigme urbain : i) cadre de vie locale ; ii) mobilité régionale ; iii) locomotive de l'économie nationale ; iv) hub international ; v) adaptation et résilience environnementale.

Tableau 4.1. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca

	Avant la réforme de 2015			Après la réforme de 2015		
	Développement	Transport	Urbanisme	Développement	Transport	Urbanisme
Région	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020 – élaboré par la Wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca	Plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Casablanca 2004-2008	Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) 2009-2030	Programme de développement régional (PDR) 2022-2027 – élaboré par la nouvelle région Casablanca-Settat	Plan de transport régional	Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT)
Intercommunalité (Al Beida)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Plan de déplacements urbains (PDU) post-2019 en projet	n.a.

Préfecture de Casablanca	Programme de développement de la Préfecture ou de la Province (PDP)	n.a.	n.a.	Programme de développement de la Préfecture ou de la Province (PDP) 2017-2021	n.a.	n.a.
Commune de Casablanca	Plan communal de développement (PCD)	n.a.	Plan d'aménagement communal 2009	Plan d'actions communal (PAC)	n.a.	Plan d'aménagement communal

Source : OCDE (2018_[2]), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>.

Dans la mesure où les nouveaux documents n'ont pas remplacé les anciens mais se sont juxtaposés à eux, le contenu des anciens documents doit être intégré dans les nouveaux afin d'éviter la superposition de documents-cadres qui pourraient être contradictoires. Si cette étape d'inventaire et de mise en correspondance des documents de planification a commencé, elle doit être menée à son terme en assurant une meilleure articulation de ces deux « générations » de documents. Pour cela, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, par exemple par l'intermédiaire d'un document de planification urbaine unifié qui permette la cohérence entre les différents niveaux de documents de réglementation en vigueur, d'inciter à une meilleure communication entre les différents acteurs de la planification, et de prévoir une révision périodique des documents de planification pour assurer leur alignement et leur actualité, en s'appuyant notamment sur les Walis qui ont un rôle central dans la coordination en tant que représentants du pouvoir central et présidents des Comités Régionaux de Coordination. Il existe également un manque de coordination intersectorielle et les villes marocaines continuent souvent d'adopter une approche où les différents secteurs liés au développement urbain sont abordés en silos. Pour favoriser une meilleure coordination entre les niveaux de planification et entre les secteurs de politique urbaine, le Maroc pourrait par exemple s'inspirer de l'approche de l'aménagement du territoire adoptée par l'Autriche, qui a mis en place en 1971 la Conférence Autrichienne sur l'Aménagement du Territoire (*Österreichische Raumordnungskonferenz – ÖROK*). Il s'agit en effet d'un organe politique spécifiquement chargé de coordonner la planification. Ses membres incluent des représentants de tous les niveaux de gouvernements (national, régional, municipal) ainsi que des partenaires économiques et sociaux à titre consultatif. L'ÖROK révisé tous les dix ans le Concept de Développement Spatial Autrichien, qui est conçu de telle manière à prendre en compte la diversité spatiale des villes autrichiennes (ÖROK, s.d._[3]) (voir également le Chapitre 6 pour plus de détails sur la coordination entre niveaux de gouvernement et intersectorielle).

Il existe aussi un manque de coordination au niveau des territoires entre les différents plans d'aménagement dans une même zone urbaine fonctionnelle, c'est-à-dire les communes très densément peuplées (centres urbains) auxquelles s'ajoutent les communes adjacentes qui présentent une intégration économique forte, mesurée par l'importance des trajets domicile-travail avec le centre urbain, selon la définition de l'OCDE et de l'Union Européenne (OCDE, 2013_[4]). Des approches fragmentées dans une même zone urbaine fonctionnelle peuvent conduire à des incohérences dans l'utilisation des sols et à des infrastructures inadéquates. Une meilleure coordination au sein des zones urbaines fonctionnelles, c'est-à-dire en fonction des bassins de vie et d'emploi, présente de nombreux avantages. Par exemple, d'après les travaux de l'OCDE, les pays qui mettent en place des outils de planification à l'échelle des zones urbaines fonctionnelles utilisent en moyenne 32 % moins de terre que les pays qui utilisent des approches fragmentaires de planification urbaine (OCDE, 2018_[2]).

Pour renforcer la coordination de la planification entre niveaux de gouvernement et entre les territoires, le Maroc peut s'appuyer sur le Nouveau Modèle de Développement, notamment les choix stratégiques de l'Axe 4 « Des territoires résilients, lieux d'ancrage du développement » qui affirme la place centrale des

territoires et prône un renouveau de la gouvernance des territoires et l'articulation des échelons territoriaux. Le renforcement de la coordination concerne non seulement l'articulation entre les différents documents de planification existants, leur programmation et mise en œuvre, mais également entre les différents schémas et stratégies sectoriels. Ces objectifs de plus grande coordination et cohérence pourront être réalisés grâce aux propositions de réforme issues du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat tenu en septembre 2022, qui a confirmé la forte volonté d'asseoir une planification territoriale anticipative, intégrée et cohérente portée par une gouvernance multi-échelle et partenariale. Trois niveaux de planification sont ainsi proposés dans l'objectif de maîtriser toutes les liaisons fonctionnelles pour aller de la métropole à la commune, et de la commune aux quartiers :

- Un niveau stratégique métropolitain et d'agglomération prospectif à long terme qui définit les grandes orientations de développement territorial, économique, social et environnemental permettant de fixer les règles et prérequis d'ouverture à l'urbanisation, de renforcer et d'équilibrer la trame structurante, de renforcer le lien fonctionnel urbain-rural, de territorialiser les stratégies et programmes de manière intégrée, complémentaire et convergente et de planifier les projets structurants.
- Un niveau de planification opérationnelle de l'usage du sol à l'échelle communale et/ou intercommunale, sans distinction urbain-rural, intégrant les périmètres péri-urbains à forte pression, avec des règles fixes et variables, des indicateurs de performance et de développement durable, des périmètres libres négociés d'impulsion économique. Ce niveau de planification nécessite un meilleur accès à l'information foncière et parcellaire permettant un partage équitable de la plus-value et une participation équilibrée des propriétaires terriens.
- Un niveau opérationnel de détail et d'unité de voisinage qui peut être le support des opérations d'aménagement à l'échelle des quartiers pour lancer des opérations soit de rénovation urbaine, soit de restructuration, soit pour créer des secteurs à régime juridique particulier, pour accueillir des grands projets urbains, soit pour aménager des secteurs à équipement progressif, soit enfin des zones franches urbaines pour accueillir les grands projets d'investissement dans l'esprit d'un urbanisme négocié.

La simplification, adaptation et amélioration du contenu des documents permettrait également une plus grande coordination et intégration de la planification urbaine.

Au Maroc, les agences urbaines pourraient voir leur rôle renforcé pour assurer cette coordination, aussi bien entre les différents niveaux de planification urbaine, qu'entre les politiques sectorielles, et à la bonne échelle territoriale. À l'heure actuelle, les agences urbaines jouent déjà un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire, grâce à leur expertise, leur ancrage local et leur contribution à la planification et au développement urbains. Afin qu'elles puissent jouer pleinement ce rôle de coordination, il est primordial de revoir la fonction et le rôle des agences urbaines dans la structure territoriale. Les réformes institutionnelles et le déplacement de l'autorité vers le niveau régional offrent ainsi une opportunité de redéfinir leur mission et leur place. Pour cela, il est nécessaire de repositionner géographiquement ces agences en élargissant leur zone d'intervention pour devenir de grandes entités régionales, favorisant ainsi une cohérence accrue entre les différents niveaux de planification (SRAT, SDAU, PA) et une plus grande coordination entre régions, agglomérations et communes (voir Chapitre 6).

Privilégier la rénovation urbaine et la densification à l'étalement urbain

Comme vu dans le Chapitre 2, l'urbanisation du Maroc s'est accompagnée d'un phénomène de métropolisation et d'une périurbanisation étendue sur de larges territoires. La périurbanisation et l'étalement urbain ont pu notamment être incités par certains outils de planification ou programmes de développement urbain qui ont permis de nouvelles constructions en périphérie des centres-villes, au détriment de logiques de densification ou de réhabilitation.

L'urbanisation périurbaine au Maroc a été largement facilitée par une orientation des politiques publiques ces dernières décennies favorisant le développement de projets d'aménagement en dehors des centres-villes. Les projets de « villes nouvelles », par exemple, et la production de logements sociaux destinés au relogement des populations les plus démunies loin des centres-villes ont favorisé l'étalement urbain au Maroc. Ces projets se développent essentiellement selon une logique d'opportunité foncière, au détriment d'une utilisation raisonnée des sols. Par exemple, depuis la fin des années 1990, la périphérie de Marrakech est marquée par une logique d'étalement urbain, du fait notamment de la multiplication de complexes touristiques dotés d'équipements de loisirs (golfs, piscines) qui nécessitent de vastes emprises foncières. L'étalement urbain de Marrakech résulte aussi d'un grand nombre d'opérations immobilières périurbaines à destination des classes moyennes. La superficie bâtie de Marrakech a pratiquement doublé depuis la fin des années 1990, résultat d'une volonté des pouvoirs publics d'encourager l'investissement en particulier dans les secteurs touristique et résidentiel. L'agglomération a ainsi connu une euphorie immobilière entre 2000 et 2008, avec une augmentation très forte des investissements immobiliers. La majorité de ces développements s'est faite en fonction d'opportunités foncières et sur la base de dérogations. En effet, plus de 1 700 dérogations ont reçu un accord de principe entre 1999 et 2013 pour une superficie totale de 17 705 hectares, les trois quarts ayant concerné la périphérie et essentiellement des projets touristiques et d'habitat. Plus de la moitié (55,1 %) de ces projets ont été autorisés dans des zones non couvertes par des documents d'urbanisme.

Cette logique de périurbanisation et d'étalement urbain entraîne des externalités négatives, du fait notamment de l'impact environnemental de la multiplication de ces vastes emprises foncières en périphérie des villes marocaines. L'étalement urbain engendre également des contraintes conséquentes en matière de besoins en équipements et en raccordement aux réseaux de transports, eau et assainissement, et d'approvisionnement en énergie (OECD, 2018^[5]). Dans le cas de Marrakech par exemple, les dérogations ont pu conduire au développement de projets sous forme discontinue, au gré des disponibilités foncières plutôt qu'en réponse à une action urbanistique planifiée. Il convient donc de limiter l'étalement urbain et de favoriser un développement urbain plus compact.

Pour cela, la densification doit être privilégiée, notamment en optimisant l'utilisation des espaces urbains existants. À cet égard, la maîtrise de l'étalement urbain est un objectif du projet de loi 99-14 relatif aux documents d'urbanisme : « La maîtrise de l'étalement urbain à travers la rationalisation de la consommation foncière et l'incitation au renouvellement et à la revitalisation des espaces évitant le mitage et la dispersion des périphéries ». De plus, dans le but d'optimiser la consommation de l'espace (notamment agricole) et de lutter contre l'étalement urbain, un Référentiel des Densités et Formes Urbaines a été mis en place en 2016 au profit des décideurs, planificateurs et aménageurs (MATNUHPV, 2022^[6]). L'accent est mis sur la rénovation urbaine pour limiter l'étalement urbain, notamment grâce à l'action de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments Menaçant Ruine (ANRUR), qui a pour objectif de promouvoir la rénovation urbaine à travers un modèle intégré au service du développement socioéconomique et durable des populations cibles (ANRUR, n.d.^[7]). Plusieurs projets-phares de rénovation urbaine ont ainsi été lancés comme l'avenue royale à Casablanca ou encore le projet Casa Anfa visant à transformer l'ancien aéroport historique de la ville pour créer une nouvelle centralité urbaine abritant environ 100 000 habitants et 100 000 emplois (Casa Anfa, s.d.^[8]). Basé sur les principes de développement durable, le projet prévoit la création d'un grand parc central et d'un réseau d'espaces verts, la construction d'un réseau de transports collectifs, ainsi que le développement d'un quartier d'affaires et d'équipements (éducation, santé, loisirs, culture, etc.) répondant aux besoins des habitants de Casa Anfa et des quartiers voisins (Médias24, 2022^[9]).

Plus récemment, afin de lutter contre l'étalement urbain et limiter les impacts négatifs de la rareté du foncier sur les marchés immobiliers, le renouvellement urbain fait également l'objet d'une stratégie nationale datant de 2023. Une évaluation a ainsi été effectuée de la capacité de densification et d'aménagement de 15 villes pilotes (Casablanca, Fès, Tanger, Marrakech, Agadir, Rabat, Salé Meknès, Oujda, Kénitra, Tétouan, Témara, Safi, El Jadida et Béni Mellal), en identifiant leur potentiel foncier pour

le renouvellement urbain (friches urbaines, terrains militaires, sites de mutations urbaines, etc.). La définition des axes majeurs des aires de renouvellement urbain s'articule autour d'un diagnostic territorial, urbain et environnemental (Direction de l'Urbanisme, 2023^[10]).

Plusieurs villes ont également opéré un tournant en matière de planification et de développement urbain, en adoptant des logiques « d'urbanisme frugal » ou de « reconstruction de la ville sur la ville », en mobilisant du foncier déjà construit afin d'adapter les constructions à des usages différents, selon des logiques de rénovation, réhabilitation, ré-usage, multi-usage ou densification. C'est le cas par exemple du plan d'aménagement unifié de Rabat qui a prévu, à travers un zonage urbain incitatif, la mutation urbaine de plusieurs quartiers dans le cadre d'une vision intégrée de renouvellement urbain. Pour permettre le développement de ces stratégies de rénovation et de densification, les villes marocaines doivent avoir la possibilité de mettre en place un zonage urbain flexible, pour autoriser notamment le changement d'usage commercial ou industriel en usage résidentiel ou la densification des surfaces déjà bâties.

Par ailleurs, la participation des citoyens doit être centrale à la réalisation de ces objectifs de rénovation urbaine et densification. Au Chili, par exemple, le programme de logement « Je reste ici » (« *Aqui me quedo* ») vise la densification de parcelles où sont déjà construits des logements qui avaient été en grande partie fournis à des ménages à faible et moyen revenu il y a plusieurs décennies dans le cadre de la politique nationale du logement. Cette stratégie de « construire la ville sur la ville » propose donc une alternative aux programmes traditionnels de politique du logement, qui tendent souvent à construire de nouveaux logements sociaux dans des emplacements périphériques. La participation et la collaboration avec les résidents de ces parcelles ont été centrales dans la mise en œuvre de ce programme (OECD, 2022^[11]).

Lutter contre l'étalement urbain, et privilégier la densification et la reconstruction de la ville sur la ville, peut avoir de nombreuses avantages économiques, environnementaux et sociaux, notamment :

- La réhabilitation des tissus et bâtiments existants est souvent plus écologique et économique que de construire de nouveaux bâtiments en périphérie des villes. Cela permet également de préserver le patrimoine architectural et de réduire la consommation d'énergie et de matériaux.
- La densification permet d'optimiser l'espace disponible, en construisant des bâtiments plus hauts, en créant des espaces multifonctionnels ou en transformant des espaces sous-utilisés (comme les parkings) en espaces résidentiels ou commerciaux.
- La densification permet de réduire la dépendance à la voiture individuelle là où des alternatives crédibles existent, notamment en matière de transports publics, contribuant à réduire la pollution et les problèmes de congestion du trafic.
- Les zones urbaines denses offrent souvent une plus grande mixité sociale et une meilleure accessibilité aux services et aux équipements collectifs, contribuant ainsi à réduire les inégalités.

Encourager une approche flexible de la planification sans avoir recours systématiquement à l'urbanisme d'exception

Comme vu précédemment, les documents d'urbanisme et de planification au Maroc sont jugés trop rigides et difficilement modifiables, et ils n'adoptent pas d'approche prospective qui permettrait d'absorber les chocs et les mutations socio-économiques. Ce défi est dû en grande partie à la complexité et à la lenteur juridique et technique de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Devant la rigidité et le manque de flexibilité des documents d'urbanisme en vigueur, le Maroc a donc amorcé une nouvelle politique d'aménagement sous forme de grandes opérations de développement urbain, fréquemment réalisées dans un cadre dérogatoire. Les grandes opérations urbaines relevant d'un urbanisme opérationnel ayant un plan d'aménagement spécial (PAS) sont en effet nombreuses au Maroc, comme les projets d'aménagement de Casa Anfa, de la Vallée du Bouregreg (Encadré 4.3) et Tanger

Med. La dérogation, processus destiné à faciliter les investissements et à pallier l'insuffisance en documents d'urbanisme, a été introduite en 1999 et est très largement utilisée depuis (PPIAF, 2019^[12]). Elle peut facilement rendre un terrain agricole urbanisable, par exemple, et été souvent déployée pour viabiliser des opérations immobilières et d'aménagement en permettant une plus forte plus-value foncière par le changement d'usage ou la densification de larges périmètres. Les contreparties fournies par les bénéficiaires peuvent notamment être constituées par des cessions de terrains à la collectivité (pour des équipements notamment), ou le financement ou la construction d'équipements sur site ou hors site. Cette pratique a cependant connu de nombreuses limites, telles que la dérégulation des marchés immobiliers ou l'émiettement du tissu urbain en périphérie des villes.

Pour éviter ces conséquences négatives, l'usage de la dérogation a été progressivement restreint par des circulaires successives en 2003 et 2010. Par exemple, dans la région de Casablanca-Settat, tout octroi de dérogation en matière d'urbanisme est réservé à la production de logement social ou d'activités économiques, et doit prouver que le projet s'inscrit dans le cadre des orientations du SDAU (PPIAF, 2019^[12]). Face à l'usage peu maîtrisé de la dérogation au cours de la décennie 2010, l'État marocain souhaite désormais en limiter la portée. La dérogation a notamment été remise en cause du fait du manque de critères objectifs pour l'octroi des dérogations et la demande de compensations, du manque de suivi de la réalisation des engagements des bénéficiaires, et de l'absence de prise de compte des impacts urbains des projets autorisés (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2014^[13]). De plus, la loi 47-18 portant sur la réforme des Centres Régionaux d'Investissement (CRI) au Maroc et la création des Commissions Régionales Unifiées de l'Investissement (CRUI) (loi promulguée en 2019) a donné un fondement juridique à la procédure dérogatoire via l'article 30 qui prévoit que (« [...] la Commission Régionale est chargée [...] d'accorder des dérogations en matière d'urbanisme au profit des projets d'investissement productifs et générateurs d'emplois [...] toutefois, aucune dérogation en matière d'urbanisme ne peut porter sur des terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, [...] » (Secrétariat Général du Gouvernement, 2019^[14]).

Encadré 4.3. Le projet d'aménagement de la Vallée du Bouregreg

Des objectifs de développement urbain intégré et durable aux réalisations ambitieuses

La région de Rabat-Salé-Témara, deuxième agglomération démographique et économique du Maroc et centre politique du pays, est séparée en deux par la vallée du fleuve Bouregreg. Le projet de développement de la vallée du Bouregreg a été lancé en janvier 2006 pour réhabiliter les rives du fleuve, offrir un lieu de vie agréable aux habitants de la région, et répondre à un besoin de développement urbain intégré et durable. Ce projet d'aménagement repose sur la création de nouveaux espaces urbains en s'appuyant sur quatre objectifs : i) la protection de l'environnement de la vallée ; ii) la démarche sociale et l'action citoyenne ; iii) la préservation et la réhabilitation du patrimoine ; et iv) l'amélioration du cadre de vie des populations de l'agglomération. Le projet s'étend sur une superficie de 6 000 ha s'étirant sur 17 km, de l'estuaire de la kasbah des Oudaïas au barrage Sidi Mohammed Ben Abdellah en amont.

Le projet de développement prévoit des restructurations urbaines lourdes, notamment deux nouvelles infrastructures traversantes, dont le tramway qui dessert les deux villes de Rabat et Salé, un nouveau pont de 14 m de hauteur et 46 m de largeur, deux rocade urbaines au cœur de la plaine, un tunnel de 1,5 km sous les murailles du secteur patrimonial de la kasbah, l'aménagement d'un quartier de luxe avec un programme d'équipements et de commerces à rayonnement métropolitain et international (marina, grand théâtre, tour de 250 m de hauteur). La première tranche de ce projet d'aménagement a été achevée, avec notamment l'inauguration du tramway de Rabat-Salé et du pont Hassan II ainsi que la mise en service du tunnel des Oudayas en 2011.

Un projet d'aménagement rendu possible par une série de dérogations

La totalité de la mission d'aménagement a été confiée à l'Agence d'Aménagement de la Vallée du Bouregreg (AAVB), établissement public doté d'autonomie financière et placé sous la tutelle de l'État, qui a été créée en vertu de la loi 16-04 relative à l'aménagement et à la mise en valeur de la vallée du Bouregreg. Conformément aux dispositions de cette loi, l'AAVB exerce trois rôles : i) le rôle d'autorité urbaine ; ii) le rôle d'aménageur ; et iii) le rôle de développeur. L'agence a maîtrise d'œuvre en matière d'urbanisme, d'environnement, de programmation sociale et économique et de gestion du patrimoine. Elle a également tous les pouvoirs décisionnels pouvant être octroyés à une puissance publique en matière d'aménagement, pouvant ainsi procéder à des acquisitions foncières ou agir en dérogation avec la loi sur l'urbanisme.

La loi n° 16-04 a prévu la mise en place d'un plan d'aménagement spécial (PAS). En plus d'aspects communs aux plans d'aménagement habituels, le PAS du Bouregreg prévoit une série de dérogations concernant notamment la procédure d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du PAS, les modalités d'octroi des autorisations de construction, de morcellement ou de lotissement et de création des groupes d'habitation, la mise en œuvre de lotissement ainsi que la répression des infractions aux lois d'urbanisme et de construction. La loi n° 16-04 a aussi prévu de limiter le montant de l'indemnité d'expropriation à la valeur vénale de l'immeuble ou des droits réels immobiliers à la date de la publication au Bulletin officiel de la loi sur le Bouregreg (décembre 2005), plutôt que de considérer la valeur du bien au jour de la décision prononçant l'expropriation, soit octobre 2009, comme cela est stipulé dans la loi relative à l'expropriation.

La nécessaire prise en compte des citoyens

La consultation et la prise en compte des intérêts des citoyens dans le cadre du projet d'aménagement de la vallée du Bouregreg s'est déroulée en plusieurs étapes. Face aux expropriations prévues par le projet d'aménagement et l'importance du pouvoir accordé par la loi 16-04 à l'AAVB, des oppositions

citoyennes se sont organisées. En réponse à cette émergence de mouvements contestataires, l'AAVB a alors mené une démarche participative, demandant en 2002 à l'Association Bouregreg d'organiser une table ronde sur la réflexion citoyenne sur l'avenir de la vallée du Bouregreg. Celle-ci a réuni des experts internationaux, des représentants ministériels, des représentants du secteur académique, et des citoyens de Rabat et Salé. Cette table-ronde a été suivie par cinq réunions citoyennes nommées Chantiers du Bouregreg. Cependant, ces initiatives ont été davantage perçues comme un moyen de légitimer l'aménagement de la vallée plutôt que comme une réelle démarche d'implication citoyenne.

Les citoyens ont également été invités à se prononcer sur le PAS via une enquête publique qui est intervenue après le lancement et l'élaboration du PAS. Un total de 906 observations a été ainsi enregistré – un nombre bien supérieur à la quantité d'observations enregistrées lors des enquêtes publiques relatives aux anciens plans d'aménagement communaux de Salé. Ces observations ont principalement émané des habitants directement touchés par le plan d'aménagement et la procédure d'expropriation. La quasi-totalité des oppositions (sauf deux) ont été rédigées à Salé, provenant d'habitants du secteur de Bab Chaafa-Sidi Ben Acher ou du quartier Rmel de l'arrondissement Salé Lamrissa. Cette mobilisation citoyenne a permis une recherche de compromis entre l'AAVB et les citoyens, le recul de l'AAVB sur certaines procédures d'expropriation, et le soutien des élus, notamment de Salé. Ainsi, la version finale du PAC concernant le quartier Ben Acher indique que le projet n'impliquera qu'un réaménagement des espaces publics, aires de promenade et espaces verts et que « la population locale sera maintenue sur place et les constructions existantes seront dotées d'équipements divers nécessaires à leur mise à niveau ».

Source : UPFI (n.d.^[15]), *Projet d'aménagement de la vallée du Bouregreg à Rabat*, <https://upfi-med.eib.org/fr/projects/projet-damenagement-de-la-vallee-du-bouregreg-a-rabat-sequence-3/> ; Rachid (2022^[16]), *Gouvernance des projets d'aménagement de la Vallée du Bouregreg (Rabat-Salé) et de l'Ecocité de Zenata (Grand Casablanca)*, <https://revues.imist.ma/index.php/AMJAU/article/view/32834> ; Mouloudi (2016^[17]), *Le projet d'aménagement de la vallée du Bouregreg à l'épreuve de l'enquête publique et des délibérations communales*, <https://www.cairn.info/revue-participations-2016-2-page-221.htm> ; Hajar (2020^[18]), *La participation citoyenne dans les projets urbains*, https://issuu.com/nizarh10/docs/participation_citoyenne_nh_memo ; et d'après un entretien avec l'Agence d'Aménagement de la Vallée du Bouregreg, décembre 2022.

Afin d'adopter des approches de planification urbaine plus flexibles et stratégiques qui tiennent compte des spécificités territoriales, sans pour autant avoir recours systématiquement à l'urbanisme d'exception, le Maroc pourrait se tourner vers un urbanisme de projet codifié. Dans le cadre de l'aménagement de la Vallée du Bouregreg, l'agence en charge du projet, l'AAVB, a d'ailleurs pour projet de transformer l'exemple de l'urbanisme d'exception mis en place pour Bouregreg en droit commun. Les Groupements d'Intérêt Économique (GIE), définis par la loi no. 13-97 par le Dahir no. 1-99-12 du 5 février 1999 ont pour objectif de faciliter et d'organiser la mise en œuvre et le financement d'opérations d'aménagement d'ensemble et des équipements nécessaires via des contrats entre des propriétaires fonciers privés et/ou des opérateurs. Pour de futurs grands projets de développement urbain, le Maroc pourrait également s'inspirer des Opérations d'Intérêt National (OIN) ou des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) en France. Ces deux formats, mis en place pour les opérations d'urbanisme de grande ampleur en France, proposent un cadre d'élaboration et de mise en œuvre partenariales de projets d'urbanisme dans des périmètres définis, à législation constante et avec une évolution réglementaire si nécessaire. Ces outils permettent ainsi d'éviter les écueils liés aux dérogations en établissant un cadre contraignant, tout en ménageant la possibilité d'introduire des modifications pour débloquer des freins éventuels (Encadré 4.4).

Encadré 4.4. Les Opérations d'Intérêt National (OIN) et les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) en France – deux outils-cadres distincts et complémentaires

Les Opérations d'Intérêt National (OIN) sont des opérations d'aménagement qui répondent à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite la mobilisation opérationnelle et financière de l'État. L'OIN est un outil utilisé dans le cadre d'opérations d'aménagement de quartiers, de secteurs ou de territoires, comme le quartier d'affaires de La Défense. Dans le cadre de l'aménagement de La Défense, l'OIN s'est surimposé aux documents de planification en vigueur dans le Grand Paris (le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF), le schéma d'aménagement régional (SAR), et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)). D'autres exemples d'OIN incluent l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer et la réalisation de certains ouvrages olympiques en Seine-Saint Denis en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) sont des opérations publiques d'aménagement de l'espace urbain, instituées par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Amendées par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, les ZAC sont d'après l'article L.311-1 du Code de l'urbanisme « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis, ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ».

La distinction principale entre ces deux outils-cadres relève de l'échelon qui a la prérogative décisionnelle sur le projet d'aménagement. Pour les OIN, c'est toujours l'État qui aménage et délivre les autorisations d'occupation des sols et permis de construire, tandis qu'une commune peut par exemple avoir la prérogative décisionnelle, comme en matière de délivrance d'outils d'urbanisme, lors de l'aménagement d'une ZAC sur son périmètre communal.

Source : CEREMA (2021^[19]), *Projet d'intérêt général et opération d'intérêt national : Présentation comparée* ; CEREMA (2020^[20]), *Aménagement opérationnel – ZAC*.

Adopter une approche innovante et prospective de la planification urbaine, basée sur des données fiables

La crise de COVID-19 a entraîné l'accélération de l'adoption par les villes marocaines d'e-services, tels que les géoportails, les requêtes, instructions et paiements en ligne, les bureaux virtuels et les commissions d'instruction en visioconférence. À titre de comparaison, seulement 55 % de ces procédures s'effectuaient virtuellement en mars 2020, contre 97 % aujourd'hui (Raqui, 2021^[21]). En parallèle, plus de 1 200 documents d'urbanisme ont été numérisés et placés en libre accès sur le géoportail national des documents d'urbanisme, permettant d'appuyer les efforts menés en matière d'homologation et de géoréférencement des documents d'urbanisme, et illustrant le tournant de l'e-urbanisme pris par les villes marocaines. Ce travail de nomenclature unifiée accessible aux citoyens et professionnels, en application de la loi 31.13 qui instaure le droit d'accès à l'information publique par les citoyens et de la loi 55-19 qui instaure de nouvelles mesures pour faciliter la relation entre l'administration et les usagers à travers la simplification des procédures administratives, mérite d'être poursuivi et généralisé à l'ensemble du territoire marocain. Ces efforts pourraient à cet égard prendre exemple sur l'initiative américaine du National Zoning Atlas aux États-Unis, qui a permis de rendre accessibles plus de 30 000 codes d'urbanisme municipal (Encadré 4.5). D'autres initiatives innovantes commencent également à être mises en œuvre au Maroc, telles que l'utilisation de l'intelligence artificielle et la mise en place de jumeaux numériques. À Rabat par exemple, l'Agence Urbaine de Rabat-Salé a mis en place la première plateforme

jumelle numérique du pays en 2020. Cette ville jumelle permet notamment de tester des aménagements pilotes avant leur mise en œuvre. L'adoption plus généralisée de telles innovations par les villes marocaines permettrait de promouvoir une planification urbaine plus efficiente. De plus, une approche prospective de la planification urbaine est essentielle, notamment afin de privilégier la densification et le renouvellement plutôt que l'étalement urbain, par exemple en faisant des études en amont des zones urbaines à densifier.

Encadré 4.5. Le National Zoning Atlas (États-Unis)

Le National Zoning Atlas est une collaboration de chercheurs qui numérisent, interprètent et rendent accessibles plus de 30 000 codes de l'urbanisme municipaux, dans un contexte américain où le zonage est très fragmenté et quasiment non harmonisé d'un État à l'autre. Or, le zonage a des répercussions directes sur des dimensions clés de la qualité de vie urbaine, telles que la disponibilité des logements, les systèmes de transport, ou encore l'environnement. Cette plateforme collaborative, en cours de construction, aide les usagers et les professionnels à mieux comprendre ces lois parfois opaques mais très influentes, en décrivant leurs principaux attributs à travers un outil de cartographie facile à utiliser. Ce projet de *data science* déploie de nouveaux systèmes de collecte, d'analyse et d'affichage de données géospatiales et réglementaires. C'est aussi un projet d'*humanités numériques*, innovant dans sa méthodologie et ayant le potentiel de débloquent de nouvelles recherches sur l'instrument central qui façonne l'environnement bâti urbain. C'est enfin un projet de *computer science* et de *machine learning*, puisqu'il déploie une série d'algorithmes afin de lire et de traduire ce corpus conséquent de textes réglementaires complexes. Le National Zoning Atlas permet également de réaliser des comparaisons entre différents territoires, afin d'éclairer les tendances régionales et étatiques et de renforcer la planification des villes américaines.

Source : (Atlas, s.d.^[22]).

Promouvoir le développement économique des villes et réduire les disparités territoriales

Le développement économique des villes marocaines fait face à de nombreux défis

Comme vu dans le Chapitre 2, les villes marocaines concentrent les activités économiques du pays, avec 80% de l'activité productive (industrie et services) et 75% des emplois. À elles seules, les trois régions de Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceima, abritant 44,7 % de la population du pays et 50,7 % de la population urbaine, étaient responsables de la création d'environ 59 % de la richesse nationale en 2020. Les villes sont également les principales sources des recettes fiscales de l'État. Cependant, l'urbanisation du Maroc ne parvient pour le moment pas à tirer pleinement parti des leviers de croissance économique qu'elle génère, conduisant à de faibles niveaux de productivité, favorisant la création de déséquilibres sociaux et territoriaux, et contribuant à la persistance d'importantes disparités territoriales entre zones rurales et urbaines. Les villes étant le moteur principal de l'économie marocaine, mieux exploiter leur potentiel économique est un enjeu majeur pour le Maroc et pourrait permettre au pays de passer de la catégorie « revenus intermédiaires de la tranche inférieure » à la catégorie « revenus intermédiaires de la tranche supérieure » ou « revenus élevés » d'après la classification des pays de la Banque Mondiale selon leurs revenus (World Bank, 2022^[23]).

Les investissements et la croissance économique des villes marocaines se trouvent aujourd'hui limités par plusieurs obstacles. Même si le climat des affaires au Maroc a connu une amélioration remarquable au cours de la dernière décennie, puisque le Maroc est passé du 130^{ème} rang mondial du classement de la Banque Mondiale en 2009 au 60^{ème} rang en 2019, de nombreux facteurs continuent de freiner le développement économique des villes au Maroc. Parmi ces facteurs figurent la difficulté de l'accès aux sols, le manque d'infrastructures de transports, et la persistance d'un important secteur informel. D'après l'Enquête des entreprises marocaines menée par la Banque Mondiale en 2019, respectivement 6,7 %, 8,7 % et 9,1 % des entreprises pointent ces trois facteurs comme l'obstacle principal aux affaires, ce qui représente des chiffres nettement supérieurs aux moyennes de 2,5 %, 4,0 % et 7,3 % dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (The World Bank, 2020^[24]).

Premièrement, la difficulté de l'accès aux sols, ainsi que les faiblesses de l'administration et de la gestion du foncier, constituent un frein majeur aux projets d'investissements publics et privés et nuisent au développement économique des villes marocaines. Les contraintes liées à l'accès au sol sont multiples et tiennent notamment à : une structure foncière marocaine complexe, héritage de facteurs historiques, sociaux et économiques générant une diversité des régimes juridiques encadrant le foncier ; la désuétude de l'arsenal juridique régissant le foncier ; l'absence d'une vision globale et intégrée de la gestion des sols ; la dualité du régime foncier marocain entre celui des immeubles immatriculés et celui des immeubles non-immatriculés hors du champ d'application des dispositions de l'immatriculation foncière ; des modes d'exploitation et de transmission hétérogènes et la coexistence de terres qui relèvent du domaine privé de l'État, de terres collectives ou de terrains habous ; la multiplicité d'acteurs intervenant dans sa gestion (Bronin, 2021^[25]), (Conseil Économique Social et Environnemental, 2017^[26]) ; la non-actualisation des titres fonciers (la mise à jour des titres fonciers étant facultative et dépendant de la volonté du propriétaire) et obsolescence des droits d'occupation des sols ; et l'absence d'un cadastre global des terres tous régimes juridiques confondus (Assises nationales sur la politique foncière de l'État, 2015^[27]). Cette complexité se traduit par une lenteur et un manque d'actualisation du cadastre foncier (l'immatriculation des sols n'étant pas obligatoire au Maroc, raison pour laquelle le cadastre juridique ne reflète que la situation des biens immatriculés ou en cours d'immatriculation), rendant la mobilisation du foncier compliquée et freinant un développement urbain cohérent et durable. Le manque de transparence sur la propriété et les coûts qui y sont associés ralentissent les opérations sur le marché foncier, empêchant les entreprises de se développer. Comme vu dans la section précédente, il est prioritaire d'améliorer la qualité de l'information sur le foncier, en assurant l'immatriculation de tous les terrains dans les zones urbaines, et ce non seulement pour améliorer la planification urbaine mais aussi pour promouvoir le développement économique des villes.

Deuxièmement, le manque d'infrastructures de transport, de communication et de logistique efficaces entre les villes (voir section du même chapitre Améliorer la mobilité dans les villes marocaines) entrave la mobilité des biens, des services, de la main d'œuvre et des idées, limitant ainsi les bénéfices potentiels des économies d'agglomération. En limitant l'accès aux emplois et aux services, les problèmes de congestion et les coûts de transports élevés réduisent l'attractivité des villes pour les travailleurs et les entreprises, ainsi que les effets d'agglomération qui peuvent en découler. Le coût élevé des transports de biens entre les villes et le manque d'infrastructures sont des obstacles majeurs à l'intégration économique marocaine. En effet, le coût des transports représente 17 % de la valeur des marchandises au Maroc, contre 7 % dans les pays voisins, tandis que le niveau insuffisant de connectivité (le taux de pénétration du haut-débit fixe est deux fois moins élevé au Maroc que la moyenne du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord) ralentit la circulation des idées (World Bank, 2019^[28]).

Enfin, la forte présence du secteur informel dans les villes marocaines peut limiter les opportunités de collaboration formelle et d'échanges économiques dans les zones urbaines marocaines. La forte présence du secteur informel entrave l'accumulation du capital humain en raison du non-respect des réglementations, et de la tendance à embaucher des travailleurs moins qualifiés, ce qui peut ralentir le processus d'adoption des technologies par ces entreprises. L'informalité est en effet associée à une

productivité plus faible en raison d'un manque d'accès aux ressources, aux technologies modernes, à la formation professionnelle, freinant la capacité du secteur informel à contribuer à la croissance économique des villes en termes de création d'emplois de qualité, de développement de nouvelles compétences et de promotion de l'innovation et de la productivité. De plus, de nombreuses entreprises informelles ont un accès limité au financement et sont contraintes à une production à petite échelle, ce qui entrave leur potentiel à se développer.

Enfin, la fragmentation des politiques et initiatives de développement économique entre les différents niveaux de gouvernement (voir Chapitre 6) peut entraver la planification stratégique à l'échelle urbaine, rendant difficile l'exploitation des potentielles synergies économiques pourtant offertes par la proximité géographique des entreprises et des travailleurs.

Améliorer la compétitivité des villes en attirant les investissements et en favorisant l'entrepreneuriat

Le paradigme de développement urbain au Maroc a évolué ces dernières décennies, passant d'une logique de rattrapage vers une vision des villes comme pôles de développement économique compétitifs et attractifs. Une nouvelle vision des villes comme moteur de développement économique du pays a ainsi émergé au Maroc, avec notamment la révision de la Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) en 2007, et plus récemment avec le Schéma National d'Armature Urbaine (SNAU) en 2020.

La SNDU révisée en 2007 a cherché à promouvoir les villes comme pôles économiques, en encourageant la diversification économique et la création de « clusters » économiques dans différentes régions du pays, afin de stimuler la croissance et la création d'emplois dans les villes. La SNDU a également mis en place des mesures pour encourager les investissements dans les villes, notamment en simplifiant les procédures administratives, en offrant des incitations fiscales et en facilitant l'accès au foncier pour les projets d'investissement. Le SNAU a ensuite permis d'asseoir une vision de développement urbain à l'horizon 2050 axée sur la croissance et le développement économique du Maroc, en continuant d'ériger les villes en pôles réels de développement, de compétitivité, et d'attractivité, et surtout en encourageant la réduction des disparités territoriales de développement. Les OPPAT (Orientations de la Politique Publique de l'Aménagement du Territoire) visent également à promouvoir un développement équilibré et durable au Maroc, en cherchant à réduire les disparités régionales, en améliorant l'accès aux services de base, et en accroissant l'offre infrastructures.

Cependant, comme vu précédemment, les villes marocaines, bien que principal moteur économique du pays, peinent à tirer pleinement profit des économies d'agglomération, notamment à cause d'un climat d'investissement peu favorable. Pour susciter la création d'entreprises et rendre le climat d'investissement plus propice, le Maroc devra tout d'abord clarifier les droits fonciers, faciliter l'accès au sol aux petites et moyennes entreprises et simplifier les modalités d'octroi des autorisations d'urbanisme, par exemple grâce à la dématérialisation des demandes d'autorisation d'installation. En effet, le foncier constitue un pilier primordial pour stimuler l'investissement productif, générateur de revenus et créateur d'opportunités d'emplois, et pour lancer des projets d'investissement dans les différents domaines de l'industrie, de l'agriculture, du tourisme et des services (Assises Nationales du Foncier, 2015^[29]). Les Assises Nationales du Foncier de 2015, qui ont reconnu le rôle essentiel joué par le foncier dans le développement urbain, ont d'ores et déjà été suivies par l'élaboration de la Stratégie nationale foncière. Celle-ci souligne la nécessité d'améliorer l'immatriculation des terrains et l'information sur le foncier, avec un levier dédié à la généralisation de l'immatriculation foncière au Maroc, ainsi que le besoin de renforcer les capacités techniques et juridiques pour améliorer la connaissance et la gestion du foncier au sein des gouvernements locaux. Cette Stratégie est maintenant finalisée et en phase de déploiement. C'est une étape essentielle à opérer en priorité pour permettre l'amélioration de la qualité de l'information sur le foncier, en assurant l'immatriculation de tous les terrains dans les zones urbaines. La simplification et la dématérialisation des procédures d'octroi des autorisations de l'ensemble des actes à caractère

urbanistique et économique à travers une plateforme dédiée « Rokhas » enclenchée par le Ministère de l'Intérieur, est un autre progrès important pour faciliter les procédures, permettre une traçabilité de la procédure de traitement et d'octroi des autorisations suscitées, et raccourcir les délais.

De plus, le rôle des autorités locales dans l'accompagnement des entreprises mériterait d'être renforcé, par exemple en créant des plateformes numériques régionales permettant de faciliter la communication concernant les programmes d'appui aux entreprises et porteurs de projets, sur la base du modèle du portail national d'appui à l'entrepreneuriat (Portail national d'appui à l'entrepreneuriat, s.d.^[30]). La création d'incubateurs, accélérateurs et espaces de co-working dans les villes marocaines peut également aider à promouvoir la création d'entreprises dans les villes marocaines, en offrant du mentorat, de la formation et un espace à coût réduit aux jeunes entreprises. Ce mouvement est déjà en cours dans certaines villes comme Casablanca, avec le Technopark qui offre de multiples services et accompagne les créateurs de start-ups depuis la conception de leur business model et leurs démarches administratives jusqu'à la recherche de clients ou de financement. Si ces initiatives se développent dans de plus en plus de villes marocaines, elles restent encore limitées et pourraient être déclinées à plus grande échelle.

Pour étendre ce type d'initiatives à un plus grand nombre de villes, le gouvernement marocain pourrait mettre en place un programme national visant à développer l'écosystème entrepreneurial dans les villes et améliorer leur compétitivité. Pour cela, le Maroc pourrait notamment s'inspirer du cas de l'Estonie et de son programme Startup Estonie, qui vise à développer et renforcer l'écosystème des start-ups en encourageant l'entrepreneuriat local et en attirant des entrepreneurs étrangers à développer leur entreprise en Estonie. Les gouvernements locaux marocains pourraient également favoriser la collaboration entre les entreprises et les universités, investir dans des programmes de formation notamment pour les jeunes en matière de compétences numériques, et organiser des événements (e.g. hackathon) pour encourager l'innovation.

Les investissements pour promouvoir la productivité et la compétitivité des villes et accroître les économies d'agglomération pourraient également être stimulés en tirant parti de la nouvelle Charte d'Investissement promulguée à la fin de l'année 2022 (Centre Régional d'Investissement Casablanca-Settat, s.d.^[31]). En effet, celle-ci vise à encourager l'investissement dans les zones à fort potentiel de développement, notamment les zones urbaines. La Charte comprend également des incitations fiscales et des avantages pour les entreprises qui investissent dans des projets liés au développement urbain, encourageant ainsi les entreprises à investir dans ces villes et y développer leur activité. La promotion de la coopération entre les entreprises, les universités et les centres de recherche fait également partie intégrante de la Charte et vise à stimuler l'innovation et la création de nouvelles entreprises. Pour tirer parti au mieux de la nouvelle Charte d'Investissement et attirer les investissements dans les villes, un comité de renforcement de l'attractivité pourrait être instauré pour développer des stratégies ciblées, promouvoir les opportunités locales, et faciliter les démarches administratives pour les investisseurs. La Charte promeut par ailleurs une approche territoriale en s'appuyant sur les Centres régionaux d'investissement (CRI). Les CRI peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'investissement et le développement économique des villes marocaines. Ils remplissent un double rôle de soutien à la création d'entreprises et d'aide à l'investissement. Ils peuvent ainsi faciliter les investissements dans les villes marocaines en informant et en guidant les investisseurs dans les processus administratifs notamment. Les CRI peuvent également collaborer avec les autorités locales pour identifier les infrastructures nécessaires pour rendre les villes plus attractives pour les investisseurs et peuvent aider à mobiliser les ressources financières nécessaires à la réalisation de ces projets. Les CRI peuvent enfin aider à promouvoir certains secteurs comme le secteur touristique en soutenant le développement d'infrastructures. Pour attirer les investissements dans les villes marocaines, l'immatriculation obligatoire des sols recommandée ci-dessus permettra d'améliorer la transparence sur la propriété et aux entreprises de s'implanter plus facilement dans les villes.

Pour attirer les investissements dans les villes du Maroc, il est également nécessaire de repenser et améliorer les espaces d'accueil dans les zones industrielles des pôles urbains pour les investisseurs. Un menu d'actions pourrait être envisagé, comme la création de territoires d'impulsion et d'espaces de développement intégré. Les territoires d'impulsion pourraient offrir des infrastructures modernes, des services de soutien aux entreprises et des incitations fiscales, servant ainsi de catalyseurs pour l'innovation et la croissance. Les espaces de développement intégré, quant à eux, viseraient à réunir les activités industrielles, résidentielles et commerciales. D'autres initiatives telles que l'amélioration des réseaux de transport, la mise en place de zones franches, et le développement de parcs technologiques pourraient renforcer l'attractivité des villes marocaines pour les investissements nationaux et internationaux.

Renforcer la mise en œuvre de la territorialisation des politiques urbaines pour réduire les disparités territoriales

Comme vu dans le Chapitre 2, le paysage urbain du Maroc se caractérise par la présence de quelques grandes villes le long du littoral atlantique et de nombreuses villes de petite taille et de taille intermédiaire à l'intérieur du pays, ces dernières étant à la traîne des grandes villes en matière de dynamisme économique. En s'appuyant sur le SNAT, la vision du SNAU promeut une nouvelle lecture de l'armature urbaine avec la canalisation de l'urbanisation vers l'intérieur du pays (par opposition à la littoralisation historique de l'urbanisation au Maroc, comme vu dans le Chapitre 2) ainsi que le développement de nouveaux corridors de développement et neuf aires métropolitaines. Il s'agit de consolider les corridors d'intégration internationale (euro-méditerranéen, trans-africain et trans-maghrébin) et de développer le corridor intérieur (Agadir-Marrakech-Beni Mellal-Fès vers la Méditerranée) en soutenant les métropoles comme moteurs de développement et en renforçant le rôle des villes intermédiaires et petites villes comme maillons stratégiques des systèmes urbains régionaux pouvant stimuler les dynamiques locales.

Le SNAU adopte également une approche différenciée selon le degré d'urbanisation et les tailles de villes. Les villes intermédiaires sont ainsi considérées comme facteurs de résilience de l'armature urbaine, tandis que les petites villes permettent l'encadrement des systèmes ruraux. Comme vu dans le Chapitre 2, le Maroc est caractérisé par une prédominance de petites villes. Étant donné les enjeux qu'implique cette catégorie de villes pour promouvoir un développement territorial équilibré, le Maroc a adopté une stratégie de développement des petites villes territorialement différencié (Encadré 4.6) (MATNUHPV, 2022^[6]).

Encadré 4.6. Politique des petites villes au Maroc

Le Maroc a adopté une stratégie de développement des petites villes territorialement différencié pour l'accompagnement, le renforcement, la relance ou la refonte de la structure socio-économique et spatiale des petites villes en fonction de leur performance. Cette stratégie identifie quatre catégories de petites villes pour lesquelles les objectifs de la politique sont différents :

- Les petites villes à la périphérie des grandes villes et métropoles – objectif : rehausser le niveau de développement socio-économique et spatial
- Les petites villes situées dans les espaces productifs – objectif : appuyer leur rôle dans la mise en œuvre des stratégies de développement rural
- Les petites villes situées dans des espaces ruraux défavorisés – objectif : renforcer leurs rapports avec les programmes de développement régionaux dans une logique de solidarité des territoires
- Les petites villes situées dans les espaces sensibles – objectif : sauvegarder et valoriser leur identité territoriale spécifique

Source : MATNUHPV (2022^[32]), *Rapport national sur la mise en œuvre du nouvel agenda urbain 2016-2020*, <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-03/Kingdom%20of%20Morocco%20NUA%20Report%2018%20March%202022.pdf>.

Si le SNAU encourage la territorialisation des politiques urbaines, l'adoption d'une approche différenciée selon le degré d'urbanisation et les tailles des villes doit être renforcée en s'appuyant davantage sur l'échelon local et en encourageant les partenariats avec les différentes parties prenantes. Le Maroc pourrait par exemple mettre en place une politique ciblée pour les villes intermédiaires. Le MATNUHPV lancé un chantier pour l'élaboration de la Stratégie Nationale des Villes Intermédiaires. La première phase de l'élaboration de cette stratégie « État des lieux et diagnostic stratégique territorial » a permis la définition commune du concept de la ville intermédiaire au Maroc moyennant des indicateurs d'intermédiation, le diagnostic des enjeux et les défis auxquels sont et seront confrontées ces villes, ainsi que l'identification des catégories homogènes des villes intermédiaires qui feront l'objet de stratégies d'interventions spécifiques. La deuxième phase « Vision prospective et stratégie nationale des villes intermédiaires » permettra d'asseoir et de formuler une vision prospective et la décliner en stratégies différenciées et en programmes d'actions susceptibles de renforcer le rôle des villes intermédiaires dans l'armature urbaine nationale et d'accroître l'équité territoriale et le développement des territoires décentralisés. Cette phase se terminera par le choix de villes intermédiaires pilotes qui feront l'objet d'implémentation de la stratégie et du programme d'action. Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le Maroc peut s'inspirer du plan Action Cœur de Ville (ACV), qui vise spécifiquement le développement des villes intermédiaires (Encadré 4.7). Ce programme est ambitieux tant dans ses objectifs de revitalisation des centres-villes des villes moyennes en agissant sur l'ensemble des facteurs d'attractivité de ces villes (logement, développement économique et commerce, accessibilité et cadre de vie), que dans ses moyens – 5 milliards EUR engagés par l'État français et ses partenaires – et sa gouvernance en territorialisant l'action, en prenant en compte les spécificités locales et en privilégiant l'échelon local (Cour des Comptes, 2022^[33]). Après cinq années d'exercice du plan ACV, la plupart des élus manifestent un attachement au plan dont le label est largement reconnu, alors qu'un effet d'entraînement a pu être observé sur les politiques locales mettant au cœur des priorités la réhabilitation des villes moyennes et de leurs centres. Par ailleurs, le plan ACV a conduit les différents partenaires du programme à adapter leurs moyens et leurs méthodes à ces priorités.

Pour réduire les disparités territoriales et enclencher des dynamiques de développement économique endogènes, le Maroc peut combiner les actions en matière de redistribution et de subventions aux territoires défavorisés. De plus, il est nécessaire de renforcer l'accès aux services de base et aux services essentiels, y compris les services digitaux, dans les villes de toutes tailles, ainsi que dans les zones périurbaines qui sont essentielles au développement économique des villes du Maroc.

Les liens urbain-rural doivent également être renforcés. Exploiter les liens entre les zones urbaines et zones rurales est essentiel pour promouvoir la croissance économique des villes et plus largement de l'ensemble du territoire. En effet, les zones urbaines et rurales bénéficient d'atouts différents et souvent complémentaires, rendant leur intégration importante pour la performance socio-économique du pays. Les liens potentiels entre les zones urbaines et rurales incluent des aspects liés aux dynamiques démographiques, au marché du travail, aux services publics et à l'environnement au travers des usages des sols, de la consommation de l'eau, etc. (OECD, s.d.^[34]). Pour renforcer ces liens, le Maroc pourrait s'appuyer sur les Centres Ruraux Émergents (CREM) qui sont au cœur de sa stratégie pour exploiter les interdépendances entre les zones urbaines et rurales et dépasser la gestion binaire de l'armature urbaine entre villes de grande et moyenne taille d'un côté et zones rurales polarisées avec des petites villes de l'autre. Le Maroc a par ailleurs réalisé une mise à niveau et une redynamisation de ces centres à travers le Programme National de Développement Intégré des CREM (PNDI-CREM), afin d'en faire des centres d'urbanisation intermédiaire permettant la croissance et le développement des zones rurales dans lesquelles ils s'insèrent. Une étude portant sur 12 CREM pilotes (soit 1 CREM par région) a débouché sur des propositions de plans d'actions en cours d'examen et de validation par les Gouverneurs, Présidents des Conseils des régions, Présidents des Conseils des communes et par les services déconcentrés des départements sectoriels. Les CREM ont de nombreux objectifs, en premier lieu celui de promouvoir la collaboration entre zones urbaines et zones rurales en facilitant les échanges, les synergies et les partenariats. Ils favorisent également le transfert de connaissances et de compétences entre les zones urbaines et rurales en encourageant les partenariats entre les acteurs urbains et ruraux tels que les autorités locales, les entreprises et les organisations de la société civile, permettant de créer des synergies pour le développement économique des zones rurales. Cependant, la mise en place des CREM au Maroc en est encore à ses prémices. De plus, les CREM font souvent face à des défis tels qu'un manque de ressources financières, humaines et matérielles, et une faible coordination entre les acteurs. Les CREM pourraient renforcer les interdépendances et la collaboration entre les zones urbaines et rurales en mettant en place sur le territoire où ils sont implantés des partenariats urbains-ruraux dans plusieurs secteurs, comme les transports, le logement, les infrastructures, ou certains secteurs économiques comme le tourisme. En Pologne, par exemple, les collectivités territoriales se sont engagées dans des partenariats urbains-ruraux dans de nombreux domaines tels que les transports publics, la promotion des entreprises (en collaboration avec le secteur privé), le tourisme, les chaînes d'approvisionnement alimentaire, la numérisation des services publics, et pour fournir certains services publics conjointement (OECD, 2022^[35]).

Afin que la territorialisation des politiques urbaines porte ses fruits en termes de développement économique, il est nécessaire que ces politiques urbaines soient articulées avec les autres politiques territoriales. En effet, les quatre premières années d'exercice du plan ACV en France ont montré les difficultés à articuler ce plan avec les autres politiques qui peuvent être déclinées dans les villes moyennes, et le risque de créer des concurrences entre les villes cibles des différents types de programmes territoriaux. Ces défis appellent donc à une articulation et une cohérence accrue entre les politiques publiques déclinées à l'échelle territoriale (Cour des Comptes, 2022^[33]).

Encadré 4.7. Plan Action Cœur de Ville (France)

Un programme visant à dynamiser les villes moyennes

Lancé en 2018, le plan Action Cœur de Ville (ACV) est un programme du gouvernement français d'ambition nationale qui vise à donner un nouvel élan aux villes moyennes de France, améliorer les conditions de vie de leurs habitants et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. Élaboré en concertation avec les élus et les acteurs économiques des territoires, le plan Action Cœur de Ville vise à soutenir les collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, et à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville.

Le plan ACV concerne 234 communes sur 222 territoires métropolitains et ultramarins. Il cible en majorité des villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants qui rencontrent des défis en termes de revitalisation de leur centre-ville, comme des difficultés d'attractivité, la présence de logements dégradés ou de vacances commerciales. Les villes sont sélectionnées sur la base de critères tels que la démographie, la situation économique, le patrimoine architectural et les besoins de rénovation urbaine.

Une fois sélectionnées, les villes signent une convention-cadre avec le gouvernement pour participer au programme. Construites autour d'un projet de territoire, ces conventions-cadres définissent les objectifs et les actions spécifiques à mettre en œuvre pour revitaliser les centres-villes. En échange, le programme prévoit un financement pluriannuel pour soutenir ces actions. Les financements proviennent d'un partenariat entre l'État, les collectivités locales et d'autres partenaires locaux tels que des entreprises, des associations, etc.

Les villes participantes bénéficient également d'un accompagnement technique pour les aider à mettre en œuvre les actions prévues dans le contrat. Cet accompagnement peut inclure des conseils en matière d'urbanisme, d'architecture, de mobilité, de gestion de projet, de participation citoyenne, etc.

Des moyens ambitieux et innovants

Dans ses objectifs, le programme est conçu comme transversal, avec la volonté d'agir sur les facteurs majeurs de l'attractivité, tels que : l'habitat et le logement ; le développement économique et le maintien des commerces de proximité ; l'accessibilité du centre-ville et les transports ; l'accès aux services publics et aux équipements ; le patrimoine, l'offre culturelle et les loisirs.

Quant aux financements, le programme repose sur un effort partagé entre l'État et trois autres opérateurs : la Banque des territoires ; l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et Action Logement. Ces quatre partenaires se sont engagés à consacrer au programme ACV un montant de 5 milliards EUR.

De nouveaux outils ou dispositifs ont également été mobilisés, comme les opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou les « Territoires pilotes de sobriété foncière ».

Le dispositif ACV apparaît ainsi triplement ambitieux. Il l'est dans ses objectifs et son contenu, en voulant agir sur l'ensemble des facteurs de l'attractivité dans une perspective transversale. Il l'est dans ses moyens, en partageant l'effort financier initial dans le cadre d'un partenariat qui réunit l'État et trois autres partenaires. Il est ambitieux enfin dans sa déclinaison territoriale, en privilégiant l'échelon local et en confiant la maîtrise d'ouvrage de son application aux maires des villes adhérentes.

Source : Cour des Comptes (2022^[33]), *Action Cœur de Ville Exercices 2018-2021*, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-09/20220929-S2022-1266-1-programme-action-coeur-ville.pdf>.

Tirer parti de la transformation numérique pour accroître la compétitivité des villes marocaines

Le digital et la transformation numérique sont des leviers importants de développement pour les villes marocaines. Le Maroc fait déjà figure de pionnier en matière de transition numérique et représente l'un des champions africains de la technologie. Le nombre de personnes ayant accès à Internet au Maroc a d'ailleurs fortement augmenté ces dernières années. En 2022, près de 90 % de la population marocaine avait une connexion Internet, contre 65% en 2018 (ANRT, 2023^[36]) – un taux légèrement en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE de 91,6%, mais supérieur au taux enregistré dans certains pays de l'OCDE tels que la Colombie (59,5 %), le Mexique (68,5 %), ou encore les États-Unis (81,8 %) (OECD, s.d.^[37]). Comme vu dans le Chapitre 2 et selon la dernière enquête sur les technologies de l'information et de la communication (TIC), le taux d'utilisation d'Internet en milieu urbain au Maroc s'est accru pendant la crise de COVID-19, passant de 79,7 % à 91,5 % entre 2019 et 2021.

Si le Maroc a réalisé des progrès significatifs dans l'extension de l'accès à Internet dans les villes, avec une couverture relativement large dans les centres urbains, notamment dans les grandes villes comme Casablanca, Rabat, ou Marrakech, il reste encore des défis à relever, comme la nécessité de réduire la fracture numérique qui peut exister au sein même des villes. L'importance de la fracture numérique dans l'exclusion territoriale et individuelle avait également été mise en évidence par la crise de la pandémie de COVID-19, dès lors qu'une connexion Internet est indispensable pour avoir accès au télétravail, à l'enseignement en ligne et aux services gouvernementaux en période de confinement. Les taux de pénétration d'Internet sont en effet souvent plus élevés dans les quartiers les plus aisés que dans les quartiers plus défavorisés. De plus, certains groupes de population parmi les plus vulnérables, tels que les femmes, les personnes âgées et les personnes vivant en situation de précarité, ont un accès relativement plus limité aux technologies numériques.

Le gouvernement marocain a pris des mesures pour réduire cette fracture numérique, notamment en investissant dans l'extension de l'accès à Internet, en soutenant la création de centres de formation aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), et en encourageant les entreprises pour répondre aux besoins des populations les plus défavorisées. De plus, le gouvernement a lancé en 2015 la stratégie Maroc Digital 2025 qui vise à faire du Maroc un hub numérique régional et à favoriser l'innovation et la compétitivité du pays dans l'économie numérique mondiale. Cette stratégie s'articule autour de trois axes principaux : développer l'infrastructure numérique, en augmentant la couverture haut débit et en améliorant la qualité des services de télécommunication ; favoriser l'innovation et l'entrepreneuriat numérique, en soutenant la création de start-ups ; et développer les services publics numériques afin de simplifier les procédures administratives. Les grandes villes marocaines sont particulièrement concernées par cette stratégie puisqu'elles sont souvent des centres d'innovation et d'entrepreneuriat numérique, avec la création de hubs de start-ups tels que Casablanca Finance City, Rabat Technopolis et Marrakech Biotech.

La mise en place d'initiatives de villes intelligentes peut également soutenir les efforts en vue de construire des villes plus compétitives, durables et inclusives. Il existe déjà plusieurs initiatives de villes intelligentes au Maroc. Casablanca a lancé un programme pour moderniser son système de transport en commun en installant des bus équipés de géolocalisation. La ville a également lancé des initiatives pour améliorer la gestion des déchets et l'éclairage public à travers des solutions numériques. Rabat a installé des capteurs de pollution dans les rues pour améliorer la qualité de l'air. Marrakech a lancé un programme pour améliorer la gestion de l'eau en installant des capteurs de mesure de la consommation d'eau dans les bâtiments publics, les parcs et les jardins. La ville a également lancé une initiative pour améliorer la gestion des déchets en installant des poubelles intelligentes équipées de capteurs de remplissage pour optimiser la collecte des déchets. Des projets plus récents, tels que les éco-cités de Zenata et Benguerir (Encadré 4.8), considérées comme faisant partie des projets de villes intelligentes les plus ambitieux au Maroc, ont été lancés dans le cadre de la stratégie nationale Maroc Digital 2020 et Maroc Digital 2025, et

ont été conçues pour contribuer à rendre les villes plus vertes, intelligentes et durables, en s'appuyant sur une gestion efficace des ressources, une connectivité avancée et une qualité de vie élevée pour ses habitants. Cependant, ces initiatives restent encore limitées, souvent par faute de moyens financiers et humains.

Déployer les stratégies de villes intelligentes à plus grande échelle peut non seulement stimuler le développement économique du pays en encourageant l'innovation, en attirant les investissements et en créant des emplois dans les secteurs des technologies, mais aussi améliorer le bien-être des citoyens. Les gouvernements locaux et nationaux, ainsi que le secteur privé, peuvent jouer un rôle clé dans le développement de villes intelligentes à travers des financements, des incitations fiscales et des partenariats public-privé pour stimuler l'innovation. Un cadre national pour les villes intelligentes, qui pourrait être développé en collaboration avec le Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, pourrait également aider à promouvoir davantage d'initiatives, en coordonnant les efforts et en garantissant une approche cohérente dans l'ensemble du pays. En effet, l'expérience des pays de l'OCDE suggère que bien que les villes soient souvent en première ligne pour lancer des initiatives de villes intelligentes, les gouvernements nationaux ont un rôle crucial à jouer pour faciliter la mise en place de solutions innovantes, pour renforcer les capacités des gouvernements locaux, et pour développer à plus grande échelle les solutions existantes (OECD, 2019^[38]). Pour définir une stratégie nationale des villes intelligentes, le Maroc pourrait notamment s'inspirer du Programme Villes Innovantes lancé en Finlande en 2017 pour encourager l'innovation et la croissance économique dans les villes finlandaises. Ce programme national vise à soutenir les villes dans la création d'un environnement favorable à l'innovation, à renforcer la collaboration entre les villes et les entreprises et à promouvoir le développement de biens et services innovants. Sa mise en œuvre a permis de tirer des leçons qui peuvent être particulièrement intéressantes pour le Maroc. Tout d'abord, ce programme est ouvert à toutes les villes finlandaises, indépendamment de leur taille ou de leur situation géographique. Le programme encourage la collaboration entre les villes et les entreprises, l'utilisation de données pour orienter la prise de décisions publiques, et le développement de compétences numériques dans les villes, permettant aux habitants de s'adapter aux nouveaux emplois et nouvelles technologies. De plus, la Finlande a lancé une plateforme pour les six plus grandes villes du pays (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu et Turku) où les parties prenantes peuvent partager leurs expériences et solutions de villes intelligentes (OECD, 2019^[38]).

Encadré 4.8. Éco-cités de Zenata et Benguerir

L'éco-cité de Zenata comporte les facteurs suivants :

- Infrastructures de transport intelligentes : réseau de transport en commun électrique, connecté et intelligent, qui utilise des technologies avancées de géolocalisation et de billetterie électronique
- Gestion intelligente de l'eau et de l'énergie : capteurs de mesure de la consommation et des systèmes de gestion automatisés
- Connectivité avancée : la ville est équipée d'un réseau de fibre optique à haut débit
- Gestion intelligente des déchets : technologies utilisées pour la collecte, le tri et le traitement des déchets, avec des systèmes de collecte intelligents

L'éco-cité de Benguerir est également considérée comme un des projets de ville intelligente les plus ambitieux d'Afrique, à travers :

- La gestion intelligente de l'eau : la ville dispose d'un système de récupération des eaux de pluie pour arroser les espaces verts et les jardins publics, ainsi que d'un système de recyclage des eaux usées pour l'irrigation des champs agricoles
- Infrastructures de transport intelligentes
- Connectivité avancée
- Gestion intelligente des déchets

Source : <http://zenataecocity.ma/> et SADV (2020^[39]), https://www.sadv.ma/sites/default/files/2020-10/OCF_Brochure%20SADV_VilleVerte_VFr_Couv3Volets%20V2.pdf.

Mieux articuler les objectifs de développement économique des villes avec la planification territoriale et urbaine

Le Maroc a entrepris de grands projets pour répondre à la pression créée par l'urbanisation croissante et aux besoins de développement économique du pays. Plusieurs exemples attestent des interactions positives entre développement urbain et croissance économique, comme à Kénitra dont l'urbanisation est étroitement liée au développement économique à travers de nombreux plans nationaux (par exemple le plan d'accélération industrielle 2014-2020, la stratégie portuaire nationale à l'horizon 2030, etc.) avec la création d'Atlantic Free Zone, d'une usine de production automobile et du nouveau port de Kénitra Atlantique (NPKA). Le projet Tanger-Med est un autre exemple de grand programme à impact significatif sur le développement économique de la région, le port de Tanger-Med étant l'un des plus grands d'Afrique et du bassin méditerranéen. Ce projet a ainsi permis de stimuler l'économie locale et nationale, en attirant les investissements internationaux, et créant des emplois.

Cependant, le développement économique des villes au Maroc ne semble pas toujours connecté de près aux dimensions de planification territoriale et urbaine. En effet, les grands projets sectoriels d'intérêt national, régional ou métropolitain s'articulent souvent autour d'un nouveau développement – ville nouvelle, nouvelle université ou pôle d'innovation – et n'intègrent pas toujours suffisamment les dimensions territoriale, environnementale et sociale, comme l'accès aux transports et au logement ou les impacts environnementaux. Les villes nouvelles et nouveaux pôles urbains, généralement situés en périphérie de villes existantes, se heurtent ainsi très souvent à des insuffisances d'infrastructure de base, équipements ou transports, limitant à leur tour le développement économique de ces villes. Or, si les villes

nouvelles ont souvent été créées pour répondre aux besoins de la population en matière de logement et d'emploi, leur réussite est conditionnée à la qualité des infrastructures et des services offerts, ainsi qu'à leur capacité à attirer des investissements et des habitants. Près de Rabat, par exemple, la ville nouvelle de Tamesna, créée en 2007 pour désengorger la capitale marocaine, fait aujourd'hui figure de ville morte, avec moins de 40 000 habitants et une insuffisance d'espaces publics et d'équipements collectifs, d'entreprises et d'hôpital, ainsi que seulement très peu de commerces, illustrant le manque de coordination entre les objectifs économiques et ceux de mobilité et d'accessibilité (Kadiri, 2017^[40]). Il est donc nécessaire de mieux articuler les objectifs économiques et la planification territoriale et urbaine, notamment dans les dispositifs pré-opérationnels et d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, en coordination avec l'extension des réseaux d'infrastructures (voirie, assainissement et transports) pour améliorer l'accès aux infrastructures et le développement des services publics essentiels dans les zones périurbaines.

Lutter contre les inégalités urbaines et promouvoir la croissance inclusive

Malgré les avancées considérables réalisées ces dernières décennies en matière de développement humain au Maroc grâce à de nombreuses politiques volontaristes, les villes marocaines continuent de faire face à des inégalités importantes, avec un accès inégal à l'emploi, aux logements et aux équipements, ainsi qu'à une persistance de phénomènes de pauvreté urbaine. Plus d'un million de citoyens vivent toujours sous le seuil de pauvreté, 3 millions se trouvent dans une situation de vulnérabilité économique et 13 % de la population urbaine réside dans un habitat insalubre. Ces inégalités sont également à l'origine de ségrégation socio-spatiale, notamment dans les grandes villes, entre les pôles urbains centraux et les couronnes périphériques.

La pandémie de COVID-19 a creusé ces inégalités existantes et le taux de pauvreté absolue a augmenté significativement, passant de 1,7 % en 2019 de la population à 11,7 % pendant le confinement de 2020. Cette hausse a été particulièrement prononcée en milieu urbain, le taux de pauvreté absolue passant de 0,5 % à 7,1 %. Le taux de personnes en situation de vulnérabilité a également plus que doublé, de 7,3 % avant le confinement à 16,7% pendant le confinement. De même, cette hausse a été beaucoup plus sensible en milieu urbain qu'en milieu rural, le taux de vulnérabilité passant de 4,5 % à 14,6 % en milieu urbain. Le secteur informel, qui représente près de 80 % des emplois au Maroc selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), a été frappé de plein fouet. Le gouvernement a donc mis en place une série de mesures, telles qu'une aide financière aux ménages dans le besoin, ce qui a permis d'atténuer les effets du choc. Le taux de pauvreté absolue est ainsi retombé à 2,5 % et celui de vulnérabilité à 8,9 % (Haut Commissariat au Plan, 2020^[41]). Ces mesures ont cependant été temporaires et des mesures structurelles sont nécessaires pour réduire durablement la pauvreté et les inégalités dans les villes marocaines.

D'après les Principes de l'OCDE sur la Politique Urbaine, pour promouvoir des villes inclusives qui offrent des opportunités à tous, il est nécessaire de : i) assurer à tous les habitants et usagers des zones urbaines – indépendamment de leur sexe, âge, origine ethnique ou état de santé – un meilleur accès aux moteurs de l'inclusion sociale que sont les services publics locaux, un logement abordable et de qualité, des transports, l'éducation, la santé, des perspectives d'emploi et débouchés économiques, le patrimoine et les équipements culturels, les loisirs ou des espaces publics sûrs ; ii) soutenir les politiques nationales et locales de croissance inclusive qui aident les villes à gérer leur évolution démographique et susciter la cohésion sociale à toutes les échelles allant des quartiers aux zones métropolitaines ; et iii) promouvoir une identité et une culture urbaines, ainsi qu'un cadre de vie de qualité dans tous les quartiers, notamment les plus dégradés (OCDE, 2019^[42]). De plus, favoriser l'accès aux opportunités pour tous dans les villes favorise également la croissance économique, en permettant à tous les individus de participer pleinement à l'économie, ce qui augmente la productivité et stimule l'innovation. Pour mettre ces principes en pratique, le Maroc pourrait envisager d'inclure dans ses objectifs de politique nationale urbaine la création d'emplois dans les villes, en particulier pour les groupes de population vulnérables ; de recentrer la Politique de la

Ville sur ses priorités de lutte contre la précarité et l'exclusion au niveau des quartiers et des communes ; et d'améliorer l'accès aux services essentiels et moteurs de l'inclusion sociale et aux espaces publics pour tous, en particulier pour les femmes.

L'action locale pour soutenir l'emploi, en particulier des jeunes et des femmes, doit être promue davantage

Si les villes marocaines représentent le principal vivier d'emplois au Maroc, le chômage et le sous-emploi urbain y demeurent un problème majeur, et sont un facteur de pauvreté et d'inégalités. Le chômage au Maroc touche particulièrement les jeunes, qui sont beaucoup plus susceptibles d'être sans emploi que leurs aînés, notamment dans les villes. En 2022, 46,7 % des 15-24 ans en milieu urbain étaient au chômage, contre 24,8 % pour les 25-34 ans, 8,4 % pour les 35-44 ans et 4,6 % pour les 45 ans et plus (Haut Commissariat au Plan, s.d.^[43]). De plus, près de 30 % des jeunes de 15 à 24 ans ne sont pas en train de travailler ni d'investir dans leur avenir en se formant (les « NEET » selon l'acronyme anglais, *Not in Education, Employment, or Training*). Le taux de participation des femmes au marché du travail est également très faible au Maroc, à moins de 30 %. Le Maroc est même l'un des rares pays de la région MENA où le taux d'activité féminin recule. En outre, des disparités importantes existent entre zones urbaines et zones rurales dans ce domaine. Le taux d'inactivité des femmes est plus élevé dans les zones urbaines (supérieur à 80%) que dans les zones rurales (Banque Mondiale, 2021^[44]). L'informalité concerne également des millions de travailleurs urbains. Si ces emplois peuvent aider à sortir beaucoup de travailleurs informels de la pauvreté, ces travailleurs et leurs familles souffrent néanmoins d'un accès insuffisant aux services de santé, aux droits à la retraite et à l'assurance chômage.

Pour favoriser le développement économique et la réduction des inégalités, la politique nationale urbaine du Maroc pourrait avoir comme un de ses objectifs explicites la création d'emplois et la formalisation de l'emploi dans les villes. C'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE, comme en Pologne où la politique nationale urbaine compte la création d'emplois parmi ses six objectifs principaux pour 2030 : « ville productive : favoriser le développement urbain grâce à une diversification économique qui fournisse des emplois aux résidents et crée une base d'investissement solide pour un développement urbain durable » (Ministry of Development Funds and Regional Policy of Poland, 2022^[45]).

Il faut donc renforcer le rôle que jouent les villes marocaines en matière d'accès de la population à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Si les politiques nationales et les réformes structurelles contribuent à créer un cadre macroéconomique stable et à encourager le développement des entreprises dans les villes (notamment grâce à l'amélioration du climat des affaires), les politiques nationales en matière d'emploi et de formation sont plus efficaces lorsqu'elles s'appuient sur les connaissances des gouvernements locaux sur les conditions du marché du travail local (OECD, 2016^[46]). En effet, une connaissance approfondie des spécificités des bassins d'emploi est nécessaire à l'élaboration d'actions qui soient adaptées à chaque contexte. Les collectivités locales peuvent également jouer un rôle essentiel dans l'amélioration et le soutien à la formation des compétences et à la création d'emplois, par exemple en mettant en place des systèmes locaux d'information sur les carrières et des parcours de formation, en mettant en œuvre des actions spécifiques pour favoriser l'insertion des entreprises au tissu local, et en promouvant la montée en compétences et les reconversions pour répondre aux nouveaux besoins du marché du travail. De plus, les communes sont bien placées pour soutenir les partenariats avec les établissements d'enseignement, les entreprises sur leur territoire, et les organisations de la société civile (OECD, 2016^[46]). Aux Pays-Bas, par exemple, les responsabilités en matière de politiques actives du marché du travail sont réparties entre le service public national de l'emploi et les communes. Ces dernières jouent en effet un rôle majeur dans l'activation des chômeurs de longue durée et des personnes inactives, dans la lutte contre le chômage des jeunes et dans l'intégration des migrants dans les marchés du travail locaux. De plus, les communes néerlandaises disposent d'une grande marge de main d'œuvre dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques (OECD, 2023^[47]).

Des interventions ciblées sont nécessaires pour relever le défi des jeunes au chômage et celui de la faible participation des femmes au marché du travail urbain, et plus généralement l'accès à l'emploi des catégories de population vulnérables, notamment au travers du développement des compétences. Les villes et les gouvernements locaux jouent un rôle essentiel dans la création de systèmes de formation des adultes. En tant que niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, ils sont les mieux placés pour identifier les défis auxquels sont confrontés les employeurs et les travailleurs. Avec le soutien du gouvernement marocain, les gouvernements locaux peuvent mettre en place de nombreuses mesures pour améliorer l'accès à l'emploi des jeunes, des femmes et des catégories de population vulnérables. Les gouvernements locaux peuvent notamment collaborer avec différentes sortes d'acteurs locaux, comme des associations ou des entreprises, pour aider les jeunes à intégrer le marché du travail. Cette collaboration s'est avérée essentielle dans d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, la ville de Toronto au Canada collabore avec le mouvement à but non lucratif United Way Greater Toronto pour offrir une orientation professionnelle aux jeunes. Aux Pays-Bas, Rotterdam a mis en place un programme d'orientation professionnelle pour les jeunes appelé Bridge en étroite collaboration avec les employeurs locaux (OECD, 2022^[48]).

Les gouvernements locaux pourraient également ajuster l'offre de formation pour répondre à la demande locale de compétences et orienter la production de nouvelles compétences vers les secteurs en croissance, par exemple les compétences numériques. À Londres, au Royaume-Uni, le programme Talents Numériques (*Digital Talent Programme*) vise à augmenter le volume et la qualité de la formation dans le domaine des technologies numériques et ainsi accroître les opportunités de travail pour les jeunes, en particulier les femmes, les groupes défavorisés et les personnes issues de minorités (OECD, 2022^[48]). En Autriche, la ville de Vienne s'est engagée à aider les jeunes fortement touchés par la crise de COVID-19 à travers des formations, tandis que la ville de Donegal en Irlande a mis en œuvre un programme pour aider les femmes les plus éloignées du marché du travail à retrouver un emploi (Encadré 4.9).

Pour soutenir l'action des villes marocaines à améliorer l'accès à l'emploi, en particulier des catégories de population vulnérables, le gouvernement national a un rôle important à jouer, notamment pour renforcer les capacités humaines et financières des personnels des gouvernements locaux (voir Chapitre 6).

Encadré 4.9. Sélection d'exemples internationaux de programmes locaux de formation qui ciblent les jeunes et les femmes

Programme Talents numériques à Londres (Royaume-Uni)

Le programme consiste en une série de projets conçus pour remédier aux inégalités dans le secteur du numérique, notamment la sous-représentation des femmes et des travailleurs issus des minorités. Le programme permet aux personnes entre 18 et 24 ans d'acquérir des compétences numériques, de recevoir des conseils en matière de carrière et de bénéficier d'un soutien pour créer leur propre entreprise dans le secteur des technologies. Le programme apporte également un soutien aux employeurs et aux formateurs pour améliorer l'orientation professionnelle des jeunes dans le secteur du numérique. Le programme facilite aussi les partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur et les PME.

Programmes d'éducation et de formation pour les jeunes à Vienne (Autriche)

La pandémie de COVID-19 a eu un impact très important sur le marché du travail à Vienne, en particulier pour les jeunes qui ont vu leur taux de chômage gonfler de plus de 50% entre mai 2019 et mai 2020. Pour relever ce défi, la ville de Vienne a lancé en juin 2020 un programme d'éducation et de formation d'un montant de 17 millions EUR, dont 10 millions EUR pour la formation en apprentissage dans les entreprises et 7 millions EUR pour la formation des jeunes sans emploi. Cette formation offre des passeports de compétences pour les professions dans les domaines de la santé, des soins et des technologies de l'information.

Programme de formation et renforcement de la confiance en soi des femmes à Donegal (Irlande)

La ville de Donegal a mis en place le projet WISE (Women's Integration Skills and Employment) entre 2017 et 2020 pour aider les femmes les plus éloignées du marché du travail à retrouver un emploi, entreprendre une formation ou à devenir travailleuses indépendantes. Le projet, co-financé par le Fonds social européen et le ministère de la justice et de l'égalité irlandais, a fourni des services gratuits pour doter les femmes de tout âge des compétences et de la confiance nécessaires pour retourner à l'emploi. Chaque femme participante a reçu les services d'un conseiller personnel en matière d'emploi (rédaction de CV, conseils pour performer en entretien, etc.). Le programme a aussi sélectionné des postes auprès d'employeurs locaux susceptibles de convenir aux candidates. Il a également un service de suivi aux participantes après leur embauche, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, afin de les aider à obtenir des financements publics pour continuer à se former et pour obtenir une aide à la garde d'enfants.

Source : OECD (2022^[48]), *Future-proofing adult learning systems in cities and regions : A policy manual for local governments*, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/future-proofing-adult-learning-systems-in-cities-and-regions_11fa26cc-en.

La Politique de la Ville doit être recentrée sur ses objectifs initiaux

La Politique de la Ville a été définie dans le Programme Gouvernemental en 2012 comme une « politique publique volontariste basée sur une démarche transversale visant à lutter contre la précarité et l'exclusion, notamment dans les zones urbaines sensibles sujettes à des pressions multiformes ». C'est une politique interministérielle, intégrée, multi-partenariale, contractuelle et participative (MATNUHPV, 2018^[49]). Depuis son lancement, le MATNUHPV a mis en œuvre environ 200 projets pour une contribution financière de 8,37 milliards MAD (pour un coût global de 38,4 milliards MAD) (MATNUHPV, 2021^[50]). Ces projets visent à améliorer les conditions de vie dans les zones urbaines défavorisées, notamment en termes d'habitat,

d'infrastructures, de services publics, d'emploi et de loisirs, et peuvent également accompagner la fourniture d'équipements des villes nouvelles, tels que la voirie, les espaces verts, les espaces publics, etc. Les projets de la Politique de la Ville se déclinent à plusieurs échelles, de la médina et du quartier à la région en passant par la commune. Dans le cadre des projets, la collectivité désigne son maître d'ouvrage (Al Omrane pour près de 60 % des projets, ainsi que des agences de développement ou des sociétés d'aménagement).

L'opérationnalisation de la Politique de la Ville s'est cependant heurtée à plusieurs difficultés, notamment : i) un champ d'intervention trop hétéroclite entre zones urbaines défavorisées et villes nouvelles ; ii) un manque de clarté quant à l'échelle d'intervention (quartier, ville, territoire) ; iii) une opérationnalisation trop lente due aux contraintes sur le terrain ; iv) un manque de coordination et d'articulation avec les autres programmes en place qui visent également l'amélioration du cadre de vie en milieu urbain, comme le programme Habitat Menaçant Ruine (HMR) ou le programme de Mise à Niveau Urbaine (MANU) ; v) un défaut de consultation avec les parties prenantes ; et vi) une absence de définition claire du rôle de la commune dans la mise en œuvre des projets (MATNUHPV, 2021^[50]).

Un recentrage de la Politique de la Ville sur ses priorités de lutte contre la précarité et l'exclusion devrait donc être encouragé, par exemple en renforçant la planification stratégique et en mettant en place une stratégie pluriannuelle ainsi qu'une géographie prioritaire des zones éligibles à l'intervention de la Politique de la Ville. En ce sens, il serait également nécessaire de recentrer les actions de rénovation et de renouvellement urbain au niveau des plans d'aménagement. Parallèlement à la planification stratégique, les échelles d'intervention devraient également être redéfinies, en concentrant les efforts sur les quartiers et les communes. Une nouvelle approche de la Politique de la Ville est d'ailleurs en cours, avec un ciblage des quartiers ou sites prioritaires, et doit être mise en œuvre de manière plus généralisée. L'accélération de la numérisation des bases de données relatives à la Politique de la Ville pourrait également remédier à la lenteur des processus en facilitant et en optimisant le suivi des projets. La consultation renforcée avec les parties prenantes et la convergence entre les acteurs permettrait quant à elle de promouvoir la coordination et l'articulation avec les autres programmes de rénovation urbaine. Enfin, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments Menaçant Ruine (ANRUR) pourrait voir son rôle dans la mise en œuvre de la Politique de la Ville renforcé, par exemple dans la coordination des initiatives de rénovation urbaine et de réhabilitation des bâtiments délabrés, dans le financement des projets de rénovation urbaine, et dans la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation des impacts des projets de rénovation urbaine. En cela, l'ANRUR pourrait s'inspirer du cas de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en France, qui finance et accompagne la transformation de quartiers de la Politique de la Ville (Encadré 4.10).

Encadré 4.10. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en France

L'ANRU est un établissement public industriel et commercial qui finance et accompagne la transformation de quartiers de la Politique de la Ville en France. L'ANRU a été créée en 2003, quelques mois après le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la ville, afin de piloter et financer le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). En 2014, dans le cadre de la programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le Gouvernement a annoncé la création du Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine (NPNRU), avec l'ANRU toujours chargée de le piloter. LE NPNRU est doté de 12 milliards EUR d'équivalent-subvention (14 milliards EUR de concours financier) attribués par l'ANRU pour financer la rénovation de 450 quartiers. Le programme est financé par : Action Logement (à hauteur de 8,4 milliards EUR), l'Union Sociale pour l'Habitat (à hauteur de 2,4 milliards EUR) et l'État (à hauteur de 1,2 milliards EUR). L'objectif principal du NPNRU est de rénover les quartiers en profondeur en favorisant la mixité sociale, la diversification des logements et bâtiments, le désenclavement et le développement économique.

En termes de gouvernance, le NPNRU connaît trois évolutions par rapport au PNRU : i) une contractualisation en deux temps pour mieux définir les projets (protocole de préfiguration puis convention opérationnelle) ; ii) portage des projets au niveau de l'agglomération plutôt qu'au niveau des communes ; iii) une participation forte des parties prenantes dès la conception des projets via les conseils citoyens et les maisons de projet.

Les projets de renouvellement urbain sont approuvés par un comité d'engagement national qui définit la participation financière de l'ANRU en fonction des ambitions et de la stratégie d'action de chaque opération. Une convention est ensuite signée par l'ANRU, les porteurs de projet et les maîtres d'œuvre.

Source : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (s.d.^[51]), <https://www.anru.fr/>.

L'accès aux services essentiels et aux espaces publics pour tous dans les villes marocaines doit continuer d'être amélioré

Pour réduire les inégalités urbaines et favoriser un accès aux opportunités pour tous dans les villes, il est crucial d'assurer à tous les habitants de toutes les villes un meilleur accès aux services essentiels qui sont également moteurs de l'inclusion sociale. Cela comprend l'accès à l'eau et l'assainissement, l'énergie, l'éducation, le numérique et la culture. L'accès aux infrastructures numériques en particulier est essentiel pour connecter les populations aux opportunités économiques et éducatives des villes. L'extension de la couverture Internet haut débit fixe et mobile doit ainsi être favorisée pour réduire la fracture numérique. Promouvoir la culture comme levier d'inclusion dans les villes, en soutenant d'une part les initiatives culturelles locales, et d'autre part en facilitant l'accès à la culture pour tous les habitants, en particulier ceux issus de groupes de populations vulnérables, permet également de renforcer la cohésion sociale.

L'accès aux espaces publics pour tous est également un facteur essentiel pour réduire les inégalités dans les villes et promouvoir la croissance inclusive car ils sont censés offrir un accès égalitaire à tous les habitants et sont un vecteur d'intégration et d'inclusion, permettant ainsi de renforcer la cohésion sociale dans les zones urbaines. Les espaces publics dans les villes marocaines, comme les places, les jardins, les espaces verts et les souks, sont des lieux de vie essentiels pour les habitants, pour favoriser la sociabilisation et pour accéder aux équipements publics. D'après ONU Habitat, les espaces publics sont des lieux d'usage public, accessibles et profitables gratuitement par tous. Ils constituent un élément central du bien-être individuel et collectif, des lieux de vie collective et de cohésion sociale. Il existe trois catégories

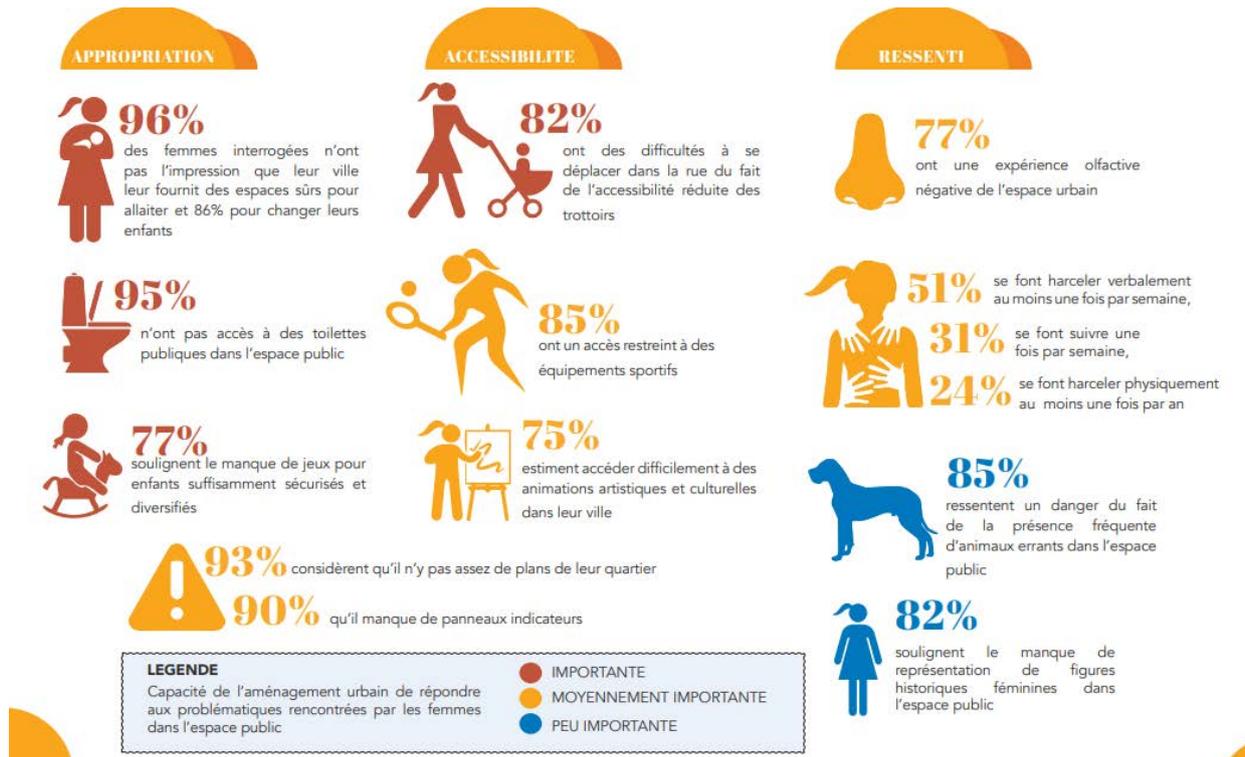
principales d'espaces publics : les rues (trottoirs), les espaces publics ouverts (parcs), et les équipements publics (marchés) (UN Habitat, 2020^[52]). Avec la pandémie de COVID-19, leur rôle est devenu encore plus essentiel, notamment pour préserver le lien social, d'autant plus qu'il a été démontré que le taux de contagion était plus faible en espace extérieur.

Cependant, ces espaces font face à de nombreux défis tels que le manque d'entretien, des inégalités d'accès pour certaines catégories de population comme les femmes et les personnes ayant un handicap, et les difficultés à se déplacer sur les trottoirs. Certains espaces publics dans les villes marocaines sont en effet mal entretenus, mal éclairés et mal équipés, avec un manque d'équipements de base comme des bancs et des poubelles, ce qui les rend peu attractifs pour les habitants. De plus, de nombreux espaces publics sont envahis illégalement par les commerces, empêchant l'appropriation de ces espaces par les piétons.

C'est pourquoi de nombreuses initiatives ont été lancées pour encourager l'accès à l'espace public pour tous dans les villes marocaines. La Politique de la Ville promeut ainsi la création d'espaces publics de qualité propices aux échanges sociaux et culturels et l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports de proximité comme vecteur d'épanouissement social et personnel (MATNUHPV, 2018^[49]). Le Programme Villes Accessibles, mis en place par le Ministère de la Solidarité, du Développement Social, de l'Égalité et de la Famille en 2018, vise à étendre au niveau national le programme d'amélioration de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite à Marrakech. Le gouvernement marocain a également mis en place plusieurs programmes de rénovation et de requalification des espaces publics dans les villes marocaines, en partenariat avec les autorités locales et les acteurs de la société civile. Par exemple, le programme « Rabat Ville Lumière : capitale marocaine de la culture », initié en 2014, vise à préserver les espaces verts et l'environnement, améliorer l'accès aux services et équipements sociaux de proximité et à offrir des équipements sportifs et culturels aux habitants de la ville.

Cependant, la question de l'accès des espaces publics aux femmes demeure un défi majeur dans les villes marocaines. Les problèmes rencontrés par les femmes dans les espaces publics urbains au Maroc sont multiples et recouvrent plusieurs dimensions, notamment l'appropriation des espaces publics, la sécurité et le ressenti. Par exemple, selon des enquêtes réalisées par le gouvernement, 82 % des femmes interrogées déclarent avoir des difficultés à se déplacer dans la rue du fait de l'accessibilité réduite des trottoirs. 75 % estiment avoir du mal à accéder à des activités artistiques et culturelles dans leur ville, tandis que 51 % disent se faire harceler verbalement au moins une fois par semaine dans l'espace public urbain (Graphique 4.1) (MATNUHPV et ONU Femmes, 2020^[53]). Pour répondre à ces défis, le MATNUHPV a, dans le cadre de la Politique de la Ville, lancé une initiative pour accompagner la conception et la mise en œuvre de projets d'aménagement d'espaces publics qui répondent à l'impératif d'accès égal et intègrent les besoins des femmes et des filles sous la forme d'un guide. Ce guide vise à fournir aux autorités et aux maîtres d'ouvrage des indications pratiques sur les aménagements à intégrer dans les espaces publics, afin de les rendre plus accessibles à tous, en particulier aux femmes et aux filles (MATNUHPV et ONU Femmes, 2020^[53]).

Graphique 4.1. Principales difficultés rencontrées par les femmes dans les espaces publics urbains marocains



Note : D'après des enquêtes de terrain réalisées par le MATNUHPV en partenariat avec ONU Femmes.

Source : MATNUHPV et ONU Femmes (2020^[53]), *Guide référentiel: Pour des espaces publics urbains plus accessibles aux femmes et aux filles*,

<https://morocco.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Morocco/Documents/Publications/2021/GUIDE%20REF%20fr%20050321.pdf>.

Pour augmenter l'offre d'espaces publics adéquats et promouvoir encore davantage l'accès des groupes de population vulnérables aux espaces publics, en particulier les femmes, mais aussi les enfants, les jeunes, les séniors et les personnes à besoins spécifiques, il est important d'intégrer la question de l'espace public dans la politique urbaine nationale et de renforcer le lien entre planification urbaine, aménagement des sols et accessibilité. Une définition claire des espaces publics et des standards minimums requis (par exemple en matière de dimensions, etc.) au niveau de la politique urbaine nationale est nécessaire, tandis que la conception universelle (*universal design* en anglais), c'est-à-dire la conception d'espaces publics qui soient adaptés à tous, doit être encouragée. Une implication plus large et systématique des citoyens et parties prenantes doit être encouragée afin de s'assurer que les documents de planification urbaine et les espaces publics répondent aux besoins des habitants (voir Chapitre 6). Les innovations numériques peuvent également contribuer à faire en sorte que les espaces publics soient bien accessibles à tous, en simulant l'accessibilité des espaces publics notamment aux personnes ayant un handicap, tandis qu'une évaluation régulière permet d'identifier les espaces publics nécessitant des améliorations.

Les avantages économiques liés à l'amélioration des espaces publics doivent également être mieux reconnus et exploités pour augmenter la compétitivité des villes marocaines. Pour cela, le Maroc pourrait mettre en place un mécanisme national visant à aider les collectivités locales à mettre en place des instruments de captation de la valeur foncière provenant des investissements dans l'amélioration de l'espace public. En effet, si les collectivités locales marocaines sont autorisées à mettre en œuvre des instruments de captation de la valeur foncière suite à des investissements dans des équipements comme des espaces publics, en pratique, ces instruments sont rarement utilisés par manque de capacité administrative des gouvernements locaux (OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022^[54]). Les capacités des acteurs locaux doivent donc être renforcées pour leur permettre de mettre en œuvre ces différentes mesures (voir Chapitre 6).

Améliorer la mobilité dans les villes marocaines

Les insuffisances et défis liés à la mobilité dans les villes marocaines nuisent au développement économique des villes, à la qualité de vie des résidents urbains, et à l'environnement

La croissance urbaine et l'étalement des villes accroissent les besoins en mobilité urbaine et interurbaine, engendrant une demande croissante en infrastructures et en services de transport. Ces besoins vont continuer d'augmenter dans les prochaines décennies puisqu'à l'horizon 2030, près de 70 % de la population marocaine habitera dans les villes. Les progrès économiques enregistrés au Maroc sont aussi à l'origine de l'augmentation de la demande en mobilité urbaine, le développement d'activités économiques et commerciales dans les villes et en dehors des centres-villes contribuant à l'augmentation des déplacements. Au cours des 30 dernières années, le nombre total de déplacements a au moins doublé dans la plupart des villes marocaines (Banque Mondiale, 2015^[55]). Cependant, comme vu dans le Chapitre 2, les transports et la mobilité dans villes marocaines font face à de nombreux défis.

Dans la plupart des villes marocaines, la majorité des déplacements se font à pied. Par exemple, d'après l'étude pour le Plan de Déplacement Urbain du Grand Casablanca, la marche à pied constitue 62 % des déplacements, avec une part plus élevée pour les femmes (76 %) que pour les hommes (57 %) (Casa Transport, 2018^[56]). Cependant, ce mode de déplacement est en réalité souvent un mode de déplacement contraint par les manques de moyens des ménages ne pouvant financer une voiture individuelle ou les déplacements en transports publics, ou par l'absence de transports publics de qualité conduisant les ménages à se rabattre sur les déplacements à pied. De plus, ce mode de mobilité dite « douce » se heurte à des problèmes liés aux voiries inadaptées, comme des trottoirs mal entretenus et peu accessibles, des passages piétons peu ou pas formalisés, etc.

La part modale des transports en commun dans les villes marocaines est relativement faible comparée à d'autres pays de l'OCDE. Selon une enquête réalisée dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains de Casablanca en 2018, seulement 13 % des déplacements à Casablanca se font en bus (Casa Transport, 2018^[56]). C'est beaucoup moins qu'à Mexico, Mexique (60 %) ou à Santiago, Chili (50 %) (Coopération Municipale CoMun, 2015^[57]). Ceci est dû notamment à un faible maillage du transport en commun urbain. En effet, le Maroc compte un bus pour 5 000 habitants, alors que dans les pays à revenus moyens, il y a environ un bus pour 2 000 habitants (Medias 24, 2022^[58]). De plus, les bus sont considérés comme de « mauvaise qualité » par 77 % de la population, n'encourageant pas à leur utilisation. En revanche, le tramway est considéré comme de « bonne » ou de « très bonne » qualité par près de 85 % de la population casablancaise (Casa Transport, 2018^[56]). Cependant, ce mode de transport public est encore relativement peu utilisé. À Casablanca, la part du tramway (inauguré en 2012) dans les déplacements était de 1,4 % en 2018 ou 4 % des modes motorisés (Delahais et Alouis, 2021^[59]). Les transports en commun urbains sont également souvent considérés comme trop chers par la population. Les dépenses en transport urbain

peuvent en effet représenter jusqu'à près de 20 % des revenus des ménages les plus pauvres, pour un niveau de service relativement faible (Banque Mondiale, 2015^[55]). En plus d'être en nombre insuffisant et trop onéreux, les transports publics urbains sont souvent trop lents, avec une vitesse commerciale d'environ 5 km/h en moyenne dans les zones urbaines les plus denses du pays aux heures de pointe, à cause des embouteillages, d'arrêts trop fréquents, et d'une désorganisation générale du trafic dans les villes (Banque Mondiale, 2015^[55]).

Du fait notamment de l'étalement urbain et de l'absence d'offre adéquate de transports en commun, l'équipement automobile est en progression au Maroc. À Casablanca par exemple, le taux de voitures pour 1 000 habitants a augmenté de 90 en 2004 à 113 en 2018 (Casa Transport, 2018^[56]) et le nombre de déplacements en voiture a doublé ces 30 dernières années (Casa Transports, 2018^[60]). La prédominance des véhicules individuels et des taxis parmi les moyens de transport, ainsi que la non-optimisation des plans de circulation, engendrent d'importants problèmes de congestion dans les villes marocaines. Par ailleurs, le nombre de motos dans le pays est très important, avec plus de 1,4 million de motos en circulation en octobre 2020. Les problèmes de congestion associés à une désorganisation chronique du trafic routier ont également pour conséquence une importante insécurité routière. En 2019, le nombre de morts sur la route pour 100 000 habitants était de presque 17 au Maroc, un chiffre bien supérieur à la moyenne de 6,4 des pays de l'OCDE (World Health Organisation, s.d.^[61]).

Un autre défi majeur lié à la mobilité dans les villes marocaines est le niveau élevé de pollution et d'émissions de gaz à effet de serre dues aux transports dans les villes. Le transport routier est la deuxième source d'émissions au Maroc. Ceci est dû notamment aux embouteillages qui entraînent une augmentation des émissions par véhicule-km et à l'utilisation de véhicules privés au lieu des transports publics, contribuant à un fort taux d'émissions par passager-km. De plus, l'étalement urbain qui caractérise les villes marocaines conduit à des trajets plus longs et donc à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'à une augmentation de l'utilisation des véhicules privés, qui sont pour la plupart des véhicules d'occasion, rendant plus difficile l'adoption de technologies pouvant décarboner la flotte automobile (ITF, 2021^[62]).

Ces problèmes structurels liés aux transports et à la mobilité ont des conséquences négatives importantes sur de nombreuses dimensions du bien-être des habitants des villes marocaines. La pollution atmosphérique a des implications directes sur la santé des habitants, entraînant des problèmes respiratoires et d'autres maladies liées à la qualité de l'air (OECD, 2014^[63]), ainsi que des coûts économiques importants liés aux dépenses de santé et à la perte de productivité. De plus, la qualité de vie en général s'en trouve affectée, car les fréquents embouteillages et les déplacements inefficaces rendent les déplacements quotidiens laborieux et nuisent au bien-être des résidents. En outre, ces défis liés à la mobilité ont des répercussions sur l'accessibilité des opportunités d'emploi, services publics et équipements essentiels. Les retards fréquents dans les déplacements peuvent entraver l'accès des travailleurs aux emplois, compromettant ainsi les opportunités professionnelles et la croissance économique. De plus, la difficulté d'accès aux services publics et aux équipements de base tels que les écoles et les hôpitaux contribue à creuser les inégalités sociales et économiques.

L'actualisation de la Stratégie Nationale des Déplacements Urbains en cours de recherche à répondre aux défis de mobilité dans les villes marocaines

La Stratégie Nationale des Déplacements Urbains (SNDU) du Maroc a été validée en 2008 et lancée en 2010, avec le soutien technique de la Banque Mondiale, dans un contexte de réforme et de revitalisation du secteur des déplacements urbains, pour répondre aux défis posés par l'urbanisation rapide et l'accroissement de la demande de mobilité urbaine. L'objectif de cette stratégie a été d'établir un système de transport urbain efficace, socialement inclusif, et qui permette d'atteindre les objectifs de durabilité du pays (Portail National des Collectivités Territoriales, n.d.^[64]). Elle a été appuyée par la création du Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain (FART) en 2007, destiné à

soutenir les réformes dans le secteur des transports urbains et interurbains au Maroc en finançant les besoins des villes en termes de transports urbains. De plus, un projet de feuille de route stratégique pour la mobilité durable (urbaine et péri-urbaine) est actuellement en élaboration par le Ministère de l'Intérieur. Cette feuille de route a pour finalité la mise en cohérence et la convergence des résultats d'études stratégiques réalisées en rapport avec le secteur des transports, et l'alignement des pratiques nationales avec les standards internationaux du secteur. Elle permettra ainsi d'établir une vision prospective de la mobilité urbaine et périurbaine durable dans les agglomérations marocaines, notamment en termes de renforcement des capacités institutionnelles, d'élaboration de plans de mobilité urbaine et de développement des transports de masse dans les corridors et les sites propres, de création et de renforcement des infrastructures (parking, routes, rocares, trémies, etc.) et de satisfaction des engagements internationaux du Maroc en matière de changement climatique et de développement durable.

Cependant, comme vu précédemment, les défis liés à la mobilité dans les villes marocaines demeurent, voire s'intensifient à mesure que l'urbanisation augmente. Devant cette persistance des défis, le gouvernement marocain cherche à actualiser cette stratégie à l'horizon 2040, en adaptant le cadre stratégique aux nouvelles exigences socio-économiques et environnementales liées à la mobilité urbaine, et en mettant l'accent sur un nouveau modèle d'accompagnement financier et la refonte du mode de gouvernance, en particulier le modèle de la gestion déléguée. Cette actualisation s'effectue via l'élaboration d'une feuille de route nationale pour une mobilité durable à l'horizon 2040, en parallèle d'une étude interne pour estimer les besoins d'investissements dans les transports urbains pour la période 2024-28 (Badrane, 2024^[65]).

Pour améliorer la mobilité urbaine, cette stratégie à l'horizon 2040 pourrait se concentrer sur les points suivants :

- Développer et étendre les réseaux de transports publics urbains, y compris les tramways et les bus à haut niveau de service, en renforçant la multi-modalité et en intégrant les technologies intelligentes pour la gestion du trafic et l'information aux voyageurs
- Promouvoir les modes de mobilité douce, à travers l'aménagement d'infrastructures dédiées
- Renforcer l'inclusivité de l'utilisation des transports urbains, en particulier pour les femmes
- Améliorer la gouvernance et adopter une approche métropolitaine

Promouvoir davantage les transports publics urbains pour favoriser la croissance économique et contribuer aux objectifs de durabilité du Maroc

Promouvoir les transports publics urbains est un levier essentiel à la croissance économique des villes et du pays dans son ensemble. En facilitant la mobilité des travailleurs, les transports publics rendent les déplacements, notamment professionnels, plus efficaces, favorisant ainsi une productivité accrue et contribuant à long terme à la compétitivité économique du Maroc. L'amélioration de la connectivité entre les quartiers résidentiels et les centres d'emploi stimule l'activité économique et encourage l'investissement dans les différentes régions du pays. En investissant dans des modes de transport collectif modernes, tels que les bus rapides et bus à haut niveau de service (BHNS), les tramways et les métros, le Maroc peut également promouvoir une urbanisation plus durable et résiliente. En effet, ces modes de transport contribuent à réduire l'empreinte carbone des villes marocaines en limitant la dépendance aux véhicules à combustion, principaux contributeurs aux émissions de gaz à effet de serre. De plus, le développement des transports en commun encourage une utilisation plus rationnelle de l'espace urbain, réduisant l'étalement urbain et préservant les ressources naturelles. Des investissements accrus dans les transports publics urbains contribueraient ainsi à atteindre les objectifs de développement durable en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en créant des environnements urbains plus durables, et soutiendraient la vision d'un Maroc plus vert et résilient, notamment à travers son Nouveau Modèle de Développement, et en phase avec ses engagements envers les Accords de Paris et les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies.

Au cours des dernières années, le Maroc a reconnu l'importance de la promotion des transports publics urbains pour faire face aux défis croissants liés à la congestion et à la mobilité et pour promouvoir plus de croissance économique durable. Des initiatives ont été lancées dans plusieurs villes du pays pour améliorer les systèmes de transport public. Des villes comme Rabat ou Casablanca ont mis en œuvre des réseaux de tramway modernes, offrant une alternative efficace et durable aux modes de transport individuels. Parallèlement, des systèmes de bus rapides ont été introduits dans certaines villes pour offrir des options de transport public plus flexibles et accessibles. Ces initiatives visent notamment à connecter les quartiers résidentiels aux zones économiques et aux centres d'emploi, améliorant ainsi l'efficacité des déplacements pour les citoyens. À Casablanca, par exemple, les autorités ont mis l'accent sur le développement d'un réseau de transport public additionnel de près de 100 km d'ici 2025, avec quatre lignes de tramway et 2 lignes de transit de bus rapides (BRT). En 2024, 48 km de réseau de tramway étaient réalisés (lignes T1 et T2) et 26,5 km en cours de réalisation (lignes T3 et T4), tandis que 24,4 km de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS, lignes L5 et L6) ont été mises en service le 1^{er} mars 2024. De plus, l'étude d'actualisation du PDU de Casablanca (en cours d'élaboration en 2024) préconise la réalisation de 61 km de transports collectifs en site propre (TCSP). À Rabat, les autorités ont investi dans le développement des infrastructures de transport en créant une ligne de tramway de 20 km entre 2011 et 2019. En 2024, la conurbation de Rabat-Salé-Témara dispose d'un réseau de tramway de 26,6 km et une étude pour la mise en œuvre d'autres lignes de BHNS est en cours d'élaboration. Les investissements dans les transports publics urbains au Maroc ne se limitent pas seulement aux infrastructures physiques, mais incluent également des initiatives visant à moderniser les systèmes de paiement et à fournir des informations en temps réel aux usagers. Ces mesures contribuent à rendre les transports publics plus attrayants, fiables et pratiques.

Cependant, malgré ces progrès, la couverture des réseaux de transport public reste limitée par rapport aux besoins de la population urbaine croissante du Maroc. De plus, les systèmes de transport public manquent souvent d'intégration, rendant les déplacements multimodaux (combinant par exemple tramway, bus, et vélo) peu pratiques pour les usagers. Le financement insuffisant et le manque de modèles économiques viables à long terme constituent également des obstacles majeurs à l'expansion et à l'amélioration des services de transport public. Pour y remédier et augmenter les investissements, le gouvernement national marocain pourrait s'appuyer sur le Fonds d'accompagnement des réformes du transport routier urbain et interurbain (FART), et en étendre la portée. Si le FART joue déjà un rôle clé

dans les efforts déployés par les autorités locales en soutenant un large éventail de projets visant à améliorer la mobilité urbaine et à rendre les transports urbains plus efficaces et durables, ses financements doivent couvrir plus de villes et de régions pour répondre aux besoins de la population urbaine croissante.

En plus des investissements du FART, le Maroc pourrait explorer d'autres modèles de financement comme les partenariats public-privé (PPP), qui représentent un autre levier stratégique pour augmenter les investissements dans les modes de transports publics et de mobilité douce sur le long terme (OECD, 2023^[66]). Ces partenariats permettent en effet de combiner l'expertise, les ressources financières et l'innovation du secteur privé avec les objectifs de développement durable et d'intérêt public du secteur public. Les projets de tramway de Casablanca et Rabat sont d'ailleurs des exemples réussis de PPP dans le domaine du transport urbain. En s'appuyant sur ces succès, le Maroc pourrait envisager des PPP similaires pour l'extension des réseaux existants, le développement de nouveaux tramways dans d'autres villes, ou le développement d'autres moyens de transport comme le BRT ou le système de bus à haut niveau de service (BHNS). Le BHNS de Curitiba, Brésil, est un exemple de transport public efficace mis en place grâce à des partenariats stratégiques avec le secteur privé. Afin de renforcer le rôle des PPP, le gouvernement marocain pourrait mettre en place un certain nombre d'actions, notamment : élaborer des cadres réglementaires et des incitations pour le secteur privé à investir dans des projets de transport public et de mobilité douce ; offrir des garanties pour réduire les risques financiers pour les investisseurs privés ; assurer la transparence dans les appels d'offres et les processus de sélection des partenaires ; et explorer des financements mixtes, combinant des investissements publics, privés et des fonds internationaux dédiés au développement durable (OECD, 2023^[66]).

Pour accélérer les investissements dans les modes de transport publics durables, le Maroc peut tirer parti des événements majeurs à venir que sont la CAN 2025 et la Coupe du Monde de Football de 2030, comme cela a été fait par exemple en 2010 à Johannesburg en Afrique du Sud, qui avait profité de la Coupe du Monde 2010 pour réaliser de nouveaux investissements dans les infrastructures de la ville à travers deux projets ambitieux de transport public. D'une part, le système de Bus Rapid Transit a permis de connecter Soweto au centre-ville de Johannesburg, l'impératif de la date limite de 2010 pour l'événement ayant accéléré la mise en œuvre du projet et débloqué des financements cruciaux. D'autre part, la Coupe du Monde a également servi de catalyseur pour l'achèvement anticipé du Gautrain (train express régional dans la région du Gauteng), le premier train rapide de banlieue d'Afrique du Sud, qui relie Johannesburg, Pretoria et l'aéroport OR Tambo (OECD, 2024^[67]).

Encourager les modes de mobilité douce, à travers l'aménagement d'infrastructures dédiées

La promotion des modes de mobilité douce dans les villes a de nombreux avantages et permet d'atteindre les objectifs de durabilité et d'inclusion. En effet, les modes de mobilité doux, tels que la marche et le vélo, ne produisent pas d'émissions, contribuant ainsi à réduire la pollution de l'air, et donc à améliorer la santé publique, ainsi qu'à lutter contre le changement climatique. De plus, en encourageant les citoyens à opter pour des modes de transport non-motorisés, le nombre de véhicules sur les routes diminue, réduisant la congestion et les temps de trajet. La mobilité douce favorise également l'activité physique, diminuant les risques de maladies chroniques et améliorant le bien-être. Enfin, les infrastructures de mobilité douce, telles que les pistes cyclables et les trottoirs larges, sont souvent moins coûteuses à développer et à entretenir que les infrastructures pour les véhicules motorisés.

Dans de nombreuses villes marocaines, les projets de transports publics sont accompagnés d'investissements dans la mobilité douce. Marrakech fut la première ville d'Afrique à mettre à la disposition de ses habitants des vélos en libre-service avec une flotte initiale de 320 vélos à l'occasion de la COP22 qui s'y était tenue en 2016. Dans l'Éco-cité de Zenata, le plan d'urbanisme a été conçu pour favoriser la mobilité collective et douce afin de limiter l'usage de la voiture individuelle sur les territoires où des alternatives crédibles existent pour les résidents urbains. Le plan de mobilité douce dédie ainsi aux piétons

et cyclistes un circuit de 44 km de voies exclusives, sécurisées, déconnectées de celles consacrées aux voitures, reliant tous les quartiers de la ville. Benguerir est un autre exemple de ville marocaine ayant promu la conception de quartiers compacts et équipés, avec de nombreuses pistes cyclables et une utilisation systématique des bus électriques. Pour inciter la diminution de l'usage de la voiture individuelle et promouvoir une mobilité urbaine alternative, des villes mettent également en œuvre des politiques incitatives, comme la ville de Rabat qui a initié le programme « Rabat sans ma voiture ». Cette initiative vise à encourager les habitants et les visiteurs de la ville à opter pour des modes de déplacement plus écologiques et moins polluants que la voiture personnelle, comme la marche, le vélo, ou l'utilisation des transports en commun.

Comme vu précédemment, la marche à pied est le mode de déplacement le plus utilisé par les Marocains, même si c'est souvent un choix par défaut par manque de moyen pour s'offrir un autre mode de transport. Ce mode de déplacement fait face à de nombreux défis dans les villes du Maroc, tels que des infrastructures inadéquates (trottoirs en mauvais état ou trop étroits), un manque de passages piétons sécurisés, une accessibilité réduite pour les personnes à mobilité réduite comme les personnes âgées, les enfants ou les personnes souffrant de handicap, et l'insécurité ou le sentiment d'insécurité qui peut être lié à un manque d'éclairage public adéquat. Ainsi, pour que le Maroc puisse tirer profit de ce mode de mobilité douce largement utilisé par les Marocains, il est essentiel d'investir dans des infrastructures piétonnes de qualité, et que la politique urbaine du Maroc priorise la sécurité et le bien-être des piétons. Par exemple, l'accent peut être mis sur la rénovation et l'élargissement des trottoirs, comme cela est fait à Copenhague, Danemark. La création de zones piétonnes dans les centres-villes permet également de favoriser la marche, mais aussi de revitaliser les espaces urbains. La sécurisation des passages piétons en les rendant davantage visibles, ainsi que l'utilisation d'éclairage public adéquat et d'espaces plus ouverts, permettraient également d'augmenter la sécurité des piétons.

Enfin, l'intégration des modes de mobilité douce avec les réseaux de transport public, comme des aménagements piétonniers ou de parkings à vélos près des stations de transport en commun, est cruciale pour favoriser l'intermodalité et promouvoir une mobilité urbaine durable. À Zurich, Suisse, par exemple, la politique de mobilité donne la priorité aux transports publics et déplacements doux en aménageant des voies piétonnes larges et sécurisées menant aux stations de tramway et de bus. De plus, un système de tarification intégrée facilite l'utilisation combinée de plusieurs modes de transport. À Curitiba, Brésil, le système de Bus Rapid Transit (BRT) s'intègre avec des infrastructures piétonnes, ce qui a permis de réduire la dépendance à la voiture et d'augmenter l'utilisation des transports en commun.

Renforcer l'inclusivité de l'utilisation des transports urbains, en particulier pour les femmes

Il est essentiel que les politiques de transport urbain dans les villes marocaines prennent en compte les besoins de tous les groupes de population, quelles que soient leur situation économique, géographique, ou leurs capacités physiques. Favoriser l'inclusivité des transports dans les villes permet en effet de garantir l'égalité des chances en termes d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services publics, et aux loisirs, et de réduire les inégalités. Rendre les transports publics accessibles pour tous permet également de réduire la dépendance à la voiture individuelle, et donc de diminuer la congestion, la pollution de l'air, et les émissions de gaz à effet de serre, participant ainsi à soutenir les objectifs de développement durable.

Bien que beaucoup d'efforts aient été consentis ou soient en cours pour améliorer l'accessibilité et la qualité des services de transport dans les villes marocaines, les coûts peuvent encore représenter une barrière significative pour les personnes à faibles revenus, expliquant notamment la prépondérance de la marche comme moyen de déplacement dans les villes marocaines, comme vu précédemment. C'est pourquoi, afin de permettre à plus de personnes d'utiliser les transports en commun, plusieurs villes de l'OCDE ont mis en place une gratuité totale ou partielle de leur réseau de transports publics, mettant en avant que la gratuité permet d'assurer l'accès de tous aux transports sans discrimination de moyens, de

limiter l'usage de la voiture individuelle, et d'améliorer la mobilité et de renforcer l'attractivité des centres villes. Ainsi, après avoir expérimenté la gratuité des transports en commun les samedis et dimanches, puis l'avoir étendue aux moins de 18 ans et plus de 65 ans en semaine, la métropole de Montpellier en France a opté pour une gratuité totale pour tous ses habitants à partir de décembre 2023. En Estonie, la ville de Tallinn a observé une hausse de la fréquentation du réseau depuis la mise en place de la gratuité de l'ensemble de son réseau de transport (5 lignes de tramway, 8 lignes de bus électrique et 57 bus), en particulier dans les quartiers populaires éloignés du centre-ville, suggérant ainsi une amélioration de l'accessibilité pour les habitants plus défavorisés (Vie publique, 2022^[68]).

L'offre de transport en commun au Maroc demeure également souvent inadaptée aux besoins de certains groupes de population, comme les personnes âgées et les personnes souffrant de handicap, entravant leur accès aux opportunités d'emploi, aux services et aux loisirs (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2021^[69]). Si le Maroc a une Politique publique intégrée pour la promotion des droits des personnes handicapées 2016-2025, avec notamment un Programme Villes Accessibles (*Moudoun Walouja*) lancé en 2018 (Ministère de la Solidarité, n.d.^[70]), le volet transport et mobilité pourrait être davantage renforcé au sein de cette politique. Des villes d'autres pays de l'OCDE offrent notamment des exemples inspirants pour les villes marocaines en matière d'intégration de l'objectif d'accessibilité pour tous aux moyens de transport. À Londres, Royaume-Uni, Transport for London (TfL), l'organisation responsable des transports dans la capitale, a mis en place plusieurs initiatives pour améliorer l'accessibilité. Par exemple, l'intégralité du réseau de bus de Londres est accessible aux personnes en fauteuil roulant, avec des rampes automatiques et des espaces dédiés à bord. Par ailleurs, TfL fournit des informations dans des formats accessibles, y compris des plans de stations de métro en braille. Les voyageurs peuvent également facilement identifier les itinéraires à prendre pour avoir un trajet avec accès « sans marche » pour les personnes à mobilité réduite (Transport for London, n.d.^[71]).

Il est également essentiel de rendre les transports publics des villes marocaines inclusifs pour les femmes. En effet, les études montrent que les schémas de déplacement des femmes diffèrent de ceux des hommes, aussi bien dans le choix du mode de transport, que dans l'heure de déplacement, le but du voyage, les itinéraires et la distance parcourue. Ces différences découlent notamment de disparités entre hommes et femmes en termes d'accès aux ressources, de responsabilités domestiques, de préférences de déplacement et des normes sociales entourant la mobilité pour les femmes (ITF, 2019^[72]). Par ailleurs, les femmes sont plus susceptibles de faire face à des problèmes de sécurité dans les espaces publics et les transports en communs (ITF, 2018^[73]). L'accessibilité, la fiabilité et l'abordabilité des transports en commun sont cruciales pour faciliter les déplacements quotidiens et influencent directement la capacité des femmes à participer au marché du travail et à entreprendre des activités économiques (ITF, 2019^[72]). Pour améliorer l'accessibilité des femmes au transport, le Maroc pourrait intégrer la problématique du genre à sa politique nationale de transport, comme cela est fait au Chili et au Pérou (Encadré 4.11).

Encadré 4.11. Exemples de politiques nationales de transport intégrant la problématique du genre

Perspective du genre dans la conception du système de transport public au Chili

Pour répondre à la croissance rapide des villes chiliennes, et la nécessaire amélioration de la couverture et de la fréquence de l'offre de transport, le Chili s'est engagé dans l'expansion des réseaux de transport et la création de nouvelles connexions intermodales. Les politiques traditionnelles qui supposent des besoins uniformes en mobilité ont souvent négligé les besoins spécifiques des femmes, qui sont pourtant les utilisatrices majoritaires des transports publics à Santiago (51 %). En 2018, le Ministère des Transports et des Télécommunications a mis en place une Politique et un Agenda pour l'Équité des Genres dans les Transports pour répondre à ces enjeux. Cette politique sert de guide stratégique pour promouvoir un accès plus équitable et inclusif des transports publics aux femmes. Cette politique comporte des objectifs internes, tels que la mise en œuvre d'un vaste plan de formation pour sensibiliser et renforcer les compétences du personnel du secteur du transport, et des activités externes axées sur les réponses en cas de harcèlement sexuel dans les transports. De plus, des alliances stratégiques ont été créées avec le Service National de Formation et d'Emploi, le Service National pour les Femmes et l'Équité des Genres, et l'industrie des transports pour encourager l'inclusion des femmes comme conductrices de transports publics.

L'inclusion du genre dans la stratégie de transport urbain au Pérou

Au Pérou, le Ministère des Transports et des Communications a élaboré une stratégie intersectorielle pour augmenter la sécurité de tous les usagers des transports dans les services de transport urbain. Cette stratégie inclut l'établissement d'obligations pour les transporteurs, ainsi que des protocoles, des procédures, et des mécanismes de prévention et d'information pour combattre le harcèlement sexuel dans les transports. En mai 2018, le gouvernement péruvien a approuvé la Politique Générale du Gouvernement (2018-2021), qui souligne l'importance de promouvoir l'égalité et la non-discrimination entre hommes et femmes et de protéger les enfants, adolescents et femmes contre toute forme de violence.

Pour concrétiser ces objectifs, le Ministère, en collaboration avec l'Agence Allemande de Coopération Internationale (GIZ), a mené une étude sur le genre et le transport urbain à Lima et Callao. Cette étude a mis en évidence le problème du harcèlement et révélé que sept femmes sur dix sont harcelées sexuellement dans les transports publics et que six sur dix ont subi du harcèlement sexuel pour la première fois entre treize et dix-huit ans. Pour lutter contre ce fléau, le Ministère travaille avec divers secteurs, des institutions publiques et privées, des agences de coopération internationale et la société civile pour concevoir un cadre réglementaire offrant aux usagers des transports des mécanismes de prévention et d'intervention ainsi que des protocoles en cas de harcèlement sexuel. Ces initiatives s'inscrivent dans une approche plus large visant à garantir la sécurité de tous les usagers des transports, en particulier les femmes, les filles et les garçons, soulignant l'engagement du Pérou à utiliser le transport comme un moyen de développement inclusif.

Source : ITF (2019^[72]), Transport Connectivity: A Gender Perspective, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/transport-connectivity-gender-perspective.pdf>.

Améliorer la gouvernance et adopter une approche métropolitaine du transport urbain au Maroc

La mobilité urbaine pâtit d'un morcellement et d'un chevauchement des compétences en matière de mobilité et transports entre plusieurs acteurs. Les autorités représentantes de l'État, comme le Wali au niveau de la Région ou le gouverneur au niveau de la Province, et les autorités élues, comme les Conseils Régionaux et les Conseils Communaux, se partagent de manière peu claire les compétences en matière d'élaboration et d'exécution des politiques publiques liées aux transports et à la mobilité (OCDE, 2018_[2]). Les intercommunalités et les sociétés de développement local (SDL) peuvent aussi avoir des compétences en matière de mobilité.¹ En effet, à l'instar de plusieurs grandes villes du Maroc, Casablanca s'est dotée d'une SDL pour exploiter le tramway et actualiser les études pour le Plan de déplacement urbain (PDU) du Grand Casablanca. Cet enchevêtrement de compétences peut entraver la capacité à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie cohérente pour le développement de systèmes de transport public efficaces et intégrés. Le manque de coordination entre ces différents niveaux de gouvernance et acteurs peut en effet conduire à des doublons d'efforts, à une allocation inefficace des ressources et à des lacunes dans les services offerts à la population, impactant directement la qualité et l'efficacité de la mobilité urbaine.

Pour relever ce défi, il est impératif pour le Maroc d'adopter une approche plus intégrée et collaborative en matière de planification et de gestion des transports urbains. Cela implique la mise en place de mécanismes de coordination et de partenariats entre tous les acteurs concernés, ainsi que l'harmonisation des politiques et des réglementations à travers les différents niveaux de gouvernement. Les Plans d'Aménagement élaborés au niveau des communes peuvent constituer une plateforme de convergence, comme l'a montré l'exemple des Plans d'Aménagement de Rabat et Salé qui assurent également la connexion avec la périphérie. L'expérience d'autres pays de l'OCDE ayant réussi à surmonter des défis similaires pourrait également offrir des leçons intéressantes. Par exemple, la mise en place d'organes en charge de la mobilité dans certaines métropoles internationales, comme Transport for London pour le Grand-Londres (Royaume-Uni) ou Île-de-France Mobilités pour toute l'Île-de-France (France), a permis de centraliser la prise de décision et de rationaliser la gestion des transports au sein d'un territoire défini, assurant ainsi une meilleure intégration des services de transport et une plus grande efficacité dans la réponse aux besoins de mobilité des citoyens. Cela est déjà fait dans certaines zones métropolitaines comme celle de Rabat-Salé où le développement des réseaux de transports publics urbains, y compris les tramways et les bus, se fait dans le cadre d'une coordination avec Rabat-Région Mobilité (RRM). Ces expériences réussies pourraient s'étendre à davantage de zones métropolitaines. Le Maroc pourrait également s'appuyer sur les SDL pour jouer ce rôle de coordination de la mobilité sur les territoires.

Un autre défi de gouvernance tient à la difficile articulation des politiques de transport public avec les autres politiques urbaines comme les politiques de planification urbaine, d'usage des sols, ou politiques environnementales et du logement. Dans la plupart des villes marocaines, les plans de déplacement urbain (PDU) et les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) ou les Programmes de développement régionaux (PDR) sont élaborés de manière indépendante et parfois contradictoire. À Casablanca, par exemple, il n'existe pas de lien direct entre le Programme de développement régional de la région Casablanca-Settat et le Plan de déplacements urbains à l'échelle de l'intercommunalité Al Beida à laquelle appartient Casablanca – ces deux documents couvrant donc des échelles spatiales différentes (OCDE, 2018_[2]). Si des PDU sont en cours d'actualisation, comme celui de Casablanca, une mise à jour plus régulière des PDU, en s'assurant qu'ils sont mieux intégrés avec les SDAU et les PDR, pourrait ainsi améliorer la cohérence entre la planification des transports et l'aménagement urbain, assurant ainsi une approche plus unifiée et synergique du développement urbain et régional. Le Maroc devrait également généraliser les PMUD (Plans Mobilité Urbaine Durable) pour intégrer les problématiques de durabilité, planification urbaine et transports. Les PDU/PMUD constituent en effet des documents de planification déterminant la vision prospective et les grandes orientations des déplacements et de la mobilité à l'échelle du territoire concerné et déclinant les actions à entreprendre pour répondre aux enjeux et aux besoins futurs en mobilité.²

Les stratégies de développement orienté vers le transport (*Transit-Oriented Development*, TOD) sont des exemples de stratégies qui cherchent à articuler différentes politiques publiques, en intégrant les objectifs de mobilité et transport avec d'autres objectifs comme ceux de logement, notamment à travers la densification résidentielle autour des nœuds de transport en commun. Cela permet de créer des quartiers où les habitants peuvent facilement accéder aux services, aux commerces et aux espaces de loisirs à pied ou en transport en commun, réduisant ainsi la dépendance à la voiture. En planifiant conjointement le développement du logement et du transport, les villes peuvent ainsi offrir une meilleure qualité de vie, favoriser l'inclusion sociale et répondre aux besoins de logement abordable. De tels types de projets pourraient être développés davantage dans les villes marocaines, tout en prêtant attention à éviter d'éventuelles conséquences sur les prix du logement. Les réseaux de tramway à Rabat et Casablanca, par exemple, pourraient servir de fondement à des projets TOD en encourageant le développement urbain autour de ces axes de transport en commun. Dans ce domaine, de nombreux exemples internationaux peuvent fournir des sources d'inspiration utiles pour les villes marocaines. Par exemple, à Vancouver, Canada, la Stratégie de Croissance Régionale de Métro Vancouver (2019) préconise une densité plus élevée près des centres de transit pour réduire la dépendance à la voiture, promouvoir la marche à pied dans les quartiers, et loger le million de nouveaux arrivants attendus d'ici 2040. Pour atteindre ces objectifs, la Stratégie Régionale de Transport « Transport 2050 » adoptée en 2022 est étroitement liée à la planification urbaine pour intégrer la planification de l'utilisation des sols avec les transports pour réduire la dépendance à la voiture individuelle et les émissions de gaz à effet de serre.

Construire des villes marocaines durables et résilientes

Comme vu dans le Chapitre 2, les villes marocaines sont d'importantes sources d'émissions de gaz à effet de serre. Dans les plus grandes zones urbaines marocaines, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté depuis 1970, notamment à Casablanca où les émissions liées à la production ont triplé. Le Chapitre 2 a également montré que dans des grandes villes telles que Casablanca, Fès et Marrakech, les secteurs de l'énergie et des déchets sont responsables de la part la plus importante de cette augmentation, suivis par l'industrie manufacturière et la construction. Les transports ont également contribué de manière croissante aux émissions des villes, à cause de la circulation des véhicules à moteur thermique qui entraînent une pollution très localisée, avec des effets néfastes sur la santé et le bien-être des citoyens.

Par ailleurs, les villes marocaines font face à des risques climatiques et naturels croissants dus au changement climatique, tels que les inondations, les vagues de chaleur, la sécheresse, et des phénomènes à plus long terme comme l'élévation du niveau de la mer. En effet, en sus des épisodes de sécheresse souvent connus, des inondations et crues de forte intensité ont également touché plusieurs villes du pays, comme à Casablanca ou Tanger en 2021. Ces pressions environnementales multiples sont aggravées par de nombreux facteurs de vulnérabilité, notamment la persistance d'un habitat insalubre, une littoralisation accentuée de l'urbanisation et l'implantation des populations vulnérables dans les zones à risque (zones basses inondables ou sujettes à glissements de terrain). Les estimations montrent que les catastrophes naturelles coûtent annuellement 800 millions USD au Maroc (Banque Mondiale, 2022^[74]) et affectent de manière disproportionnée les personnes vulnérables vivant en milieu urbain, notamment les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, les femmes et les jeunes, les migrants et d'autres groupes minoritaires ayant un accès limité aux services et aux aides de l'État (Banque Mondiale, 2022^[74]).

Les côtes marocaines sont particulièrement vulnérables à l'élévation du niveau de la mer, tant physiquement que socio-économiquement, principalement en raison de la faible topographie du Maroc et de leurs valeurs économiques, touristiques et écologiques élevées. De plus, avec la croissance démographique rapide dans les zones côtières urbaines, les côtes subissent la pression du logement et du développement, du tourisme, de l'exploitation minière, de la surpêche ainsi que de la montée du niveau de la mer. Les estimations montrent que l'érosion côtière touche 42 % des côtes marocaines, notamment à Tanger où la quasi-totalité (99.9 %) des infrastructures portuaires et 63 % de la zone industrielle risquent de disparaître si le niveau de la mer augmente de 0,86 m d'ici 2100 (World Bank, 2021^[75]).

De même, le stress hydrique est particulièrement important au Maroc. L'augmentation de la fréquence, de la gravité et de la durée des sécheresses constitue une préoccupation majeure pour la résilience climatique à long terme et la capacité de gestion des catastrophes naturelles du pays. En effet, la diminution des précipitations, l'augmentation de l'aridité et des températures plus élevées, combinées à la croissance démographique et à l'urbanisation rapide, accroissent la vulnérabilité du Maroc face au stress hydrique (World Bank, 2021^[75]).

Les villes marocaines sont également confrontées à des risques géologiques tels que les tremblements de terre. Le séisme de septembre 2023 dans la région de Marrakech-Safi – le plus violent depuis 120 ans avec une magnitude de 6,9 sur l'échelle de Richter – a entraîné un lourd bilan humain avec près de 3 000 victimes. Le séisme a également provoqué des dégâts importants. Si ce sont des zones rurales abritant des villages qui ont été les plus touchées, l'épicentre ayant été enregistré à Ighil, une commune rurale située au cœur du Haut Atlas, de grandes villes ont subi des dommages considérables, en particulier Marrakech mais aussi d'autres villes telles que Rabat, Casablanca, Essaouira et Agadir. Près de 2 millions de personnes vivent dans les zones fortement touchées par le tremblement de terre et il est estimé qu'environ 50 000 habitations ont été totalement ou partiellement détruites.

Si la résilience des villes marocaines a été mise à l'épreuve ces dernières années, par la crise de COVID-19 puis plus récemment par le séisme de 2023, ces événements ont souligné l'urgence d'adapter les villes aux défis posés par les catastrophes naturelles et le changement climatique, et la nécessité de renforcer la préparation et la réactivité des villes, d'investir dans des constructions résistantes aux séismes, et de promouvoir la sensibilisation de la population aux risques. Construire des villes durables et résilientes au Maroc est essentiel pour répondre aux défis environnementaux, soutenir le développement économique, améliorer la qualité de vie des citoyens, et réduire la vulnérabilité face au changement climatique, aux risques naturels et d'autres crises potentielles.

Adopter une approche territoriale de l'action climatique et de la résilience

Pour promouvoir des villes durables et résilientes, il est nécessaire que le Maroc intègre les objectifs de durabilité et de résilience dans sa politique urbaine nationale et dans les politiques y afférentes, en adoptant une approche territoriale aux politiques climatiques et de résilience. Une approche territoriale de l'action climatique et de la résilience est définie par l'OCDE comme « un cadre politique holistique qui intègre une perspective territoriale dans les politiques climatiques nationales et infranationales et intègre les objectifs climatiques dans les politiques de développement urbain, rural et régional pour stimuler l'action climatique à toutes les échelles territoriales » (OECD, 2023^[76]).

En ce sens, le Maroc reconnaît le rôle indispensable des territoires pour atteindre les objectifs de durabilité. En effet, le Plan Climat National (PCN 2030) et la Stratégie Bas Carbone à Long Terme Maroc 2050, qui constituent les cadres de référence pour le développement d'une politique nationale climatique à moyen et long terme, prennent en considération la vocation territoriale en prônant notamment la généralisation des Plans Climats Régionaux (PCR) et les Plans Climat des Villes (PCV) (Ministère de l'Énergie, 2021^[77]) et en affirmant la place centrale des communes et des villes dans les politiques publiques liées au changement climatique et de développement bas carbone (Ministère de la Transition Énergétique, 2021^[78]). Pour réussir la généralisation des PCV, le Maroc a déjà identifié plusieurs mesures, notamment

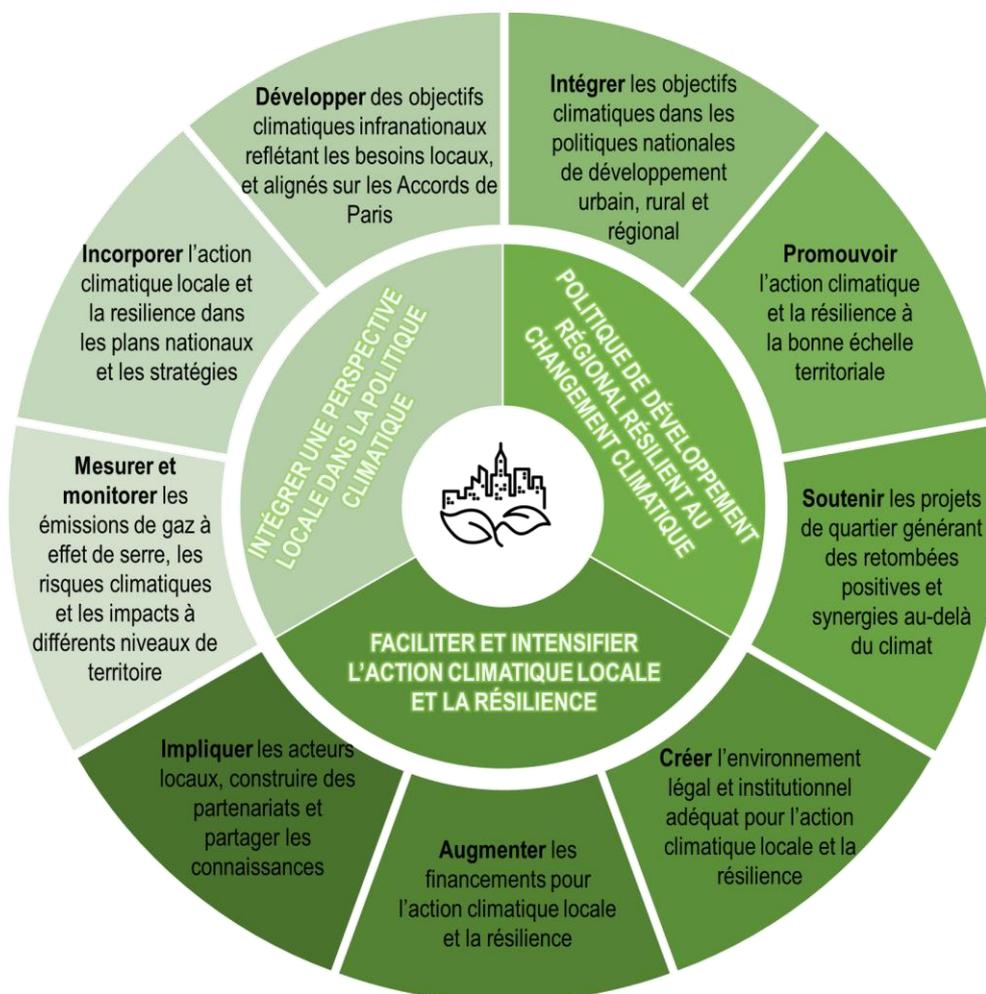
définir et institutionaliser un cadre de gouvernance pour le portage et la mise en œuvre des PCR et PCV ; mettre en place des programmes de renforcement des capacités au niveau des administrations locales ; articuler les PCR avec les SRAT, PDR et autres documents de planification territoriale ; assurer la cohérence entre les PCR et les PCV ; et soutenir les collectivités locales pour mobiliser les financements adéquats (Ministère de l'Énergie, 2020^[79]). Cependant, ces mesures sont en attente de mise en œuvre. La promotion de l'efficacité énergétique au niveau local est également essentielle à l'atteinte des objectifs de durabilité des villes du Maroc, par exemple dans les secteurs du bâtiment, du transport, et de l'éclairage public. Les villes ont un rôle clé à jouer notamment dans la décarbonation de l'environnement bâti et des infrastructures urbaines, notamment des bâtiments, y compris résidentiels, car elles peuvent tirer parti de leurs prérogatives en matière de réglementation, de marchés publics et d'engagement des parties prenantes (OECD, 2022^[80]). Ceci peut être atteint en renforçant les incitations pour encourager l'efficacité énergétique dans les documents d'urbanisme et les processus d'autorisation.

Pour accélérer la territorialisation de l'action climatique et de la résilience, le Maroc pourrait articuler son action autour de trois grands piliers (Graphique 4.2) : i) intégrer une perspective locale dans la politique climatique ; ii) développer une politique de développement régional résilient au changement climatique ; et iii) faciliter et intensifier l'action climatique locale et la résilience (OECD, 2023^[76]). Pour atteindre ces trois objectifs, le Maroc peut mettre en œuvre plusieurs stratégies. Par exemple, le gouvernement national marocain pourrait jouer un rôle d'aide aux villes à se doter d'objectifs climatiques et de PCV, en apportant un soutien financier et technique, comme le fait le Japon où la Feuille de route pour la décarbonation régionale vise à offrir un soutien financier et technique à 100 régions leaders en décarbonation et ciblant la neutralité carbone d'ici 2030 (OECD, 2023^[76]). Le Maroc pourrait également intégrer explicitement les objectifs climatiques dans sa politique urbaine nationale (cf. Chapitre 3), en s'inspirant par exemple du cas de la Pologne dont la Politique Nationale 2030 inclut des actions concrètes pour faire face aux risques liés au climat et propose des réformes législatives afin d'introduire des mécanismes qui permettraient d'assurer leur suivi et de coordonner leur mise en œuvre.

Les projets climatiques mis en place à l'échelle des quartiers peuvent s'avérer particulièrement utiles pour atteindre les objectifs climatiques, expérimenter des solutions innovantes et cibler les populations les plus vulnérables au changement climatique grâce à une approche participative. En France, par exemple, le Programme « ÉcoQuartier » soutient la mise en œuvre de stratégies zéro-émission et de résilience à l'échelle du quartier, en utilisant un système de labellisation qui évalue les projets selon leur impact environnemental, économique et social. Si des « écoquartiers » ont vu le jour au Maroc, comme l'écoquartier de Marshan à Tanger, ces initiatives pourraient être étendues à beaucoup plus de villes du Royaume. Des solutions fondées sur la nature (SFN) peuvent également être mises en place, telles que la création de parcs urbains, qui favorisent la biodiversité, améliorent la qualité de l'air, et offrent aux résidents des espaces de détente et de loisirs, contribuant ainsi à leur bien-être et à leur résilience face aux changements climatiques.

Enfin, pour faciliter et intensifier l'action climatique locale et la résilience, le Maroc pourrait renforcer son cadre institutionnel et légal en introduisant des mécanismes d'alignement et de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, et en renforçant les capacités locales pour impliquer toutes les villes et régions (voir dans le Chapitre 6 la section sur les capacités locales). De tels efforts ont en effet été observés dans d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, le Mexique a adopté la Loi Générale sur le Changement Climatique en 2012, et un amendement de 2018 l'a rendue compatible avec l'Accord de Paris. La loi stipule notamment que les communes doivent promouvoir des politiques et actions pour réduire les émissions et établit des cadres institutionnels pour coordonner les politiques climatiques à travers les niveaux de gouvernement (OECD, 2023^[76]).

Graphique 4.2. Neuf lignes directrices de l'OCDE pour adopter une approche territoriale de l'action climatique et la résilience



Source : OECD (2023^[76]), *A Territorial Approach to Climate Action and Resilience*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1ec42b0a-en>.

Promouvoir la transition vers un secteur du tourisme plus durable dans les villes marocaines

Avec plus de 18 millions de visiteurs par an (c'est-à-dire presque 14,5 millions de touristes internationaux et 3,8 millions de visiteurs internes), le tourisme représente un moteur essentiel de l'économie marocaine. Il génère une part importante du PIB national (entre 7 et 8 %) (OCDE, 2023^[81]) et plus de 800 000 emplois en 2022. Le Maroc bénéficie en effet de nombreux atouts attractifs pour les touristes, comme une situation géographique stratégique, d'importantes richesses culturelles et une grande diversité géographique. L'activité touristique est par ailleurs un phénomène essentiellement urbain au Maroc, qui se concentre sur un petit nombre de villes, avec Marrakech et Agadir représentant près des deux tiers des nuitées annuelles (Conseil économique, social et environnemental, 2020^[82]).

Si la promotion du tourisme est donc essentielle au développement et au dynamisme économique du Maroc, notamment dans les villes, il est nécessaire d'opérer une transition vers un secteur du tourisme plus durable pour éviter les écueils du tourisme de masse. Ce dernier est dommageable pour les espaces naturels et les lieux culturels, appelant donc à un arbitrage entre promotion du tourisme et protection des sites naturels. En effet, l'activité touristique au Maroc exerce une pression majeure sur l'environnement marocain en augmentant les besoins en énergie, nourriture et eau, en contribuant à la création de déchets et en nuisant à la biodiversité (Conseil économique, social et environnemental, 2020^[82]).

Le Maroc est déjà engagé vers un tourisme respectueux de l'environnement. Le pays a signé en 2006 la charte marocaine du tourisme responsable, en 2010 la stratégie du tourisme « Vision 2020 », et en 2016 la nouvelle charte pour le tourisme durable qui permet d'intégrer le facteur durabilité à l'ensemble des projets touristiques en termes d'impact sur l'environnement. La Feuille de Route 2023-2026 du secteur du tourisme accorde une place importante au développement durable. Le programme « Go Siyaha du Ministère du Tourisme, de l'Artisanat et de l'Économie Solidaire et Sociale est » doté d'un budget de 720 millions MAD pour accompagner les entreprises dans leur transition vers des pratiques plus durables et innovantes, encourageant ainsi un tourisme responsable qui soutient à la fois l'économie locale et la préservation de l'environnement. Le Maroc a également mis en place divers labels écologiques tels que « clé verte » pour les hôtels et « pavillon bleu ». Cependant, le Maroc doit aller plus loin dans l'opérationnalisation des stratégies adoptées. De plus, la mise en place d'indicateurs de durabilité et de dispositifs de veille régionaux s'est heurtée à un manque d'adhésion des différentes parties concernées (Conseil économique, social et environnemental, 2020^[82]).

La crise de COVID-19, l'évolution du paysage économique et géopolitique ces dernières années, et plus récemment le séisme de 2023 ont entraîné des changements importants pour les touristes, les entreprises et les destinations, ouvrant par là-même des possibilités de mutation et de promotion de la transition verte dans le secteur du tourisme que le Maroc doit saisir. Pour promouvoir un tourisme plus vert, le Maroc pourrait notamment (OCDE, 2023^[83]) :

- Développer une approche intégrée d'une vision durable du tourisme, incluant des objectifs et ambitions clairs, accompagnée de plans d'actions et de mécanismes permettant une coordination efficace entre les différents échelons de gouvernement ;
- Mettre en place des outils de mesure basée sur des données factuelles ;
- Promouvoir une « culture carbone » et renforcer la capacité des acteurs du tourisme à élaborer des solutions innovantes, offrir des solutions de voyages durables, et aider les entreprises à réduire leur impact environnemental ;
- Tirer parti de cette mutation du secteur du tourisme vers un tourisme durable pour mettre en place des infrastructures touristiques ayant fait l'objet de marchés publics ou financées par des fonds publics qui contribueront à un développement touristique résilient à l'environnement et au climat.

Afin de mettre en œuvre ces recommandations, le Maroc pourrait s'inspirer de nombreuses politiques de pays de l'OCDE dont quelques exemples sont détaillés dans l'Encadré 4.12.

Encadré 4.12. La promotion du tourisme vert dans une sélection de pays et de villes de l'OCDE

Au niveau national

La **Norvège** a développé un outil, appelé CO2rism, pour évaluer le volume d'émissions générées par le transport des voyageurs à destination de la Norvège et pendant leur séjour dans le pays.

Au **Portugal**, 43 indicateurs de durabilité sont utilisés pour établir une base de données et évaluer les progrès des entreprises du tourisme en matière de durabilité. Des enquêtes sont régulièrement réalisées sur les pratiques environnementales et la responsabilité sociale des hôtels et des terrains de golf.

Des pays comme l'**Islande** ou la **Nouvelle-Zélande** ont mis en place des pactes et des codes de conduite à l'intention des visiteurs pour susciter une évolution des comportements des touristes vers des comportements plus responsables. Le « serment islandais » ou la « promesse Tiaki » en Nouvelle-Zélande encouragent ainsi les voyageurs à être respectueux de l'environnement et à adopter un comportement actif dans la gestion de leur impact sur la nature.

Au niveau local

Le plan Visit Valencia à **Valence**, Espagne, comporte des mesures concrètes pour que la ville devienne neutre en carbone d'ici 2025. Le plan s'appuie sur le guide des ODD (« SDG Compass ») pour évaluer et améliorer ses performances. La feuille de route pour la décarbonation comprend trois étapes : i) le calcul de l'empreinte carbone ; ii) la mise en œuvre d'un système de gestion informatique ; et iii) le développement de projets de compensation sur le territoire. La stratégie climatique adoptée a également pour objectif d'améliorer la qualité de vie des résidents et d'enrichir le patrimoine culturel et naturel de la ville.

En Autriche, les deux régions **Nassfeld-Pressegger See/Lesachtal/Weissensee** et **Zell am See-Kaprun**, deux régions touristiques du pays, ont été désignées régions modèles en matière d'action climatique. Depuis 2021, elles bénéficient ainsi chacune d'une dotation de 1 million EUR du Fonds pour le climat et l'énergie autrichien (Klimaund Energiefonds), qui a pour objectif de renforcer le recours aux sources d'énergie locales, d'améliorer l'efficacité énergétique et d'œuvrer à la décarbonation de la mobilité. Le projet « Clean Alpine Region » déployé dans le **Tyrol** aide également les régions touristiques à adopter des mesures de protection du climat.

À **Marseille** en France, face au surtourisme et la surfréquentation du site des Calanques, le Parc national des Calanques a mis en place des règles limitant le nombre de visiteurs pour les calanques les plus fréquentées et qui sont victimes d'une érosion très marquée liée à la surfréquentation en soumettant leur accès à une réservation obligatoire (gratuite) pendant la très-haute saison. Cette mesure expérimentée pour la première fois en 2022 pour la calanque de Sugiton a permis d'observer des résultats encourageant concernant le ralentissement de l'érosion et la régénération de la nature. Cette mesure a été reconduite pour une période de 5 ans, de 2023 à 2027, au terme de laquelle des évaluations scientifiques seront réalisées pour mesurer la pertinence de cette mesure.

Venise, Italie, a mis en place des mesures pour limiter le tourisme de masse et promouvoir le tourisme durable, notamment l'interdiction d'entrée dans le port des plus gros navires de croisière, évitant environ 50 000 tonnes de déchets par an et des dégâts importants sur la lagune, et une taxe de 5 EUR pour les touristes venant un seul jour à partir de 2024.

Source : OECD (2023^[83]), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr> ; (Parc national des Calanques, s.d.^[84]) ; Institut Sapiens (2023^[85]), *Venise et la gestion du tourisme de masse*.

Des initiatives mises en place au niveau local au Maroc pourraient également servir d'inspiration et être adoptées de manière plus large au niveau national. Par exemple, Marrakech, la première ville touristique du pays, s'engage activement en faveur du tourisme durable en mettant en œuvre des politiques environnementales, une meilleure gestion des ressources en eau et en énergie, et des mesures de sensibilisation à l'environnement. Des établissements touristiques ont adopté des pratiques durables, recevant des labels écologiques comme la « clé verte ». La ville promeut également le tourisme éco-responsable à travers des projets comme les bus électriques et le système de vélos en libre-service, Medina Bike, contribuant à la réduction des gaz à effet de serre. De même, le projet « Renforcement du développement durable de Marrakech » est soutenu par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Lancé en mai 2023, il a pour objectif d'accélérer la transformation écologique de la ville de Marrakech, au travers de nombreux piliers, dont l'écotourisme (PNUD, 2023^[86]).

Encourager le développement de l'économie circulaire dans les villes

Pour atteindre les objectifs de durabilité, l'économie circulaire représente une opportunité majeure pour les villes marocaines de repenser les modèles de production et de consommation, en opérant une transition d'un modèle d'économie linéaire (extraire-fabriquer-consommer-jeter) à un modèle économique circulaire. Grâce à une utilisation plus efficace des ressources, à l'éco-conception, à la réutilisation, au réemploi et à la remanufacturation, l'économie circulaire propose une nouvelle manière de penser et permet également de renforcer la résilience des villes et du pays face aux crises futures. L'économie circulaire repose sur trois principes : i) éliminer les déchets et la pollution ; ii) continuer d'utiliser les produits et les matériaux ; et iii) régénérer les systèmes naturels. Dans les villes, l'économie circulaire implique un changement systémique. Elle implique que les services soient fournis sur la base d'une utilisation efficace des ressources naturelles comme matières premières et en optimisant leur réutilisation ; que les activités économiques soient planifiées et réalisées de manière à fermer, ralentir et réduire les boucles de chaînes de valeur ; et que les infrastructures soient conçues et construites de telle manière à ce qu'elles évitent le gaspillage de matériaux (OECD, 2020^[87]).

L'adoption d'un modèle d'économie circulaire dans les villes marocaines devrait générer des impacts positifs sur l'environnement en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, en augmentant la part des énergies renouvelables et des ressources recyclables, ainsi qu'en réduisant l'utilisation de matières premières, en particulier d'eau. Le changement de paradigme vers l'économie circulaire devrait aussi participer à promouvoir la croissance économique marocaine. En effet, il est estimé qu'à l'échelle mondiale, le passage d'une approche linéaire de « prendre, fabriquer et jeter » à un modèle circulaire pourrait générer jusqu'à 4,5 milliards USD de potentiel de croissance économique d'ici 2030, en plus des 700 milliards USD d'économies de matériaux. De plus, les activités liées à l'économie circulaire telles que la réparation, l'entretien, l'amélioration, la remanufacturation, la réutilisation, le recyclage des matériaux et l'extension de la durée de vie des produits, sont plus intensives en main-d'œuvre que l'extraction minière et la fabrication d'une économie linéaire, et pourraient donc créer des opportunités d'emploi (OECD, 2020^[87]).

Le Maroc a placé l'économie circulaire au cœur de ses stratégies de développement durable. En effet, l'économie circulaire est un élément clé de la Stratégie Nationale de Développement Durable du Maroc, apparaissant comme un objectif central permettant de faire face à l'épuisement des ressources naturelles (« une réelle économie de l'environnement est possible à travers la mise en œuvre d'une économie circulaire »). L'économie circulaire fait également l'objet d'un axe stratégique intitulé « Promouvoir une gestion intégrée des déchets pour mettre en œuvre une économie circulaire ». De plus, au-delà de la loi-cadre sur la gestion des déchets adoptée en 2006, le Maroc a développé la Stratégie nationale pour la réduction et la valorisation des déchets, qui met l'accent sur la réduction, le recyclage et la valorisation des déchets.

Malgré l'existence de ces cadres, la mise en œuvre concrète de stratégies d'économie circulaire reste encore très limitée dans les villes du Maroc. Si certaines démarches locales, notamment dans les villes de Rabat, Fès et Oujda, ont enregistré des résultats encourageants dans la récupération et la valorisation de verre, carton et déchets industriels, les initiatives entreprises sont encore restreintes et connaissent des résultats relativement modestes en matière de recyclage et de valorisation. En effet, les déchets, responsables de 7,5 % des émissions de gaz à effet de serre au Maroc, ont un taux de recyclage d'environ seulement 10 %. Les villes sont les principales créatrices de déchets sur le territoire marocain, avec une production moyenne annuelle de déchets ménagers estimée à plus de 5,5 millions de tonnes de déchets par an en milieu urbain, soit environ 0,8 kg par jour et par individu, par rapport à 1,6 millions de tonnes de déchets par an en milieu rural, soit l'équivalent moyen de 0,3 kg par jour et par individu (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2023^[88]).

La réutilisation des eaux usées demeure également modeste, avec un pourcentage d'utilisation des eaux usées épurées de 17 % dans le secteur industriel et de 51 % dans l'arrosage des espaces verts. Des initiatives très positives sont néanmoins mises en place dans certaines grandes villes pour promouvoir l'utilisation des eaux usées et réduire la consommation d'eau. C'est le cas notamment à Casablanca, qui a développé un programme de réutilisation des eaux usées traitées pour l'arrosage des espaces verts et des golfs de la commune dans le cadre de la démarche environnementale du plan communal 2023-2028, en réponse notamment au stress hydrique très important que subit la ville (Medias24, 2024^[89]). Un projet de coopération internationale d'économie circulaire de l'eau en milieu urbain est également en cours avec l'Allemagne avec pour objectifs des aspects liés à l'approvisionnement durable, l'éco-conception, l'écologie industrielle et territoriale, l'économie de fonctionnalité, la consommation responsable, l'allongement de la durée d'usage, et le recyclage et valorisation des eaux usées. Cependant, le faible niveau général de réutilisation des eaux usées dans les villes du Maroc trouve sa source dans plusieurs défis comme la difficulté d'accès au financement, le manque de disponibilité du foncier pour installer des stations d'épuration, et l'absence d'une réglementation relative à la mise en décharge des boues résiduelles (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2023^[88]).

Pour accélérer les efforts et ériger l'économie circulaire en véritable pôle de développement durable dans les villes, le Maroc pourrait intégrer la promotion de l'économie circulaire comme un objectif stratégique de sa Politique Nationale Urbaine. C'est ce qu'a fait par exemple l'Espagne où l'Agenda Urbain (*Agenda Urbana Española*) – la stratégie du gouvernement espagnol pour atteindre les objectifs de durabilité – inclut comme quatrième objectif la promotion « d'une utilisation durable des ressources et la favorisation de l'économie circulaire » (OECD, 2020^[90]). De plus, afin d'orienter les municipalités et les provinces dans leur transition vers un modèle d'économie circulaire, la Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces (FEMP) a développé un Modèle de Stratégie Locale d'Économie Circulaire (*Modelo de estrategia local de economía circular*) pour aider chacune des 8 131 municipalités espagnoles à élaborer son propre programme de durabilité autour de cinq axes : la gestion durable des déchets ; la réutilisation des eaux usées ; l'adoption d'une approche de planification urbaine régénérative pour revitaliser les anciens quartiers ; la favorisation de la consommation responsable et de la minimisation du gaspillage alimentaire ; et la communication et la sensibilisation.

D'autres types d'initiatives innovantes peuvent être mises en œuvre dans les villes pour réduire l'utilisation des ressources, tout en promouvant la durabilité et améliorant la qualité de l'air, la santé et le bien-être des résidents des villes marocaines. L'agriculture urbaine ou verticale, par exemple, offre une solution novatrice à la production alimentaire en milieu urbain, en valorisant des ressources d'habitude inexploitées (espaces vacants, la chaleur perdue, la matière organique des déchets ménagers ou verts, les eaux de ruissellement, etc.), s'inscrivant ainsi dans l'économie circulaire (Institut Veolia, s.d.^[91]).

Intégrer la problématique de l'eau au cœur de la politique urbaine nationale du Maroc

Les villes au Maroc font face à plusieurs défis majeurs liés à l'eau. Tout d'abord, la croissance urbaine rapide que le Maroc a connue ces dernières décennies a exercé une pression accrue sur les ressources hydriques liée à l'augmentation de la demande en eau potable dans les villes. Ce stress hydrique est exacerbé par le changement climatique, avec des épisodes de sécheresse de plus en plus intenses, longs et fréquents, et une diminution des ressources en eau potable au cours de ces dernières années. De plus, l'accès inégal à l'eau potable reste un défi dans de nombreuses zones urbaines, affectant particulièrement les zones de logements informels et les groupes de population vulnérables. En plus du stress hydrique, les villes marocaines sont également confrontées à des risques d'inondations qui peuvent avoir des conséquences dévastatrices amplifiées par divers facteurs de vulnérabilité comme la présence d'infrastructures vieillissantes, la persistance d'un habitat insalubre ou l'implantation des populations vulnérables dans les zones à risque. Les inondations de 2021 à Casablanca et Tanger ont ainsi souligné la vulnérabilité des infrastructures urbaines face aux événements météorologiques extrêmes. L'élévation du niveau de la mer – conséquence du changement climatique – constitue un autre risque majeur lié à l'eau pour les villes marocaines, exacerbé par la topographie et la croissance démographique rapide sur le littoral. Les risques accrus d'inondations et d'érosion côtière menacent notamment les infrastructures urbaines et les zones résidentielles situées près des côtes.

Le Maroc a déjà mis en œuvre de nombreuses initiatives en réponse à ces défis, comme la création d'une commission nationale de l'eau présidée par le Ministre de l'Équipement et de l'Eau. Pour faire face à la pénurie d'eau, de grands projets tels que la création de l'usine de dessalement d'Al Jadida ont été lancés, tandis que des changements majeurs dans la politique de l'eau ont été adoptés, notamment la loi 36-15 de 2018, qui vise à établir un cadre juridique pour le dessalement de l'eau de mer, à renforcer le cadre institutionnel, à fournir des outils pour protéger et préserver les ressources en eau, et à améliorer les conditions de prévention des phénomènes extrêmes liés au changement climatique.

Cependant, pour répondre aux enjeux spécifiques des villes, il est nécessaire d'intégrer la problématique de l'eau dans la politique urbaine nationale du Maroc, comme cela est fait par exemple dans la Politique Urbaine Nationale de l'Australie (Australian Government, 2024^[92]). Ceci passe par la garantie de l'accès universel aux services d'eau et d'assainissement dans les grandes villes, dans les zones périurbaines et les villes de moyenne et petite taille, grâce à des investissements accrus dans la construction et la réhabilitation des infrastructures de distribution d'eau potable, en s'appuyant sur la Nouvelle Charte d'Investissement pour soutenir les projets innovants. Il est également essentiel de prendre en compte les risques de sécheresse et d'inondation dans les mécanismes de planification urbaine et processus décisionnels y afférents. Les solutions technologiques peuvent également contribuer à minimiser l'empreinte eau dans les aménagements urbains pour garantir une utilisation durable des ressources hydriques, réduire la pression sur les systèmes d'approvisionnement existants et améliorer la résilience des villes face aux défis du changement climatique. Pour cela, le Maroc peut s'appuyer sur des projets déjà en cours d'économie circulaire de l'eau en milieu urbain (voir section précédente).

Renforcer la résilience économique, sociale et environnementale des villes marocaines, notamment leur capacité d'adaptation au changement climatique

Promouvoir la résilience comme pilier central de la politique urbaine nationale du Maroc est essentiel pour les villes qui sont confrontées à des risques croissants, comme les catastrophes naturelles ou autres impacts du changement climatique, ou les crises sanitaires et chocs macroéconomiques.

Le Maroc a réalisé des progrès significatifs dans le renforcement de sa résilience aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques, mais doit encore changer plus profondément de paradigme pour passer d'une logique de gestion de crise à une approche de gestion de risques. La Stratégie Nationale de Gestion des Risques de Catastrophes Naturelles 2020-2030 a été mise en place dans l'optique de

réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience des populations et des territoires face aux catastrophes naturelles. Cette Stratégie s'articule autour de trois objectifs : améliorer la connaissance et l'évaluation des risques ; promouvoir la prévention des risques pour renforcer la résilience ; et améliorer la préparation aux catastrophes naturelles pour un relèvement rapide et une reconstruction efficace. Soutenu par la Banque Mondiale, le Maroc a également mis en œuvre plus de 230 projets de réduction des risques de catastrophes structurels, comme des mesures de protection contre les inondations, des systèmes d'alerte précoce et la cartographie des risques de catastrophe en tant qu'outil de prévention. Le système d'alerte précoce aux risques d'inondation, opérationnel depuis 2023, profite à environ 240 000 personnes dans les zones pilotes. En 2020, le Maroc a mis en place une structure dédiée à la gestion des risques de catastrophe au sein du ministère de l'Intérieur. L'année d'après, le pays a adopté sa première stratégie nationale de gestion des risques de catastrophe (2021-2030), conduisant à la création de plans d'action dont certains programmes et projets sont en cours. Le Maroc a également mis en place un régime innovant d'assurance contre les risques de catastrophe en 2016, suivi d'un Fonds public de solidarité (FSEC) pour les populations non assurées. L'efficacité de ce dernier a été démontrée après le tremblement de terre d'Al-Haouz, en septembre 2023, avec la mobilisation de 300 millions de dollars pour couvrir les pertes éligibles. De plus, un modèle de risque de catastrophe (MnhPRA) a été développé en 2012 pour estimer l'impact économique des catastrophes potentielles. Depuis 2021, le FSEC a mené de nouvelles modélisations des risques et coordonné des stratégies de résilience urbaine qui peuvent être reproduites dans d'autres communes. Dans le même sens, un Observatoire national des risques est en cours de renforcement, pour une pleine opérationnalisation.

Pour renforcer la résilience des villes marocaines, il est essentiel d'établir également une vision à la fois proactive et réactive, pour tous les projets structurants et les équipements urbains, notamment pour anticiper et gérer efficacement les besoins de réparation et de conservation des infrastructures urbaines et prolonger leur durée de vie tout en contribuant à renforcer la résilience des villes face aux défis environnementaux croissants, les risques naturels et géologiques, les risques de crise sanitaire et chocs macroéconomiques. Pour atteindre cet objectif, un certain nombre d'actions peuvent être mises en œuvre, notamment :

- Moderniser le cadre réglementaire relatif à l'urbanisme pour l'adapter aux défis actuels et futurs ;
- Intégrer la dimension risque dans l'ensemble des plans territoriaux et développer la cartographie des risques au niveau territorial, via l'élaboration de plans d'urgence, la mise en place de systèmes d'alerte précoce, le développement d'observatoires des aléas, et la généralisation de la cartographie des zones à risque prioritaires pour les interventions, comme cela est fait aux États-Unis, par exemple, avec le portail de cartographie climatique pour la résilience et l'adaptation qui aide les parties prenantes infranationales à suivre en temps réel les impacts du changement climatique et à trouver des opportunités de financement fédéral pour couvrir leurs projets de résilience climatique (OECD, 2023^[76]) ;
- Mieux intégrer les priorités de l'adaptation au changement climatique dans l'urbanisme afin de favoriser la résilience des infrastructures, services, activités économiques et populations dans les documents de planification urbaine ;
- Sensibiliser les populations, notamment locales, à une culture du risque et de la résilience, par exemple grâce à une campagne nationale de communication sur les réflexes à avoir en cas de catastrophe naturelle ou crise majeure ;
- Investir dans la construction et la rénovation d'infrastructures et bâtiments capables de résister aux épisodes extrêmes et intégrer des espaces refuges dans les plans d'urbanisme ;
- Maximiser le potentiel des données et nouvelles technologies pour modéliser les crises et risques ainsi que leurs impacts sur les populations et infrastructures, dans le cadre d'un exercice prospectif afin de guider la prise de décision. Pour cela, le Maroc peut s'inspirer du modèle climatique à haute résolution spatiale développé en Italie qui aide les communes à comprendre leurs risques

spécifiques en leur permettant de réduire l'échelle d'application du modèle et de faire fonctionner des modèles climatiques régionaux avec des mailles beaucoup plus petites, de l'ordre du kilomètre (OECD, 2023^[76]). En Corée, le Centre coréen d'adaptation au changement climatique a développé un outil d'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique (VESTAP) pour aider les provinces et les gouvernements municipaux à évaluer leur vulnérabilité. Cet outil, basé sur un système d'information géographique (SIG), aide les municipalités à visualiser leurs risques climatiques en offrant des données sur l'exposition au climat, la sensibilité et la capacité d'adaptation. Les gouvernements locaux peuvent également effectuer leur propre évaluation en modifiant les pondérations et en ajoutant de nouveaux indicateurs (OECD, 2023^[76]).

Notes

¹ La loi organique 113-14 relative aux communes a doté ces entités territoriales de la compétence de « créer et gérer le service public du transport public urbain ». Aussi et afin d'adopter une approche soutenable en matière d'accompagnement du transport public urbain, et suite aux réformes du cadre institutionnel, législatif et réglementaire, les compétences territoriales ont été adaptées aux périmètres de mobilité urbaine à travers : i) la création des Établissements de coopération Intercommunale (ECI) et des Groupement des collectivités Territoriales (GCT) dans les grandes agglomérations comme cadre de développement de la coopération entre les communes pour une gestion efficace du transport urbain (à ce titre 14 ECI et 3 GCT ont été créés) et ii) la création des Sociétés de Développement Locale (SDL) pour exercer des activités économiques liées au secteur de transport urbain permettant la séparation entre les activités d'investissement et les opérations d'exploitation, et ce, pour épargner le risque commercial aux exploitants (à ce titre 6 SDL ont été créées).

² 11 villes disposent en 2024 d'un PDU (Casablanca, Rabat, Kenitra, Marrakech, Oujda, Agadir, Fès, El Jadida, Tétouan, Beni Mellal et Settat), et d'autres villes sont en cours de réalisation, d'actualisation ou de lancement de leur PDU dans le cadre de la démarche durable PMUD. Toutes les villes et agglomérations urbaines dépassant les 150 000 habitants sont couvertes en documents de planification de la mobilité (PDU/PMUD).

Références

- ANRT (2023), *Équipement et usages des TIC par les ménages et les individus*, [36]
https://www.anrt.ma/sites/default/files/publications/enquete_tic_2023_-_synthese_fr.pdf?csrt=14557517448872084080.
- ANRU (s.d.), *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine*, <https://www.anru.fr/>. [51]
- ANRUR (n.d.), *Stratégie*, <https://anrur.gov.ma/pages/voir/032822-strategie-lanrur>. [7]
- Assises Nationales du Foncier (2015), *La politique foncière de l'État et son rôle dans le développement économique et social*. [29]

- Assises nationales sur la politique foncière de l'État (2015), *Rapport de synthèse sur l'état des lieux du secteur du foncier*, <http://www.agadirinvest.com/wp-content/uploads/2015/03/RAPPORT-DE-SYNTHESE-SUR-LETAT-DES-LIEUX-DU-FONCIER-AU-MAROC-1.pdf>. [27]
- Atlas, N. (s.d.), *About the National Zoning Atlas*, <https://www.zoningatlas.org/about>. [22]
- Australian Government (2024), *National Urban Policy (Consultation Draft)*, <https://www.infrastructure.gov.au/sites/default/files/documents/draft-national-urban-policy.pdf>. [92]
- Badrane, M. (2024), *Gestion déléguée/transport : Le ministère de l'intérieur veut revoir le modèle*, <https://aujourd'hui.ma/actualite/gestion-delequee-transport-le-ministere-de-linterieur-veut-revoir-le-modele>. [65]
- Banque Mondiale (2022), *Donner aux villes marocaines les moyens de s'adapter et de prospérer face aux catastrophes naturelles*, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2022/12/20/empowering-moroccan-cities-to-adapt-and-thrive-in-the-face-of-disasters>. [74]
- Banque Mondiale (2021), *Analyser les défis de l'emploi au Maroc*, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2021/03/30/employment-prospects-for-moroccans-diagnosing-the-barriers-to-good-jobs>. [44]
- Banque Mondiale (2015), *Document d'évaluation de programme relatif à un prêt proposé d'un montant de 200 millions USD au Royaume du Maroc pour un Programme d'Appui au Secteur des Déplacements Urbains (PPR)*. [55]
- Bronin, S. (2021), « Exclusion, Control, and Consequence in 2,622 Zoning Districts », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3792544>. [25]
- Casa Anfa (s.d.), *Casa Anfa*, <https://casaanfa.com/fr/index.html#header>. [8]
- Casa Transport (2018), *Plan de déplacements urbains, premiers résultats et horizons*, <https://casatransport.ma/storage/presses/19-01/NXYvm2Oqf37df45zTJArbdavzZ5pxgUFAnvzZ5Gq.pdf>. [56]
- Casa Transports (2018), *Mobility strategy of Casablanca: Innovations in transportation and urban planning*. [60]
- Centre Régional d'Investissement Casablanca-Settat (s.d.), *Charte de l'Investissement*, <https://casainvest.ma/fr/charte-de-l%E2%80%99investissement>. [31]
- CEREMA (2021), *Projet d'intérêt général et opération d'intérêt national: Présentation comparée*, https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outils2am/files/fichiers/2023/09/Fiche_outils_Le%20projet%20d%E2%80%99int%C3%A9r%C3%AAt%20g%C3%A9n%C3%A9ral_PIG_et%20l%E2%80%99op%C3%A9ration%20d%E2%80%99int%C3%A9r%C3%AAt%20national_OIN.pdf. [19]
- CEREMA (2020), *Aménagement opérationnel - ZAC*, https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outils2am/files/fichiers/2023/08/Fiche_outils_ZAC.pdf. [20]

- Conseil Économique Social et Environnemental (2017), *Réussir la transition vers des villes durables*, <https://www.local2030.org/library/497/Rapport-sur-les-Cls-de-succs-de-management-de-la-transition-vers-des-villes-durables-au-Maroc.pdf>. [26]
- Conseil Économique, Social et Environnemental (2023), *Intégration des principes de l'économie circulaire aux traitements des déchets ménagers et des eaux usées*, <https://www.cese.ma/media/2023/01/Economie-circulaire.pdf>. [88]
- Conseil Économique, Social et Environnemental (2021), *La mobilité durable: Vers des moyens de transport durables et accessibles*, <https://www.cese.ma/media/2023/09/Mobilite%CC%81-durable.pdf>. [69]
- Conseil Économique, Social et Environnemental (2014), *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, <https://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Etude-d%E2%80%99impact-des-d%C3%A9rogations-dans-le-domaine-de-l%E2%80%99urbanisme-%E2%80%8B.pdf>. [13]
- Conseil économique, social et environnemental (2020), *Le tourisme, levier de développement durable et d'intégration*, <https://www.cese.ma/media/2021/03/Avis-sur-le-tourisme-VF-1.pdf>. [82]
- Coopération Municipale CoMun (2015), *Le service de transport public urbain: Diagnostic comparatif dans six agglomérations marocaines*, <https://www.mobiliseyourcity.net/sites/default/files/2019-12/3.%20Guide%20Diagnostic%20comparatif%20dans%206%20agglome%CC%81rations%20marocaines.pdf>. [57]
- Cour des Comptes (2022), *Le Programme Action Coeur de Ville Exercices 2018-2021*, Cour des Comptes, Paris, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-09/20220929-S2022-1266-1-programme-action-coeur-ville.pdf>. [33]
- Delahais, T. et J. Alouis (2021), « Évaluation ex post des impacts des tramways de Casablanca et de Rabat-Salé – 2020 », *Évaluation de l'AFD*, vol. 86, https://www.mobiliseyourcity.net/sites/default/files/2021-04/EXPOST_86_pages_web_FINAL.pdf. [59]
- Direction de l'Urbanisme (2023), *Stratégie nationale de renouvellement urbain au Maroc*, <https://aut.gov.ma/s/a/library/2024-02-29/db0ecfa4-d202-426f-a491-f4dc88ade1cf.pdf>. [10]
- Direction de l'urbanisme (2022), *Évaluation en vue du Dialogue national de l'urbanisme et de l'habitat*. [1]
- Hajar, N. (2020), *La participation citoyenne dans les projets urbains*, https://issuu.com/nizarh10/docs/participation_citoyenne_nh_memo. [18]
- Haut Commissariat au Plan (2020), *Évolution du niveau de vie des ménages et impact de la pandémie COVID-19 sur les inégalités sociales*, https://www.hcp.ma/Evolution-du-niveau-de-vie-des-menages-et-impact-de-la-pandemie-COVID-19-sur-les-inegalites-sociales_a2676.html. [41]
- Haut Commissariat au Plan (s.d.), *Indicateurs chômage*, https://www.hcp.ma/Taux-de-Chomage-annuel-selon-le-milieu_a2930.html. [43]
- Institut Sapiens (2023), *Venise et la gestion du tourisme de masse*, <https://www.institutsapiens.fr/observatoire/venise-et-la-gestion-du-tourisme-de-masse/>. [85]

- Institut Veolia (s.d.), *Agriculture urbaine: Nourrir les villes autrement*, [91]
<https://www.institut.veolia.org/sites/g/files/dvc2551/files/document/2019/11/Agriculture%20urbaine%2C%20une%20revue%20de%20l%27Institut%20Veolia.pdf>.
- ITF (2021), *Décarboner les Transports au Maroc: Quelques Pistes pour l'Avenir*, [62]
<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/decarboner-transports-maroc.pdf>.
- ITF (2019), *Transport Connectivity: A Gender Perspective*, [72]
<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/transport-connectivity-gender-perspective.pdf>.
- ITF (2018), *Women's Safety and Security: A Public Transport Priority*, [73]
https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/womens-safety-security_0.pdf.
- Kadiri, G. (2017), *Tamesna, une ville « pas smart du tout » aux portes de Rabat*, [40]
https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/08/30/tamesna-une-ville-pas-smart-du-tout-aux-portes-de-rabat_5178701_3212.html#:~:text=Tamesna%2C%20cr%C3%A9%C3%A9e%20en%202007%20aux.qualit%C3%A9%20C3%A0%20250%20000%20habitants.
- MATNUHPV (2022), *Rapport national sur la mise en oeuvre du nouvel agenda urbain 2016-2020*, [6]
<https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-03/Kingdom%20of%20Morocco%20NUA%20Report%2018%20March%202022.pdf>.
- MATNUHPV (2022), *Rapport national sur la mise en oeuvre du nouvel agenda urbain 2016-2020*, [32]
<https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-03/Kingdom%20of%20Morocco%20NUA%20Report%2018%20March%202022.pdf>.
- MATNUHPV (2021), *La Politique de la Ville au Maroc: Diagnostic, Bilan, Evaluation et Feuille de Route*. [50]
- MATNUHPV (2018), *Guide de la Politique de la Ville*, [49]
<http://www.mhvp.gov.ma/wp-content/uploads/2018/03/guide-pv.pdf>.
- MATNUHPV et ONU Femmes (2020), *Guide référentiel: Pour des espaces publics urbains plus accessibles aux femmes et aux filles*, [53]
<https://morocco.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Morocco/Documents/Publications/2021/GUIDE%20REF%20fr%20050321.pdf>.
- Medias 24 (2022), « Les recommandations d'experts pour améliorer la mobilité urbaine au Maroc », [58]
<https://medias24.com/2022/06/28/les-recommandations-dexperts-pour-ameliorer-la-mobilite-urbaine-au-maroc/>.
- Medias24 (2024), *Casablanca: lancement de projets de réutilisation des eaux usées pour l'arrosage des espaces verts*, [89]
<https://medias24.com/2024/01/05/casablanca-des-projets-lances-pour-la-reutilisation-des-eaux-usees-pour-larrosage-des-espaces-verts/>.
- Médias24 (2022), *Le pôle urbain Casa Anfa prend forme*, [9]
<https://medias24.com/2022/08/22/images-le-pole-urbain-casa-anfa-prend-forme/>.
- Ministère de la Solidarité, D. (n.d.), *Programme d'instauration et de développement des accessibilités*, [70]
<https://social.gov.ma/programme-villes-accessibles/>.
- Ministère de la Transition Énergétique (2021), *Stratégie Bas Carbone à Long Terme Maroc 2050*, [78]
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MAR_LTS_Dec2021.pdf.

- Ministère de l'Énergie (2021), *Contribution déterminée au niveau national - actualisée*, [77]
https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Moroccan%20updated%20NDC%202021%20_Fr.pdf.
- Ministère de l'Énergie (2020), *Plan Climat National À l'Horizon 2030*, <https://www.umi.ac.ma/wp-content/uploads/2020/11/ODD-13-A8-Plan-climat-national-horizon-2030.pdf>. [79]
- Ministry of Development Funds and Regional Policy of Poland (2022), *National Urban Policy 2030*, <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/national-urban-policy>. [45]
- Mouloudi, H. (2016), *Le projet d'aménagement de la vallée du Bou Regreg à l'épreuve de l'enquête publique et des délibérations communales*, Participations, [17]
<https://doi.org/10.3917/parti.015.0221>.
- OCDE (2023), « Maroc », dans *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f25dc09e-fr>. [81]
- OCDE (2023), *Tendances et politiques du tourisme de l'OCDE 2022*, Éditions OCDE, Paris, [83]
<https://doi.org/10.1787/d0aa9828-fr>.
- OCDE (2019), *Principes de l'OCDE sur la politique urbaine*, [42]
<https://www.oecd.org/cfe/cities/Principes-OCDE-sur-la-politique-urbaine.pdf> (consulté le 10 mars 2021).
- OCDE (2018), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris, [2]
<https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>.
- OCDE (2013), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, [4]
https://doi.org/10.1787/reg_glance-2013-fr.
- OECD (2024), *Leveraging culture, sports and business events for local development*, [67]
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/leveraging-culture-sports-and-business-events-for-local-development_950ff8eb/9080aeae-en.pdf.
- OECD (2023), *A Territorial Approach to Climate Action and Resilience*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1ec42b0a-en>. [76]
- OECD (2023), *Financing Cities of Tomorrow : G20/OECD Report for the G20 Infrastructure Working Group under the Indian Presidency*, OECD Publishing, Paris, [66]
<https://doi.org/10.1787/51bd124a-en>.
- OECD (2023), *Policy Options for Labour Market Challenges in Amsterdam and Other Dutch Cities*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, [47]
<https://doi.org/10.1787/181c0fff-en>.
- OECD (2022), *Decarbonising Buildings in Cities and Regions*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a48ce566-en>. [80]
- OECD (2022), « Future-proofing adult learning systems in cities and regions : A policy manual for local governments », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, n° 2022/03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/11fa26cc-en>. [48]

- OECD (2022), « Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy », *OECD Regional Development Papers*, n° 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/630e0341-en>. [11]
- OECD (2022), *Urban-Rural Linkages in Poland*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/94b5c782-en>. [35]
- OECD (2020), *The Circular Economy in Cities and Regions : Synthesis Report*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/10ac6ae4-en>. [87]
- OECD (2020), *The Circular Economy in Valladolid, Spain*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/95b1d56e-en>. [90]
- OECD (2019), *Enhancing the contribution of digitalisation to the smart cities of the future*, <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Smart-Cities-FINAL.pdf>. [38]
- OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl : Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264189881-en>. [5]
- OECD (2016), *Making Cities Work for All : Data and Actions for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264263260-en>. [46]
- OECD (2014), *The Cost of Air Pollution: Health Impacts of Road Transport*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264210448-en>. [63]
- OECD (s.d.), *Internet access*, <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>. [37]
- OECD (s.d.), *Rural-urban linkages*, <https://www.oecd.org/fr/regional/rural-urban-linkages.htm>. [34]
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. [54]
- ÖROK (s.d.), *Österreichische Raumordnungskonferenz*, <https://www.oerok.gv.at/>. [3]
- Parc national des Calanques (s.d.), *Réserve Sugiton*, <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/preparer-sa-visite/reservation-sugiton>. [84]
- PNUD (2023), *Marrakech durable : Lancement d'un projet pionnier pour une ville prospère*, <https://www.undp.org/fr/morocco/communiqués/marrakech-durable-lancement-dun-projet-pionnier-pour-une-ville-prospere>. [86]
- Portail national d'appui à l'entrepreneuriat (s.d.), *Accueil*, <https://www.almoukawala.gov.ma/Pages/index.aspx>. [30]
- Portail National des Collectivités Territoriales (n.d.), *Stratégie Nationale des Déplacements Urbains*, <https://collectivites-territoriales.gov.ma/fr/strategie-nationale-des-deplacements-urbains>. [64]
- PPIAF (2019), *Étude sur le financement du développement urbain: Rapport final*, <https://www.ppiaf.org/documents/5996>. [12]
- Rachid, A. (2022), *Gouvernance des projets d'aménagement de la Vallée du Bouregreg (Rabat-Salé) et de l'Ecocité de Zenata (Grand Casablanca)*, <https://revues.imist.ma/index.php/AMJAU/article/view/32834>. [16]

- Raqui, S. (2021), *URBANISME, SIMPLIFICATION DES PROCEDURES, INVESTISSEMENT... LE BILAN AVEC NOUZHA BOUCHAREB*, <http://www.sdaugrandsafi.com/urbanisme-simplification-des-procedures-investissement-le-bilan-avec-nouzha-bouchareb/>. [21]
- SADV (2020), *Ville verte de Benguézir*, https://www.sadv.ma/sites/default/files/2020-10/OCP_Brochure%20SADV_VilleVerte_VFr_Couv3Volets%20V2.pdf. [39]
- Secrétariat Général du Gouvernement (2019), *Loi 47-18*, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_47-18.pdf. [14]
- The World Bank (2020), *Enterprise Surveys: Morocco 2019 Country Profile*, <https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/country/Morocco-2019.pdf>. [24]
- Transport for London (n.d.), *Transport accessibility*, <https://tfl.gov.uk/transport-accessibility/>. [71]
- UN Habitat (2020), *National urban policies driving public space led development*, <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/07/national-urban-policies-driving-public-space-led-urban-development.pdf>. [52]
- UPFI (n.d.), *Projet d'aménagement de la vallée du Bouregreg à Rabat*, <https://upfi-med.eib.org/fr/projects/projet-damenagement-de-la-vallee-du-bouregreg-a-rabat-sequence-3/>. [15]
- Vie publique (2022), *Gratuité des transports en commun: une option qui fait débat*, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/286538-transports-publics-gratuits-un-choix-qui-fait-debat>. [68]
- World Bank (2022), *World Bank Country and Lending Groups*, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>. [23]
- World Bank (2021), *Country risk profile: Morocco*, https://v2022dev.lebrief.ma/wp-content/uploads/2021/02/15725-WB_Morocco-Country-Profile-WEB.pdf. [75]
- World Bank (2019), *Leveraging Urbanization to Promote a New Growth Model While Reducing Territorial Disparities in Morocco*, The World Bank, Washington, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f8b96e97-0742-5460-af4f-d9a89fa71b75/content>. [28]
- World Health Organisation (s.d.), *Estimated road traffic death rate (per 100 000 population)*, [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimated-road-traffic-death-rate-\(per-100-000-population\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/estimated-road-traffic-death-rate-(per-100-000-population)). [61]

5

Résoudre le défi du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc

Ce chapitre se penche de manière approfondie sur les défis liés au logement et à l'habitat dans les villes du Maroc et offre une analyse des programmes actuellement mis en œuvre, notamment la politique d'habitat social et la lutte contre l'habitat insalubre. En s'inscrivant dans les orientations du Chapitre 4, ce chapitre propose ensuite des recommandations pour améliorer la politique du logement et de l'habitat dans les villes marocaines, notamment pour impulser une production de logement social raisonnée et de meilleure qualité, soutenir l'amélioration de l'habitat dans le cadre d'une approche intégrée de renouvellement urbain, intégrer le logement locatif dans la politique du logement, et mesurer et évaluer les politiques au niveau national, régional et local.

Introduction et principales conclusions

L'accès à un logement convenable a été reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ONU Habitat, 2010^[1]).

Au Maroc, disposer d'un logement décent et adapté aux besoins des ménages est un droit constitutionnel. À l'instar des pays de l'OCDE, le logement et l'habitat sont un levier important de développement social et territorial, et moteur de croissance économique. C'est pourquoi, depuis plusieurs décennies, le Maroc a mis en œuvre des politiques interventionnistes majeures destinées à répondre à une demande croissante en logements, notamment dans les villes et à promouvoir la production afin de contribuer à la réduction du déficit de logements et d'améliorer les conditions de vie des ménages marocains, notamment les plus démunis. Les politiques mises en œuvre ont ainsi permis des progrès décisifs et des acquis structurants, y compris en termes de développement urbain.

Cependant, de nombreux défis existent, avec des déficits quantitatifs et qualitatifs en logements qui restent importants. L'inadéquation entre l'offre et la demande, qui persiste depuis plusieurs années et est essentiellement causée par la cherté du foncier, la complexité administrative, et la pression fiscale exercée sur ce secteur, a été amplifiée par les crises mondiales et catastrophes naturelles récentes, et leurs conséquences en termes d'inflation et de baisse du pouvoir d'achat. Paradoxalement, si les besoins en logements courants et futurs sont très importants dans les villes du Maroc, le nombre de logements vacants est également élevé et en hausse dans les zones urbaines, et doit faire l'objet d'une attention particulière. De plus, certaines politiques de logement mises en œuvre depuis deux décennies au Maroc ont montré des limites. C'est le cas de la politique du logement social, qui a souvent bénéficié à des ménages de classe moyenne plutôt qu'à des ménages à faible revenu, et du programme Villes sans Bidonvilles qui, malgré son succès d'ensemble, n'est pas parvenu à toucher tous les ménages ciblés. Des difficultés persistent également en matière d'intégration du logement dans le tissu urbain en raison de l'insuffisance d'équipements et services dans certains quartiers.

En 2021, le nouveau modèle de développement (NMD) du Maroc qui représente la feuille de route du programme gouvernemental, a préconisé « d'améliorer l'accès à un logement décent et d'adopter une politique de l'habitat qui favorise la mixité sociale, qui contribue à la mobilité et l'inclusion socioéconomique et à un meilleur cadre de vie, et assure un usage efficient des ressources publiques ». Aussi, une nouvelle politique du logement et de l'habitat s'impose au Maroc, fondée sur une production de logements raisonnée, de meilleure qualité qui réponde aux besoins de toutes les catégories sociales, la mise en place d'un cadre d'action et des aides en faveur de l'autoconstruction et/ou l'autoproduction encadrée, une amélioration de l'habitat dans le cadre d'une approche intégrée de renouvellement urbain, une meilleure prise en compte du logement locatif dans la politique du logement, et la promotion de mesures d'évaluation au niveau national, régional et local.

Les défis liés au logement et à l'habitat dans les villes du Maroc

De nombreuses données évoquées dans cette section reposent sur le Recensement de la population et de l'habitat de 2014 (RGPH 2014), l'Enquête Logement réalisée en 2012, et l'Enquête nationale sur la demande d'habitat de 2015, ce qui constitue une limite pour l'analyse. Un nouveau recensement général de la population et de l'habitat sera réalisé en septembre 2024 et une enquête logement est programmée pour 2026.

Des besoins accumulés et futurs en logements importants

Malgré une nette amélioration de la situation du logement et de l'habitat dans les villes du Maroc entre les deux derniers recensements de 2004 et 2014 grâce à des politiques interventionnistes majeures comme les programmes d'habitat social, de logements à faible valeur immobilière (VIT) et de Villes sans Bidonvilles (VSB), un certain nombre de défis continuent de se poser. Le premier d'entre eux est la persistance de besoins encore importants. Ces besoins sont liés, d'une part, au déficit quantitatif de logements existants (c'est-à-dire le nombre de logements qui manquent pour satisfaire les besoins actuels) et, d'autre part, aux besoins futurs qui vont se présenter avec la formation de nouveaux ménages et le nécessaire renouvellement du parc de logements. D'après une étude menée en 2014 (dernière estimation disponible), les besoins cumulés en logement (déficit quantitatif de logement et besoins courants et futurs) pour les zones urbaines du Royaume à l'horizon 2030 étaient estimés à 2,9 millions d'unités : près de 600 000 pour le déficit quantitatif à combler, 2,1 millions pour les besoins futurs liés à la formation de nouveaux ménages, et près de 200 000 logements appelés à disparaître. Si ces besoins cumulés ont certainement diminué depuis 2014 grâce à une baisse du déficit quantitatif courant (d'après des données récentes, le déficit en logement a diminué ces toutes dernières années, passant de près de 386 000 unités en 2020 à près de 340 000 unités en 2022), les besoins en logement courants et futurs demeurent importants, résultat de l'accroissement démographique et de l'exode rural. Cette inadéquation entre l'offre et la demande de logements est également due à la cherté du foncier, les lenteurs administratives, et la pression fiscale exercée sur ce secteur. Ces obstacles entraînent ainsi une prolifération de groupements d'habitat sous-équipé et non-réglementaire, notamment en périphérie urbaine. La vétusté et la précarité qui caractérisent l'habitat ancien et l'insalubrité dans plusieurs tissus d'habitat en milieu urbain sont également dues à la pauvreté de leurs occupants.

Si la proportion de bidonvilles et d'habitat sommaire a fortement diminué depuis la mise en place du programme Villes sans Bidonvilles en 2004 (avec un taux de réalisation de 74 % du total des objectifs, plus de 300 000 ménages ayant vu leurs conditions d'habitat s'améliorer à fin 2021 soit 68 % des ménages ciblés actuellement et plus de 100% du nombre initial des ménages ciblés en 2004 (270 000)), la problématique reste encore présente, surtout dans les grandes villes. Le déficit quantitatif de logements est essentiellement composé de logements insalubres à remplacer car ils ne remplissent pas les conditions minimales d'habitat adéquat. Il s'agit notamment des constructions sommaires et menaçant ruine situées dans des bidonvilles, dans des quartiers d'habitat en dur ou dans des tissus urbains anciens de médina, et qui présentent une structure dangereuse, sommaire ou inexistante. La ville de Casablanca est la plus touchée (Encadré 5.1), suivie de Fès, Marrakech, Salé, Tanger et Rabat, ces villes totalisant plus de 40 % du parc de logements devant être remplacés à l'échelle nationale. Les besoins accumulés en logement et non encore satisfaits incluent également les ménages contraints de cohabiter avec d'autres dans leur logement, soit plus de 5 % des ménages des zones urbaines du pays concernés par la cohabitation. Le nombre de logements à produire pour répondre aux besoins des nouveaux ménages correspond à la plus grande part du déficit quantitatif (plus de 70 %) et concerne essentiellement les zones urbaines où il est prévu que la plupart des ménages habiteront dans les décennies à venir.

Encadré 5.1. Bidonvilles et habitat sommaire : une partie importante du déficit quantitatif urbain, en particulier à Casablanca

En 2014, les trois-quarts des logements de type bidonville ou habitat sommaire, étaient situés dans les zones urbaines.

Au niveau des régions, la région de Casablanca-Settat est de loin la plus concernée par ce type d'habitat. En 2014, elle concentrait environ 45 % du total des logements de ce type dans l'ensemble des zones urbaines du pays et près de la moitié de la population urbaine concernée (près de 500 000 personnes), devant les régions de Rabat-Salé-Kénitra (25,0 % de la population des bidonvilles, avec plus de 260 000 personnes concernées) et de Marrakech-Safi (5,9 %, près de 63 000 personnes). Près de 10 % de la population urbaine de la région du Grand Casablanca-Settat résidait en 2014 dans des logements de type bidonville ou habitat sommaire. La proportion était quant à elle de 8,0 % dans la région de Rabat-Salé-Kénitra.

Au niveau des villes, la ville de Casablanca arrive en tête, avec un peu plus du quart du parc total de bidonvilles urbains du pays. Elle est suivie par la municipalité de Témara (5,5 % du parc), Marrakech (5,1 %), et la municipalité de Ain Harrouda, site d'implantation du grand projet urbain de Zenata, avec un peu plus de 10 000 logements de bidonvilles.

À l'échelle des zones urbaines du pays, plus des deux-tiers des ménages habitants des bidonvilles étaient propriétaires, 11,0 % locataires et 14,6 % logés à titre gratuit. En matière d'équipement, 89 % des bidonvilles disposaient d'une cuisine et 94 % de toilettes. En revanche, 93,3 % n'avaient ni bain moderne ni douche. Seulement 42,0 % des bidonvilles étaient raccordés au réseau de distribution de l'électricité et 70 % au réseau de distribution de l'eau. L'évacuation des eaux usées de ces bidonvilles moyennant le réseau public était quant à elle seulement de 39,0 %.

Source : RGPH 2014.

Des logements vacants très nombreux et en hausse dans les zones urbaines

Paradoxalement, si les besoins en logements courants et futurs sont très importants dans les villes du Maroc, le nombre de logements vacants est également élevé et en hausse dans les zones urbaines. Les logements vacants représentent près de 16 % du parc de logements urbains. Environ 90% des logements vacants du pays sont concentrés dans les zones urbaines. D'après les données fournies par l'Enquête Logement de 2012, qui s'était également penchée sur les logements vacants, ceux-ci étaient pour la plupart des logements récents (plus des deux-tiers achevés après 1990) et en relativement bon état. La durée de vacance était relativement élevée puisque 56 % d'entre eux au niveau national étaient inoccupés depuis plus de 24 mois, suggérant une inadéquation entre la demande de logements et la production récente d'habitat (possiblement en termes de types de logement ou de localisation).

Le défi majeur de l'amélioration de l'habitat dans les villes

En plus des besoins quantitatifs en logements, l'amélioration de la qualité de l'habitat dans les villes constitue un autre défi majeur. Cette notion de « déficit qualitatif », qui est employée dans certains pays de l'OCDE tels que le Chili, le Mexique et la Colombie (OECD, 2022^[21]), n'existe pas en tant que telle au Maroc. Le déficit qualitatif se réfère aux logements qui ne sont pas considérés comme adéquats mais peuvent néanmoins être améliorés sans être remplacés. Le déficit qualitatif est cependant abordé de façon indirecte et implicite à travers la question de l'insalubrité, qui constitue l'approche privilégiée au Maroc pour évaluer l'état actuel du parc de logements. Depuis plusieurs décennies, la problématique de

l'insalubrité occupe une place très importante au Maroc dans le champ des politiques publiques en matière d'habitat. Elle a donné lieu à l'élaboration d'un cadre de référence très détaillé comprenant six niveaux d'insalubrité, destiné à permettre d'identifier de façon très fine les différentes situations existantes en la matière.¹

Selon l'Enquête Logement réalisée en 2012, près d'un tiers du parc de logement situé en zones urbaines présentait un niveau d'insalubrité ou un autre, et près des deux-tiers du parc de logements urbains insalubres se situaient dans les régions de Casablanca, Rabat, Tanger, Fès, Meknès et Marrakech. À titre de comparaison, le déficit qualitatif de logements était estimé à 20 % du parc de logement au niveau national au Chili (Hench, 2022^[3]) et concernait 29 % des ménages en Colombie (OCDE, 2022^[2]). D'après cette même enquête de 2012, pour tous les niveaux d'insalubrité, hormis le premier (qui correspond à des constructions précaires), la maison marocaine moderne, type d'habitat urbain individuel dense, produit par autoconstruction ou autoproduction², et très répandu au Maroc, est le plus touché par l'insalubrité : près de 90 % de ces logements ne disposaient pas d'au moins un des trois équipements de base, à savoir l'eau potable, l'électricité et l'assainissement ; 82 % n'offraient pas un niveau de confort minimum, c'est-à-dire une cuisine ou des toilettes indépendantes ; 76% présentaient un mauvais rapport avec le milieu extérieur en termes d'ensoleillement, de ventilation et d'éclairage naturel ; 47 % étaient localisés « dans un environnement nuisible en termes de zones infestées, d'atmosphère polluée, de microclimat nuisible et de zones à nuisances » ; et 81 % présentaient une densité d'occupation élevée, avec moins de 9 m² par personne (MHPV, 2015^[4]).

Un développement modeste du logement locatif dans les villes marocaines

En milieu urbain, plus de six ménages marocains sur dix (67,3 %) étaient propriétaires de leur logement en 2022 – une proportion élevée même si plus faible que la moyenne des pays de l'OCDE (71,5 %) (OCDE, s.d.^[5]) – tandis que 22,0 % sont locataires. Entre 2005 et 2022, le Maroc a assisté à une légère augmentation de la part des ménages urbains propriétaires de leur logement (passant de 66,0 % à 67,3 %) tandis que la part des locataires a baissé (passant de 25,2 % à 22,0 %). La part des ménages ayant une autre forme d'occupation (ménages logés gratuitement, ménages occupant des logements de fonction, etc.) a quant à elle légèrement augmenté de 8,8 % à 10,7 % (Haut-Commissariat au Plan, 2024^[6]). Malgré les révisions de la loi 67-12 qui régit le secteur du logement locatif, celui-ci représente toujours une faible part des logements au Maroc, notamment en raison des différentes politiques publiques qui ont privilégié l'accès à la propriété grâce à la construction de masse et la réalisation de lotissements. De plus, le recours à l'alternative de la location est limité par la valeur sociale et culturelle accordée à l'accès à la propriété. Selon une enquête réalisée sur les besoins d'habitat en 2015, l'aspiration au logement locatif est très réduite au Maroc, avec seulement 13 % des ménages aspirant à louer leur logement.

En matière de propriété du logement dans les villes, il existe deux modes d'acquisition du logement, d'importance quasi égale : d'une part, l'achat auprès d'un particulier ou d'une entreprise (45,3 % des propriétaires), et d'autre part, l'autoconstruction/production (44,8 %), y compris en milieu urbain, même si celle-ci demeure un peu moindre dans les grandes villes. Cette pratique de l'autoconstruction/production est plus prisée dans certaines régions. Elle atteint ainsi 68,5 % du parc de logements en propriété pour la région de Souss-Massa, 71,5 % pour Draa-Tafilalet, 59,1 % pour l'Oriental et 54,4 % pour Tanger-Tétouan. Même s'il demeure important, le mode d'acquisition par autoconstruction/production est plus faible dans les régions du Grand Casablanca-Settat (31,4 %), de Marrakech-Safi (35,6 %), de Fès-Meknès (37,8 %) et dans la région de Rabat-Salé-Kenitra (41 %). Cette différence s'explique pour une large part par le fait que ces régions sont le territoire des moyennes et grandes opérations immobilières (MHPV, 2016^[7]).

Plus encore que la part très importante occupée par la propriété, la tendance de celle-ci à s'accroître toujours plus, au détriment de la location, constitue un point d'attention pour le gouvernement marocain en matière de politique de l'habitat au Maroc. En effet, les travaux de l'OCDE montrent que la propriété

permet certes une accumulation de richesse par le biais de la constitution d'un patrimoine (Causa, Woloszko et Leite, 2019^[8]), mais que les propriétaires apparaissent moins mobiles que les locataires, ce qui peut les pénaliser au regard des transformations du marché de l'emploi (OCDE, 2021^[9]). Le parc locatif joue par ailleurs un rôle très important dans les parcours résidentiels des ménages, à certaines étapes de leur cycle de vie.

En ce qui concerne le niveau des loyers, 73,7 % des ménages locataires urbains payaient en 2015 un montant mensuel variant de moins de 500 MAD à 1 500 MAD (45 EUR à 140 EUR). Le loyer moyen toutes villes confondues était quant à lui de 1 144 MAD (105 EUR), avec toutefois des variations importantes entre les régions. Grand Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceïma étaient les trois régions affichant les loyers les plus élevés (MHPV, 2016^[7]).

Un parc de logements urbains et une production encore largement dominés par l'habitat individuel ou semi-individuel autoconstruit ou autoproduit

Même si la part des appartements a légèrement progressé au sein du parc de logements urbains du pays, passant de 14 % en 2000 à 17,5 % en 2022, la maison marocaine moderne constituait toujours en 2022 le type d'habitat prédominant, avec même une légère augmentation de sa part dans le nombre total de logements, passant de 63 % du nombre total des logements principaux en 2004 à 65 % en 2022 (Haut-Commissariat au Plan, 2024^[6]). Ce type d'habitat individuel ou semi-individuel dominait dans toutes les régions et les villes du pays. Bien que moins prégnante dans le Grand Casablanca-Settat que dans d'autres régions, la maison marocaine³ moderne y représentait tout de même la moitié du parc de logements en 2014. En termes de ménages concernés, ce type d'habitat apparaissait également en tête, avec plus des deux-tiers de l'ensemble des ménages.

La particularité de la maison marocaine moderne est d'être une construction essentiellement autoconstruite ou autoproduite par ses propriétaires (MHPV, 2016^[7]). Ce type de construction est fortement présent dans les zones urbaines et tend à s'y maintenir. Malgré une orientation à la baisse, en particulier depuis 2012, les maisons marocaines autoconstruites ou autoproduites demeurent une modalité de production de l'habitat très importante dans les zones urbaines du pays. Parmi les logements produits en 2017 (environ 125 000 unités), 40 % des logements étaient encore des maisons marocaines en autoconstruction/production (près de 50 000 maisons), contre seulement 9 % pour les opérations de logements de moyen et haut standing (11 000 logements) et 0,9 % pour les villas, les 50 % restant étant constitués de logements économiques ou sociaux (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]).

De manière générale, l'autoconstruction/production de l'habitat occupe une place majeure au Maroc en milieu urbain, même si elle apparaît un peu moindre dans les grandes villes où se développent des opérations immobilières de plus grande envergure. Selon l'Enquête Logement de 2012, 92 % des maisons marocaines modernes ont été produites par autoconstruction/production, de même que 91 % des villas, tandis que les immeubles se sont autoconstruits ou autoproduits que dans une proportion de 52 % (ce qui demeure une proportion élevée compte-tenu du type d'habitat).

Si le logement de type individuel autoconstruit/produit présente de très nombreux atouts, en particulier son processus de production progressif, étalé dans le temps en fonction des possibilités financières des ménages et la possibilité de l'adapter aux besoins de la famille, et doit continuer d'avoir une place au sein du parc et de la production de logements dans les villes marocaines, sa très forte présence et sa permanence posent plusieurs défis, notamment concernant l'occupation des superficies urbanisées pour pouvoir répondre aux besoins de logement de la population. La maison marocaine moderne est en effet un type d'habitat individuel ou semi-individuel fortement consommateur d'espace, dont la prédominance apparaît peu compatible avec les objectifs de durabilité urbaine ainsi que d'une limitation de la consommation de foncier et de l'étalement urbain. Selon l'Enquête Logement de 2012, 60 % du parc de logements urbains avait au plus deux niveaux et 92 % au plus trois niveaux. Les constructions de plus de quatre niveaux ne représentaient que 8 % du parc urbain. Cette prévalence d'habitats individuels ou semi-

individuels dans les villes marocaines questionne donc les perspectives de développement durable et d'utilisation de l'espace, allant à l'encontre des objectifs de villes plus denses et compactes (Moreno Monroy et al., 2020^[11]).

Analyse des programmes mis en œuvre en matière de logement et d'habitat dans les villes marocaines

L'accès à un logement décent constitue une priorité majeure pour les pouvoirs publics marocains. La nouvelle Constitution de 2011, dans son article 31, a d'ailleurs consacré le droit à un logement décent, au même titre que celui à la santé, l'éducation ou bien encore au travail. Dans le cadre de cette priorité, une politique de l'habitat très volontariste a été conduite depuis deux décennies, centrée en particulier sur la production de logement social et le traitement de l'habitat insalubre (Graphique 5.1). Si le bilan global est positif, un certain nombre d'éléments invitent à infléchir l'action publique dans le domaine du logement et de l'habitat afin de faciliter l'accès à un logement adéquat et abordable pour l'ensemble des ménages, mais aussi de contribuer à un développement plus durable et résilient des zones urbaines.

Graphique 5.1. Chronologie des programmes de l'État marocain pour l'accès au logement



Source : MATNUHPV.

Afin de réaliser les orientations stratégiques en matière de logement et d'habitat, le Maroc a lancé plusieurs réformes visant à assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de logements, et à renforcer la lutte contre l'habitat non-réglementaire :

- Sur le plan foncier, le foncier public est mobilisé pour intensifier et diversifier l'offre de logements en ouvrant environ 8 720 hectares à l'urbanisation depuis 2003, dont 63 % ont été réalisés ou sont en cours d'achèvement (60 % pour des projets de logements sociaux, dont 14 % en partenariat avec le secteur privé ; 22 % pour la construction de zones industrielles et d'équipements publics pour créer une dynamique économique et sociale ; et 18 % dans le cadre de projets budgétaires pour fournir des produits à tous les segments de la société) et la création de 20 pôles urbains et de 4 villes nouvelles ;
- Sur le plan financier, le coût total des programmes contractualisés entre 2002 et 2023 est d'environ 126 351 milliards MAD. Le MATNUHPV a contribué à hauteur de 50 658 milliards MAD dont 30 512 milliards MAD dans le cadre des programmes de lutte contre le mal-logement. Un fonds de garantie pour vulgariser l'accès aux prêts bancaires Fogarim et Focaloge a été également mis en place. Par ailleurs, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSH) créé en 2002 continue de mobiliser les ressources des taxes spéciales appliquées au ciment, au béton et au sable, ainsi que les fonds du budget général de l'État, afin de promouvoir l'investissement public dans le logement.
- Sur le plan fiscal, une exonération fiscale est accordée aux promoteurs immobiliers construisant des logements sociaux et à faible valeur immobilière.

- Sur le plan institutionnel, le groupe Al Omrane a été créé en 2007 en intégrant un groupe d'institutions publiques en vue d'en faire un acteur spécialisé dans la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine du logement et du développement urbain.

Habitat social : une politique ambitieuse et soutenue dans le temps, mais des limites importantes

Une politique de production massive de logement social

La politique marocaine en faveur du logement social s'est concentrée depuis deux décennies sur l'accession à la propriété, avec l'objectif de permettre à un très grand nombre de ménages modestes de devenir propriétaires d'un logement décent et abordable, et notamment ceux qui résident dans les bidonvilles, objets d'un plan ambitieux de résorption. La production de deux types d'habitat social a été ainsi favorisée : d'une part, celle de logements sociaux, dits « à 250 000 MAD », et d'autre part, celle de logements à faible valeur immobilière, dits « à 140 000 MAD » (logements « très sociaux »). Ces deux programmes de logements, à 250 000 et 140 000 MAD, sont arrivés fin 2020 à leur terme programmé. Des ensembles de logements, déjà autorisés, continuent néanmoins à être développés.

Cette production de logement social est apparue comme une réponse à des besoins très importants dans les zones urbaines du Maroc. Ces besoins ont été estimés au milieu des années 2010 à partir des données de l'Enquête Logement de 2012 et en fonction des revenus des ménages à quelque 1,86 million d'unités à l'horizon 2030, dont 1,42 million de logements très économiques à 140 000 MAD, soit plus des trois-quarts du total. Si l'ensemble des zones urbaines du Royaume est concerné par ces besoins très importants, la région de Casablanca concentre près de 20 % de ces besoins, suivi par Rabat-Salé (12 % des besoins) et Tanger-Tétouan (11 %) (Synthèse de l'enquête nationale du logement, 2012).

Ces deux types d'habitat social ont été basés sur un principe commun : celui d'une production assurée par des promoteurs publics ou privés (pour la production du logement social à 250 000 MAD, à 95 % par le secteur privé) qui bénéficient, via des conventions signées avec l'État, d'un ensemble d'incitations fiscales importantes. Le groupe public Al Omrane⁴, créé en 2007 par regroupements successifs de plusieurs sociétés pour devenir l'opérateur spécialisé de l'État dans le secteur de l'habitat et de l'aménagement, a joué un rôle central dans la production des programmes de logement social et très social, que ce soit pour aménager du foncier destiné à recevoir des opérations de logement social ou pour produire directement des logements. Un grand nombre de logements sociaux a été construit dans le cadre de quatre villes nouvelles développées dans le pays (Tamansourt, près de Marrakech ; Tamesna, à côté de Rabat ; Chrafate, aux portes de Tanger ; et Lakhyata, au sud-ouest de Casablanca) – la décision de créer ces villes étant entre autres liée à la nécessité de lever la contrainte foncière pour augmenter l'offre de logements sociaux, ainsi que de permettre le décongestionnement et la réduction de la pression sur les grandes villes. Le groupe Al Omrane est toutefois confronté à de multiples contraintes dans l'exécution de ses programmes, comme le changement de la programmation conventionnée au niveau des territoires, la multiplicité des donneurs d'ordre, et le désengagement des parties engagées dans le financement (MATNHUPV, 2022^[12]).

Bien que fondés sur un principe commun d'incitations fiscales, les programmes de logements à 250 000 MAD et 140 000 MAD diffèrent de façon importante en ce qui concerne leur cible et leur fonctionnement (Encadré 5.2). Ces programmes ont également, depuis leur mise en place, affiché des résultats contrastés. En effet, alors que les besoins en habitat social concernaient très largement (aux trois-quarts) les logements à 140 000 MAD, ces derniers ont été bien moins nombreux à être construits dans le pays que les logements sociaux à 250 000 MAD. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette faible production. Tout d'abord, la marge bénéficiaire étant plus faible pour les promoteurs que celle permise par les logements à 250 000 MAD, le développement de ces programmes s'est avéré moins attractif. De fait, après avoir connu un bon démarrage en 2008 (53% des réalisations du dispositif dans les

trois premières années), le programme de logements à 140 000 MAD a montré des signes d'essoufflement à partir de 2010, année qui coïncide avec le lancement du programme du logement social à 250 000 MAD (Cour des Comptes, 2018^[13]). Les logements à 140 000 MAD ont également souffert de retards importants dans l'établissement des listes de bénéficiaires, ce qui a engendré des frais supplémentaires pour les promoteurs concernés et limité d'autant plus leurs marges de bénéfice (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]).

Encadré 5.2. Les programmes de logements sociaux à 250 000 MAD et 140 000 MAD

Le logement social à 250 000 MAD

Selon la Loi de finances 2010, le logement social est une unité d'habitation dont la superficie couverte est comprise entre 50 m² et 100 m² et le prix de cession est au maximum de 250 000 MAD hors taxes (il était, auparavant, de 200 000 MAD). Ce type de logement, en accession à la propriété et non en location, ne se définit pas par un critère spécifique en matière de caractéristiques socio-économiques ou de seuil de revenus de ses acquéreurs. Son prix plafond est identique dans toutes les régions du Maroc, malgré les différences qui peuvent exister en termes de coûts de construction et de niveaux de vie des ménages.

Bien que le programme de logements sociaux à 250 000 MAD ait officiellement débuté en 2010, ses origines remontent à 1995, avec le lancement du programme de construction de 200 000 logements sociaux à 200 000 MAD. Plusieurs mesures d'exonérations fiscales ont ensuite été adoptées afin de favoriser la construction de ce type d'habitat. Un nouveau dispositif incitatif a été mis en place en 2010 (avec comme horizon butoir l'année 2020). Il avait pour but de donner une forte impulsion au développement du logement social, grâce à l'instauration de mesures incitatives au profit des promoteurs immobiliers et des acquéreurs, ainsi qu'à l'introduction d'importantes simplifications des procédures liées à la construction, notamment l'obtention des permis de construire, conformément à l'article 15 de la convention (« exigence du respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et l'obtention des autorisations exigibles y afférents »).

Le promoteur bénéficie, dans le cadre d'une convention avec l'État assortie d'un cahier des charges, d'un ensemble d'exonérations fiscales (sur l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, la taxe professionnelle et la taxe sur les terrains non-bâties, les droits de conservation foncière et la taxe spéciale sur le ciment). En contrepartie, il s'engage à construire au moins 500 logements sociaux sur une période n'excédant pas 5 ans. L'acquéreur bénéficie, quant à lui, à l'achat d'un logement social, d'une exonération de paiement de la TVA et d'un taux réduit de droits d'enregistrement de 3 %, à condition qu'il ne soit pas déjà propriétaire d'un logement et que le logement soit utilisé comme habitation principale durant au moins quatre années.

D'après les données de la Direction de la promotion immobilière du MATNUHPV, 1 507 conventions ont été signées entre 2010 et fin 2020 pour la réalisation de 2 107 543 logements à 250 000 MAD (1 450 avec le secteur privé, pour 2 037 466 logements, et 57 avec le secteur public, pour 70 077 unités), soit l'équivalent de 34 % du parc total de logements urbains en 2014. Entre 2016 et 2020, 274 978 unités sociales ont été construites et plus de 704 000 logements ont fait l'objet de conventions signées. En ce qui concerne la répartition géographique des programmes de logements sociaux à 250 000 MAD, 70% de ces derniers se sont concentrés dans trois régions : Casablanca-Settat (44 %), Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (12 %) et Rabat-Salé-Kénitra (15 %).

Le logement à faible valeur immobilière à 140 000 MAD

Initié en 2008 avec l'objectif initial de construire 130 000 logements à l'horizon 2012, ce programme concerne la production d'unités d'habitation très économiques dont la superficie couverte est comprise

entre 50 et 60 m². Les logements sont destinés à des ménages à faibles revenus, tout particulièrement ceux qui vivent dans des logements menaçant ruine et des bidonvilles, et à ceux dont le revenu mensuel ne dépasse pas 2 fois le salaire minimum garanti ou son équivalent, s'ils ne sont pas déjà propriétaires d'un logement.

Aux avantages fiscaux au profit des promoteurs et des acquéreurs s'ajoute une aide de l'État :

- D'une part, à travers la mobilisation et la viabilisation de foncier public, qui permet d'aménager des terrains publics au coût de revient. Puisée principalement dans le domaine privé de l'État, une assiette foncière de près de 9 400 hectares (ha) a été mobilisée sur la période 2002-2011, dont 83,2 % ont été dédiés aux projets inscrits dans le cadre du logement social. L'effort de soutien de l'État à travers le foncier s'est ensuite poursuivi avec la mobilisation d'une assiette de 2 333 ha de 2014 au premier semestre de 2018.
- D'autre part, via un appui financier du Fonds de Solidarité Habitat et Intégration Urbaine (initialement Fonds de Solidarité Habitat). Alimenté essentiellement par la taxe sur le ciment, ce Fonds couvre également la lutte contre les bidonvilles, la mise à niveau urbaine et la restructuration d'habitat insalubre, l'aménagement.⁵
- Enfin, à travers le Fonds de garantie immobilière (FOGARIM), créé en 2004 pour permettre aux ménages à faible revenu d'acquérir un logement social via un crédit garanti par l'État. Le montant global des crédits ayant bénéficié de cette garantie s'est élevé à 24,6 milliards MAD sur la période 2004-2017 et ce dispositif a permis à plus de 160 000 ménages à faible revenu d'accéder à la propriété.⁶

Alors que les logements sociaux à 250 000 MAD peuvent être acquis directement sur le marché par n'importe quel ménage, les logements à 140 000 MAD, principalement destinés aux ménages relogés à la suite d'opérations de résorption de bidonvilles ou d'habitat menaçant ruine, sont attribués par des commissions locales.

Entre 2008 et fin décembre 2020, 82 conventions ont été établies, et 29 486 logements ont reçu le certificat de conformité. Sur le plan de la répartition géographique de la production de logements à faible valeur immobilière, 94 % des logements achevés entre 2008 et 2023 ont été construits dans 5 régions : Fès-Meknès (30 %), Souss-Massa (29 %), Casablanca-Settat (21 %), Marrakech-Safi (5 %) et Oriental (9 %).

Source : (MATNUHPV, 2018^[14]) (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[15]) (Secrétariat général de la promotion immobilière, 2022^[16]) et (MATNUHPV, 2016^[17]).

Les limites de la production d'habitat social pour satisfaire la demande

La politique du logement social a incontestablement instauré une dynamique positive au sein du secteur de l'habitat. Alors que la production de logements s'élevait à 4 000 unités en moyenne annuelle entre 1995 et 2002, celle-ci est passée à près de 48 000 unités par an sur la période 2011-2017, et la production cumulée au cours de cette période a représenté le double de celle réalisée sur la période 2003-2010 (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]). Par ailleurs, la contribution économique en termes de création de richesse et d'emploi, en particulier du dispositif à 250 000 MAD, a été significative, avec un investissement annuel estimé à 18 988 MAD, une valeur ajoutée annuelle de 16 404 MAD et une moyenne annuelle de 28 430 d'emplois permanents, dont 96 % directs (Cour des Comptes, 2018^[13]).

Cette politique du logement social a cependant montré plusieurs limites importantes, qui l'ont éloignée de ses objectifs initiaux. D'une part, son ciblage est remis en question, en particulier pour les logements à 250 000 MAD, qui sont les plus nombreux à avoir été produits. En raison des avantages fiscaux existants pour les acquéreurs, mais aussi de l'absence de critères d'éligibilité pour accéder aux logements, ces

logements ont suscité un fort intérêt de la part de ménages de la classe moyenne. Les acquéreurs ne relèveraient ainsi que très partiellement des couches sociales ciblées : près de 60 % d'entre eux seraient des ménages disposant d'un revenu supérieur à 4 000 MAD.⁷ De nombreux bénéficiaires de logements sociaux les auraient même acquis à des fins de spéculation ou pour un usage de résidence secondaire, au détriment des catégories de population ciblées en principe par cette offre de logements. La proportion importante d'appartements et de logements récents au sein du parc de logements vacants pourrait refléter, pour une large part, de telles motivations d'acquisition. Par ailleurs, selon la Cour des comptes, s'agissant du dispositif 140 000 MAD, à la fin décembre 2016, sur une production d'environ 21 000 unités, seules 6 020 avaient été affectées à des ménages issus de bidonvilles relogés, soit seulement 27 %, et 1 113 unités à l'habitat menaçant ruine, soit 5 %.

Un second dysfonctionnement identifié en matière de ciblage de la production de logements sociaux a trait à la répartition de la production dans les différentes régions du Royaume. Si des régions ont connu une production à la hauteur de leurs besoins, comme Casablanca, Oriental et Fès-Meknès, d'autres ont été victimes d'une surproduction, comme Tanger-Tétouan et Souss-Massa, ou d'une production insuffisante, comme c'est le cas de Rabat-Salé-Kénitra et Béni Mellal-Khénifra, qui affichent des déficits relativement importants du fait de l'insuffisance des actions en matière de promotion du logement destiné aux couches vulnérables (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]). D'une manière générale, le programme pâtit de la concentration de la production de logements dans les grandes villes.

De plus, la question de la surproduction de logements à 250 000 MAD est fréquemment soulevée. Alors que l'objectif assigné initialement était de construire 300 000 logements à l'horizon 2020, fin 2016, les unités conventionnées avaient déjà atteint le chiffre de plus de 1,5 million, soit plus de cinq fois l'objectif attendu à l'horizon de 2020. Selon la Cour des Comptes, la surproduction de logements sociaux à 250 000 MAD, conjuguée à l'insuffisance des conditions de ciblage, est à l'origine des phénomènes de « glissement » (c'est-à-dire le phénomène selon lequel le programme a profité à un groupe de population autre que celui ciblé initialement) et de vacance de logements dans ce segment. Si ces phénomènes sont bien réels selon les professionnels du secteur, ils sont toutefois difficiles à mesurer en l'absence de données fiables sur les catégories socioprofessionnelles des ménages acquéreurs et sur les logements vacants (Cour des Comptes, 2018^[13]).

Les difficultés d'intégration urbaine des opérations de logement social constituent une autre limite de ces politiques. Selon les données de l'étude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250 000 MAD et du programme de logements à faible valeur immobilière de 140 000 MAD citée par la Cour des comptes, 83 % des projets des logements sociaux de 250 000 MAD sont localisés en périphérie de communes. Ce taux, qui varie d'une région à une autre, est de 71 % à Casablanca-Settat et 31 % à Beni Mellal-Khénifra. Ceci est dû à une planification urbaine qui prévoit des zonages pouvant accueillir ce type de logement à la périphérie des villes ou à des contraintes urbanistiques n'offrant la possibilité de réalisation de ce type de logement qu'à la périphérie, parfois en dérogation, là où l'opportunité foncière permet l'équilibre financier des opérations (Cour des Comptes, 2018^[13]). La localisation des logements sociaux en périphérie urbaine constitue un défi important dans la mesure où il s'agit de secteurs urbains d'expansion dans lesquels de nombreux services et équipements font défaut, de même que les opportunités d'emploi.

Les projets de villes nouvelles et de nouveaux pôles urbains sont également confrontés à ce défi d'intégration urbaine. En effet, bien que destinés à créer les conditions d'une insertion urbaine adéquate pour les opérations de logement social, les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains n'ont pas réussi à remplir cet objectif. Faute de coordination des actions des différents partenaires et d'un cadre juridique approprié, les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains se heurtent à des problèmes d'insuffisances d'infrastructures de base et de connexion aux réseaux routiers qui compromettent aujourd'hui leur existence et leur devenir (Harroud, 2017^[18]). Leur situation géographique, dictée non pas par leur vocation économique et leur proximité aux bassins d'emplois, mais par des opportunités foncières, conduit ces

nouvelles localités à n'avoir d'autre vocation que celle d'habiter et les réduisent à la fonction de cité dortoir (Cour des Comptes, 2018^[13]) (voir Chapitre 4 pour plus de détails sur le manque de coordination entre les politiques sectorielles conduisant à ces écueils).

Les caractéristiques des logements constituent également une limite importante des programmes de logement social. Des cahiers des charges définissent les prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et techniques que doivent respecter les promoteurs pour pouvoir bénéficier de l'exonération fiscale prévue. En termes de superficie, les logements sociaux produits au Maroc se caractérisent par des standards qui sont supérieurs à ceux d'autres pays de l'OCDE globalement comparables en ce qui concerne la nature de leur demande de logement et ayant également mis en œuvre des politiques favorisant la production massive d'habitat social (par exemple, la superficie des logements sociaux à 250 000 MAD construits entre 2010 et 2017 est de 55 m², alors qu'au Mexique et en Colombie, la taille des logements sociaux construits ces 20 dernières années est souvent inférieure à 40 m²)⁸. Malgré cela, les logements sociaux au Maroc sont souvent jugés de taille insuffisante par les ménages (en particulier par rapport à la figure de la maison marocaine autoconstruite). Mais c'est également et surtout la qualité des logements qui est fréquemment questionnée. La Cour des comptes signale que les cahiers des charges ont souvent un caractère sommaire et laissent une grande marge de manœuvre aux promoteurs immobiliers, ce qui se traduit ensuite par une mauvaise qualité des logements. La qualité médiocre des logements aurait une incidence sur la commercialisation des logements sociaux, en particulier des logements les plus économiques. En effet, malgré leur tarif très attractif, ces derniers peinent à trouver des acheteurs, notamment en raison de leur superficie jugée petite, ainsi que des finitions et des matériaux utilisés pour la construction. D'autres contraintes affectent les programmes de logement social, en particulier le programme à 250 000 MAD. Celles-ci incluent : i) les crises récentes de COVID-19 et énergétique qui ont provoqué l'augmentation des prix des matériaux de construction et une rareté de certaines matières premières ; ii) le manque de diversité de l'offre de logements sociaux ; et iii) la production centralisée, avec 25 % du programme de logements sociaux réalisé par seulement six promoteurs immobiliers.

Vers un changement de paradigme et nouvel élan porté par le Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat : de l'exonération fiscale des promoteurs à une aide personnalisée aux ménages acquéreurs

Une fois le programme de logements sociaux à 250 000 MAD arrivé à son terme programmé fin 2020, et dans le contexte des nombreux points d'attention soulevés par une surproduction, mais demeurant limitée sur le plan de ses impacts pour loger les ménages initialement ciblés, une importante remise à plat de la politique en matière de logement a été lancée. Celle-ci s'inscrit également en cohérence avec le Nouveau Modèle de Développement établi pour le pays afin de guider l'ensemble des politiques publiques à l'horizon 2035. L'une des préconisations importantes du Nouveau Modèle de Développement étant la nécessaire sortie de l'ère des incitations fiscales, la politique du logement doit être repensée de façon à passer des aides fiscales aux promoteurs (jusqu'alors pilier central de la politique d'impulsion à la production de logements sociaux et très sociaux) à une aide personnalisée à l'accession, sous la forme d'une subvention octroyée directement aux ménages.

Le Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat tenu en septembre 2022, portant sur une réforme globale et intégrée des secteurs de l'urbanisme et de l'habitat, conformément aux Hautes Instructions Royales et en application des orientations du Nouveau Modèle de Développement, de la décentralisation et de la régionalisation avancée, a permis l'adoption d'une feuille de route basée sur les défis de « renouveau », de « l'incitation » et de la « proximité ». Cette feuille de route comprend de nombreuses pistes opérationnelles de transformation pour le secteur du logement (Encadré 5.3).

Encadré 5.3. Pistes opérationnelles de transformation issues du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat

Plans Régionaux de l'Habitat (PRH)

Afin d'évaluer les besoins en logement, tout en tenant compte des spécificités locales et régionales, l'élaboration de Plans Régionaux de l'Habitat est indispensable. Ces PRH ont vocation à fournir un cadre contractuel permettant de doter les régions et les provinces d'une vision du développement de l'habitat sur 10 ans. À cet effet, il est nécessaire de :

- Généraliser la couverture en PRH : 12 plans à l'horizon 2024
- Mettre en œuvre les dispositions des PRH sur la base d'un cadre contractuel État-Région.

Un meilleur ciblage et un renforcement du pouvoir d'achat des familles

La politique publique en matière d'accès au logement est appelée à marquer une rupture avec les anciennes approches en adoptant la logique de la protection sociale avec diverses actions telles que :

- Une aide directe aux ménages afin de réduire le décalage entre la capacité d'achat et les prix du logement ;
- Un accompagnement bancaire au profit des acquéreurs qui pourrait prendre diverses formes :
- Une prise en charge par l'État des taux d'intérêt ;
- Une garantie de l'État au profit de ceux qui contractent des emprunts immobiliers.

Cette vision requiert également que l'État intervienne sur les leviers de la production afin de réduire ledit décalage d'une manière pérenne et durable, à savoir :

- Opérer une régulation foncière en injectant dans le marché des terrains aménagés destinés au secteur privé ;
- Contrôler les prix des matériaux de construction avec un référentiel par territoire ;
- Accompagner l'investissement immobilier sur le plan urbanistique pour des espaces compacts évitant les déperditions foncières ;
- Adopter un régime de taxation incitatif ;
- Mettre en place une plateforme numérique qui permettra aux ménages éligibles de bénéficier de l'aide au logement, de simplifier au maximum les procédures et de réduire les déplacements.

Dynamiser le marché du logement locatif

Dans la perspective de stimuler l'offre en logements locatifs, l'État est appelé à jouer un rôle facilitateur au profit des locataires, notamment ceux à revenu modeste en mettant en place des procédures juridiques, institutionnelles et fiscales pour relancer le marché du locatif à travers les mesures suivantes :

- Réviser le cadre juridique régissant le marché locatif : bail, location, accession et leasing ;
- Réduire la charge locative notamment pour les étudiants et les ménages à faible revenus ;
- Mettre en place un système d'assurance pour garantir le paiement des loyers aux propriétaires ;
- Mettre en place une instance d'intermédiation et un fonds dédié mettant en confiance les deux parties concernées.

Une offre en logements diversifiée et intensifiée

Le droit à l'accès au logement est un droit constitutionnel pour tous les citoyens, ce qui met les pouvoirs publics face au défi d'aider toutes les tranches sociales à disposer d'un logement décent en déployant des dispositifs et des leviers de stimulation. Au-delà des typologies classiques (logement social, logement destiné à la classe moyenne, etc.), les pouvoirs publics devraient prospecter de nouveaux segments où le besoin est indéniablement présent tels que le logement des séniors ou le logement des étudiants. Ces nouveaux produits doivent être expérimentés afin de stimuler la demande et de créer un marché en démontrant la fonctionnalité de cette offre. Dans ce sillage, les opérateurs de l'État notamment le Groupe Al Omrane, est appelé à déclencher de nouvelles niches de production, par :

- La création d'une dynamique d'offre pour les segments spécifiques, (séniors, étudiants, etc.) ;
- La stimulation de nouveaux marchés, notamment autour des bassins d'emplois, et accompagner la politique d'accélération industrielle en termes d'habitat.

Source : MATNUHPV, résultats du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Ce mécanisme d'aide directe aux acquéreurs de logements destinés à l'habitation principale a été adopté dans la loi de finances 2023 (article 8), et est entré en vigueur en janvier 2024 (Encadré 5.4). L'introduction de ce nouveau mécanisme signifie un changement de paradigme important en matière de politique du logement, avec le passage d'un système de subvention de l'offre (attribution d'aides aux promoteurs qui construisent les programmes de logements sociaux) à un principe de subvention de la demande (octroi d'une aide aux ménages pour acquérir des logements sur le marché), à l'image de ce qui est pratiqué dans des pays de l'OCDE engagés dans une démarche de production intense d'habitat social comme le Mexique et la Colombie et, dans une moindre mesure désormais, le Chili. Si les résultats de ce nouveau mécanisme au Maroc restent encore à être observés et mesurés, au Mexique et en Colombie, le système de subventionnement de la demande a permis le développement d'une offre massive d'habitat social mais dont la qualité et la localisation ont parfois été remises en question. Ces aspects devront donc être évalués avec attention.

Encadré 5.4. Un nouveau programme d'aide à la demande de logement au Maroc

Le nouveau programme d'aide au logement du Maroc présenté en octobre 2023 s'inscrit dans la volonté politique de renforcer la capacité des citoyens à accéder à un logement décent.

Ce nouveau programme, qui s'étale sur la période 2024-2028, vise à renouveler l'approche d'aide à l'accès à la propriété et à venir en aide au pouvoir d'achat des ménages, à travers une aide financière directe à l'acquéreur. Y sont éligibles les Marocains résidant au Maroc ou à l'étranger, qui ne sont pas propriétaires au Maroc et qui n'ont jamais bénéficié d'une aide au logement.

Les montants de l'aide seront définis en fonction de la valeur du logement acquis. Ainsi, le montant de l'aide est fixé à 100 000 MAD pour l'acquisition d'un logement dont le prix de vente est inférieur ou égal à 300 000 MAD TTC (toutes taxes comprises), 70 000 MAD pour l'acquisition d'un logement entre 300 000 et 700 000 MAD TTC.

Ce programme vise à faciliter l'accès au logement pour les classes sociales à faible revenu et la classe moyenne (répondant ainsi à environ 70 % de la demande totale de logements), de contribuer à la réduction du déficit de logements tout en améliorant l'accès à des logements abordables, et d'accélérer l'achèvement du programme « Villes Sans Bidonvilles ». Sur le plan économique, ce programme vise à maintenir la position du secteur du logement dans l'économie nationale et renforcer sa contribution à l'investissement du pays, à promouvoir la création d'emplois dans le secteur, à stimuler la participation du secteur privé en particulier des petites et moyennes entreprises, et à régler et contrôler le marché immobilier.

La valeur totale des logements acquis grâce à ce programme s'élève à 6,3 milliards MAD en juin 2024. Les femmes représentent 44 % des bénéficiaires, les jeunes de moins de 35 ans 39 %, et 22 % des bénéficiaires sont des Marocains résidant à l'étranger (MRE).

Depuis le lancement du programme, les indicateurs du secteur de l'habitat sont en hausse, avec une augmentation de 16 % du nombre de projets autorisés, une hausse de 20 % des ventes de ciment, et une augmentation de 1,5 % des prêts au logement et de 3,8 % des prêts aux promoteurs immobiliers entre mai 2023 et mai 2024.

Les régions de Fès-Meknès, Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra sont en tête en termes de nombre de bénéficiaires, tandis que les villes de Fès, Berrechid, Kénitra et Casablanca dominent au niveau des préfectures et provinces. Par ailleurs, 41 % des bénéficiaires ont acheté un logement dont le prix est inférieur ou égal à 300 000 MAD.

Plusieurs partenariats ont été mis en place pour garantir le succès du programme, notamment la signature d'une convention avec la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) pour la création d'une plateforme numérique dédiée à la gestion des subventions. Cette initiative vise à dématérialiser et simplifier les procédures, maîtriser les délais et améliorer la gestion du programme. Les ministères de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur, ainsi que l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) participent également à l'échange de données pour une meilleure gouvernance du programme. De plus, les banques participatives ont été intégrées pour permettre aux bénéficiaires d'acquérir des logements.

Source : Communiqué Royal du 17 octobre 2023 et Déclaration de Madame Fatima Ezzahra El Mansouri, Ministre de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville lors d'une présentation autour de la politique de l'habitat au Maroc devant la Commission de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'habitat et de la politique de la ville de la Chambre des Représentants (mercredi 3 juillet 2024).

La lutte contre l'habitat insalubre : malgré des efforts significatifs, des avancées mitigées

La lutte contre l'habitat urbain insalubre constitue une priorité au Maroc depuis plusieurs décennies en raison de l'existence cumulée, dans les zones urbaines, de plusieurs types d'habitat précaire, sous-équipés ou menaçant ruine : les bidonvilles (habitat précaire établi du foncier public ou privé occupé), l'habitat non-réglementaire (construit généralement en dur, mais sans autorisation de lotir et parfois sans titre foncier, caractérisé par des carences importantes en matière de raccordement aux services urbains essentiels), ainsi que l'habitat ancien, localisé en particulier dans les médinas. Plusieurs programmes ont donc été conduits pour traiter chacun de ces types d'habitat, dont l'analyse suit ci-dessous.

Résorption des bidonvilles : une réussite en demi-teinte

Villes sans bidonvilles (VSB) est l'un des programmes phares du Maroc en matière de logement et d'habitat. Destiné à traiter massivement la problématique de l'habitat insalubre et en particulier des bidonvilles, ce programme a bénéficié d'une importante reconnaissance au plan international, ayant notamment reçu le prix d'honneur « Habitat 2010 » décerné par l'ONU, qui récompense les personnes et institutions ayant mis en œuvre les projets les plus significatifs dans le domaine de l'habitat et du développement humain. Lancé en 2004, le programme avait pour ambition d'offrir un logement décent à l'ensemble des ménages résidant dans près de 1 000 bidonvilles localisés dans 85 villes et centres urbains, dont une grande majorité concentrée dans l'axe atlantique « Casablanca-Kenitra », le plus dynamique sur le plan économique. Entre 2004 et fin mars 2024, le programme a ainsi ciblé au total plus de 464 000 ménages bidonvillois (en 2014, 250 000 ménages vivaient dans des bidonvilles), alors qu'il était prévu initialement de toucher 270 000 ménages, soit un accroissement de plus de 70 % de la population cible initiale. Les conditions de vie se sont améliorées pour plus de 344 000 ménages. En 2021, 59 villes et centres urbains ont pu être déclarés « villes sans bidonvilles ». De plus, le rythme de traitement a presque triplé à partir de 2022, passant de 6 200 ménages par année durant la période 2018-21 à plus de 18 000 ménages annuellement de 2022 à mars 2024.

Trois modes de résorption des bidonvilles étaient prévus : la restructuration, le relogement et le recasement. La restructuration *in situ* consiste à réaménager les bidonvilles pouvant être intégrés au tissu urbain, en les dotant des infrastructures d'équipement nécessaires et en régularisant la situation des quartiers concernés sur le plan foncier et urbanistique. Bien que le programme initial ait prévu que 32 % des ménages seraient concernés par la restructuration, cette modalité a finalement été très peu mise en œuvre (ce qui serait dû en particulier au fait que les bidonvilles sont le plus souvent localisés sur du foncier privé). Le recasement consiste, quant à lui, à faciliter l'accès des ménages concernés à la propriété d'un lot d'habitat économique (superficie comprise entre 64 et 80 m²) à valoriser en autoconstruction, dans le cadre de lotissements à équipement préalable ou progressif. Les logements précaires du bidonville sont alors démolis. Le relogement diffère du recasement dans le sens où les ménages sont relogés dans un logement à faible valeur immobilière de 140 000 MAD, en habitat collectif (qu'on appelle parfois « cités de relogement ») dont la superficie est en général de 50 à 60 m². Le relogement est envisagé en particulier dans les grandes agglomérations urbaines où le foncier public est rare (ONU Habitat, 2011^[19])

Les particularités du programme VSB sont : une approche globale et innovante à l'échelle de la ville, considérée comme unité de programmation et d'action, et non pas du projet ; une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités locales⁹; et un dispositif d'accompagnement social des ménages transférés. Le programme a bénéficié d'une mobilisation foncière de terrains publics ainsi que d'un financement à travers un Fonds de solidarité de l'habitat (FSH).

S'il a certes permis de résorber une grande quantité de bidonvilles depuis son introduction, le programme Villes sans bidonvilles a aussi montré certaines limites, conduisant à remettre en question l'efficacité des interventions et l'adéquation des réponses apportées dans le cadre du programme. D'une part, certains

ménages ont développé des stratégies pour bénéficier du programme (par exemple, installation d'une baraque en bidonville comme moyen d'accéder ensuite à une parcelle de terrain). L'absence d'un système d'information intégré à l'échelle nationale aurait en outre incité certains bénéficiaires à profiter de plusieurs opérations de résorption de bidonvilles dans différentes zones d'intervention dans le pays, ce qui expliquerait l'inflation considérable observée concernant le nombre de ménages relogés ou recasés dans le cadre des opérations réalisées (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019_[10]).

D'autre part, le programme n'est pas parvenu à toucher tous les ménages ciblés. Une évaluation approfondie réalisée à partir d'enquêtes dans des opérations de recasement¹⁰ a ainsi montré l'existence de phénomènes parfois importants de revente de lots par les bénéficiaires, avec des taux de glissement (rapport entre les lots habités par des ménages non-attributaires et l'ensemble des lots de recasement de l'opération habités) atteignant parfois jusqu'à 20 %. Cette évaluation a par ailleurs mis en évidence le faible taux d'adhésion de la part des familles bénéficiaires : plusieurs années après la résorption des bidonvilles concernés, la moitié environ des lots dans les opérations évaluées était occupée par les familles bénéficiaires, l'autre moitié des ménages ne s'étant pas installés (Toutain et Rachmuhl, 2014_[20]). Néanmoins, une autre évaluation de grande ampleur réalisée en 2014 par le Ministère de la Politique de la Ville a montré des résultats contrastés, avec 9,7 % de bénéficiaires directs de programme VSB ayant vendu le terrain ou le logement après construction ou l'appartement après acquisition : un taux de glissement bien inférieur, d'environ 11 % pour le programme de recasement et de 3 % pour le programme de relogement (MHPV, 2015_[21]).

En outre, les ménages bénéficiaires ont été confrontés à des difficultés d'intégration urbaine en raison de l'inachèvement des opérations et l'insuffisance des équipements et services, ainsi que l'éloignement et l'enclavement des quartiers. Malgré l'acquis du logement, les ménages ont donc constaté une dégradation de leurs conditions d'accès à des équipements et services publics (écoles, centres de santé, fours, hammams, etc.). Les familles ont également dû faire face à des difficultés liées à l'augmentation de leurs dépenses, notamment en transport, à la suite de leur déplacement. Pour ces différentes raisons et en dépit de l'amélioration incontestable de leurs conditions de logement, les ménages ont exprimé dans leur grande majorité une insatisfaction quant à leur nouveau cadre de vie (Toutain et Rachmuhl, 2014_[20]).

Plusieurs dysfonctionnements ont également été pointés du doigt, comme la difficulté à mobiliser du foncier et à ouvrir à l'urbanisation des zones incluant du foncier mobilisé pour ce programme, ou encore la lenteur de réalisation du programme et des durées d'exécution très longues des projets (cette lenteur ayant été identifiée comme l'une des causes importantes du manque d'équipements dénoncé par les bénéficiaires) (MHPV, 2015_[21]). Ces difficultés sont liées à une faiblesse du portage administratif (structures de suivi et défaillances de fonctionnement, contractualisation, viabilité du contenu et engagement des partenaires, augmentation des populations cibles, gouvernance locale, etc.) ainsi qu'aux aspects opérationnels (pertinence des modes opératoires, politiques de prévention et contrôle administratif, contributions financières et recours au crédit, accompagnement social et implication des partenaires) (ONU Habitat, 2011_[19]).

Mise à niveau urbaine des quartiers sous-intégrés et de l'habitat non-réglementaire : une approche sectorielle centrée sur les réseaux urbains, les infrastructures et les équipements

Depuis son lancement en 2002, le programme de mise à niveau urbaine de quartiers sous-équipés et d'habitat non réglementaire fait partie, au même titre que VSB, de l'importante mobilisation de l'État marocain contre l'habitat insalubre. Ce programme vise à intégrer au tissu urbain les constructions réalisées sur des terrains situés en périphéries urbaines, mais non ouverts à l'urbanisation et donc non viabilisés. Celles-ci étaient estimées en 2002, à près de 540 000 unités. Le programme, qui ne comporte pas de volet d'amélioration des logements en tant que tel, est centré sur des actions d'amélioration en matière d'assainissement, d'alimentation en eau potable, de mobilité, ou bien encore d'éradication des foyers d'insalubrité et d'anticipation des extensions urbaines. À ce titre, il a joué un rôle significatif pour

l'amélioration de l'habitat urbain au sens large, c'est-à-dire le cadre de vie, de près d'1,325 million de ménages (MATNUHPV, 2022^[22]). Il est fondé lui aussi sur un principe de contractualisation. C'est ainsi que 569 conventions ont été conclues entre l'État et les communes entre 2002 et 2017, pour un coût global de 22,33 milliards MAD et une subvention du Fonds de Solidarité Habitat et Intégration Urbaine (FSHIU) s'élevant à 13,02 milliards MAD. Depuis le démarrage des programmes de mise à niveau urbaine, 230 villes et centres urbains en ont été bénéficiaires.

Habitat menaçant ruine : des avancées conséquentes et la création récente d'une agence dédiée (ANRUR)

L'habitat menaçant ruine (HMR) fait l'objet de différents traitements en fonction du degré de danger en matière d'effondrement (qui peut parfois être imminent). Les actions peuvent consister en un confortement du bâti concerné, sa démolition et/ou sa reconstruction *in situ*. Un bâtiment menaçant ruine est défini comme « toute construction ou installation de quelque type qu'elle soit, dont l'effondrement total ou partiel peut porter atteinte à la sécurité de ses occupants, de ses exploitants, à celle des passants ou des bâtiments avoisinants, même non contigus. On entend également par bâtiment menaçant ruine « toute construction ou installation ne remplissant plus les garanties de solidité nécessaire en raison du délabrement d'une de ses composantes principales intérieures ou extérieures ou du fait de son édification sur un terrain exposé aux risques » (loi 94-12 de 2016, article 2).

Le programme du traitement de l'habitat menaçant ruine consiste en des opérations de réhabilitation de constructions fragiles, ainsi que des actions de relogement des ménages habitant dans des maisons irrécupérables et donc vouées à être démolies. En 2012, une enquête menée par le Ministère de l'Intérieur a révélé que près de 44 000 habitations pouvaient être définies comme « menaçant ruine », soit 0,5 % du parc de logement. La moitié de ces logements était concentrée dans quatre provinces (Fès, Marrakech, Casablanca et Meknès) et abritait 69 % des ménages concernés. À elles seules, les médinas englobaient près de 19 000 habitations menaçant ruine (soit 42,5 % du total), dont près de 17 000 logements concernés étaient occupés par 42 650 ménages dans les villes de Marrakech, Fès, Meknès, Casablanca et Tétouan, le reliquat étant situé dans les quartiers irréguliers et sous-équipés ainsi que dans les centres anciens de certaines agglomérations urbaines (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]).

En 2016, la loi n°94-12 a instauré un nouveau cadre spécifique pour le traitement de cet habitat menaçant ruine, avec la réglementation des rôles de toutes les parties prenantes et la définition des responsabilités, y compris des propriétaires d'immeubles vétustes, et avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la réhabilitation des bâtiments menaçant ruine (ANRUR). Entité nationale chargée de la rénovation urbaine et de la restauration des bâtiments et des tissus anciens menaçant ruine ou délabrés, l'ANRUR est chargée des missions d'élaboration et d'étude des stratégies, programmes urbains et projets relatifs à la rénovation urbaine et à la réhabilitation des tissus et des bâtiments menaçant ruine, de l'élaboration et la supervision de la mise en œuvre des schémas et plans nécessaires à cet effet, ainsi que des opérations visant à valoriser les différents domaines urbains, que ce soit par les opérations de démolition, de reconstruction ou de rénovation ou à travers le développement des infrastructures, la desserte en équipements de base, de l'édification de logements ou la réalisation des opérations d'aménagement foncier. Sa mission, très large, va donc bien au-delà de l'intervention sur l'habitat menaçant ruine, puisqu'il s'agit de s'attaquer à la question de la rénovation urbaine dans son ensemble.¹¹ L'ANRUR a par ailleurs pour vocation de mettre en œuvre une démarche participative pour mener à bien ses missions et faire adhérer l'ensemble des acteurs concernés à ses projets. Dans le contexte de la priorité donnée à la réhabilitation et la mise en valeur, notamment patrimoniale et culturelle, du tissu urbain ancien des médinas, l'agence constitue un outil décisif pour donner une impulsion à l'intervention sur l'habitat menaçant ruine, en changeant d'échelle et en intégrant une dimension urbaine intégrale.

Selon les dernières données du Département de l'habitat du MATNUHPV citées dans le rapport de la Cour des comptes 2019-2020, quelque 37 000 bâtisses avaient fait l'objet de conventions de financement et de réalisation, dont 22 000 achevées (Cour des Comptes, 2021^[23]). Les données publiées en janvier 2022 par le MATUHPV indiquent qu'à la fin 2021, plus de 35 000 ménages logés dans de l'habitat menaçant ruine avaient été bénéficiaires d'interventions (MATNUHPV, 2022^[22]).

Si les avancées sont soulignées, des critiques ont toutefois été émises par la Cour des comptes concernant la démarche de traitement de l'habitat menaçant ruine. D'une part, il n'y a pas de démarche commune et agréée entre les ministères de l'Habitat et de l'Intérieur pour l'identification des HMR, dans la mesure où elle est réalisée par des bureaux d'études spécialisés et où le recensement des bâtisses HMR et des bénéficiaires des aides publiques pour le traitement de ce type d'habitat relève des autorités locales déconcentrées du Ministère de l'Intérieur. Ce manque d'uniformisation conduit à des données différentes sur le parc HMR selon chaque département. D'autre part, bien que créée il y a déjà plusieurs années, l'ANRUR n'est pas encore véritablement passée en phase opérationnelle et n'a pas encore activé son plan d'action. Son positionnement devrait par ailleurs être précisé au sein du système d'acteurs intervenant sur l'HMR, afin de clarifier les rôles et les responsabilités et de chacun (Cour des Comptes, 2021^[23]). D'autres difficultés liées à la résorption de l'habitat menaçant ruine ont été pointées du doigt, comme le manque d'expertise technique et d'entreprises spécialisées, l'absence d'un cadre juridique obligeant les propriétaires à procéder à des évaluations périodiques de l'état de leurs logements, les faibles revenus de certains ménages empêchant les rénovations, le manque de mécanismes permettant d'intervenir dans des situations d'urgence en cas de non-implication ou d'absence des propriétaires, et le soutien social insuffisant pour les familles impliquées dans le processus d'évaluation des bâtiments menaçant ruine.

Logement pour les classes moyennes et l'habitat locatif : une impulsion encore largement en devenir

Le programme de logement pour les classes moyennes urbaines

Afin de faciliter l'accès à la propriété pour les ménages appartenant à la classe moyenne (caractérisée par un revenu mensuel net d'impôt qui ne dépasse pas 20 000 MAD, soit environ 1 800 EUR), des mesures incitatives pour le logement des classes moyennes ont été introduites par la Loi de finances 2013, en particulier en matière d'exonération des acquéreurs des droits d'enregistrement et de timbre fiscal, ainsi que des droits d'inscription à la conservation foncière. Afin de rendre ce dispositif plus attractif pour les promoteurs immobiliers, la Loi de finances 2014 a ensuite rehaussé les plafonds de prix de vente au m² des appartements éligibles au dispositif et de superficies¹², les promoteurs s'engageant en contrepartie à construire au moins 150 logements sur 5 ans. Un accord-cadre a été conclu en 2014 entre l'État et la Fédération nationale des promoteurs immobiliers pour construire 20 000 unités destinées aux classes moyennes à l'horizon 2016. De son côté, le Groupe AI Omrane s'est engagé à réaliser 3 680 logements relevant de cette catégorie.

La mise en œuvre du programme s'est cependant révélée être nettement en deçà des attentes. Selon les données actualisées du MATNUHPV, de 2013 à janvier 2022, 32 conventions avaient été visées, pour un total de 11 328 logements, mais seuls 253 logements avaient reçu leur certificat de conformité. Ce faible développement s'expliquerait pour une large part par la concurrence exercée par les programmes de logements sociaux à 250 000 MAD, acquis par de nombreux ménages de la classe moyenne et plus attractifs en termes de marge bénéficiaire pour les promoteurs immobiliers sur le plan de leurs avantages. En outre, le dispositif d'encouragement, conçu de manière uniformisée, ne tient pas compte des disparités des classes moyennes d'une région à l'autre (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[10]). Enfin, les logements s'avèrent peu adaptés aux exigences de la classe moyenne en termes de superficie (trop réduite), d'emplacement (éloignement du centre-ville pour leur majorité) et d'équipements de base (Benchanna, 2022^[24]). Plus récemment, le nouveau programme d'aide aux acquéreurs a ciblé les classes

moyennes avec une aide de 70 000 MAD, pour les logements dont le prix est inférieur ou égal à 700 000 MAD (voir Encadré 4.1). De plus, l'arsenal juridique est en cours de révision par le Département de l'Habitat du MATNUHPV qui a aussi conduit une étude sur la sécurisation du loyer résidentiel, dont les résultats sont à paraître.

L'habitat locatif dans le cadre des opérations de logements sociaux et à faible valeur immobilière : une portée très limitée

Afin de contribuer à renforcer l'habitat locatif, composante essentielle du marché du logement permettant d'accompagner la mobilité et de répondre aux besoins des ménages n'ayant pas encore suffisamment d'épargne pour accéder à la propriété d'un logement social, un dispositif destiné à encourager les opérations de location de logements sociaux et à faible valeur immobilière de 140 000 MAD a été instauré dans le cadre de la loi de finances 2013, puis revu en 2015. Des mesures d'incitations fiscales ont été prévues en faveur de personnes physiques ou morales acquérant dans le cadre d'une convention conclue avec l'État au moins 25 logements (initialement 20) et les affectent à la location à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de 8 ans. Les incitations consistent en l'exonération pendant une durée maximum de 8 ans, à compter de l'année du premier contrat de location, de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu au titre des revenus afférents à la location, ainsi que de l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu au titre de la plus-value réalisée en cas de cession des logements au-delà de la période de huit ans. Ces exonérations sont accordées aux bailleurs à la condition qu'ils acquièrent les logements dans un délai maximum de douze mois à compter de la date de signature de la convention et qu'ils mettent en location les logements dans le délai maximum de 6 mois à compter de la date d'acquisition. La Loi de finances de 2015 a revalorisé le loyer mensuel maximal payé par le locataire à 2 000 MAD pour le logement social de 250 000 MAD (au lieu de 1 200 MAD initialement) et à 1 000 MAD pour le logement à 140 000 MAD (700 MAD au départ) (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[15]).

Bien que très intéressant sur le principe, ce dispositif du locatif à loyer encadré mis en place en 2012 et revu en 2015 n'est pas parvenu à attirer des investissements dans le segment du logement locatif. Fin 2022, seule une convention avait été signée, concernant un total de 50 logements (MATNUHPV, 2022^[22]).

Recommandations : améliorer et diversifier la politique du logement et de l'habitat dans les villes en intégrant de nouveaux enjeux prioritaires

La politique en faveur du logement et de l'habitat conduite au Maroc depuis deux décennies a été très volontariste, mais plusieurs des programmes et politiques mis en œuvre ont montré leurs limites. Par ailleurs, certains enjeux importants, comme le logement locatif ou l'autoconstruction/production encadrée et assistée n'ont jusqu'à présent pas été inclus ou l'ont été insuffisamment. Des recommandations concrètes peuvent être formulées afin de mettre en place un cadre de politique global, cohérent et articulé permettant de faire face aux défis de la demande de logements neufs et des besoins d'amélioration de l'habitat existant, tout en contribuant à créer les conditions d'un développement urbain plus durable, inclusif et résilient.

Impulser une production de logement social raisonnée, de meilleure qualité et mieux ciblée

Si la production de logement social a certes été marquée par des dysfonctionnements de diverses natures, il apparaît cependant aujourd'hui nécessaire de poursuivre l'effort de construction d'habitat économique et très économique, en particulier au regard de l'ampleur des besoins futurs émanant des catégories modestes de la population. Néanmoins, la politique visant à impulser cette production de logement social devrait être repensée en intégrant trois priorités : plus raisonnée, de meilleure qualité et mieux ciblée.

La production de logement social devrait être plus raisonnée, c'est-à-dire moins massive au plan national et plus différenciée selon les types de territoires urbains, en fonction de l'ampleur et des caractéristiques des besoins de ceux-ci. En particulier, la construction de logements sociaux devrait être encouragée dans les villes et régions où ces logements sont insuffisants par rapport aux besoins. Inversement, elle ne devrait pas être impulsée là où de très nombreux programmes de logements ont déjà été réalisés et permettent déjà de faire face aux besoins. Une telle approche permettrait de limiter les effets de surproduction observés dans certaines régions et leur corollaire, comme la multiplication des logements vacants (notamment observée dans le parc d'appartements neufs). Pour mettre en œuvre cette approche, le Maroc devra s'appuyer sur une méthodologie territorialisée pour évaluer les besoins et assurer un suivi étroit de la production, comme cela est fait par exemple au Chili (Encadré 5.5).

À partir de cette connaissance des besoins, plusieurs options pourraient être envisagées. Le nouveau programme d'aide directe au logement aux nouveaux acquéreurs, entré en vigueur en janvier 2024, pourrait par exemple intégrer une dimension variable avec des aides aux ménages plus importantes pour l'acquisition de logements sociaux dans des territoires définis par le Ministère comme prioritaires. À titre d'exemple, cette variabilité en fonction du niveau de priorité selon les territoires a été mise en œuvre au Chili dans un autre contexte (celui de la nécessité de construire de nouveaux logements économiques dans les parties centrales des villes, alors en cours de dépeuplement). À partir des années 1990, le Chili a ainsi instauré une aide aux ménages plus importante dans le cas de l'acquisition de logements situés dans des secteurs définis au préalable comme de rénovation urbaine, ce qui a permis un retour de la promotion immobilière privée pour la production d'habitat au cœur des villes (OCDE, 2021^[9]). Une telle mesure, destinée à renforcer la demande, risque toutefois de ne pas suffire à inciter les promoteurs à construire dans certaines régions considérées comme peu attractives (en raison de leur enclavement et/ou des coûts de construction, par exemple). Elle peut donc être accompagnée de mesures spécifiques de soutien à l'offre, comme la mise à disposition de foncier public quand cela est possible (comme cela a déjà été expérimenté au Maroc pour les logements à 140 000 MAD), ou le maintien de certains avantages fiscaux.

Dans tous les cas, il convient de s'assurer, dans les zones définies comme prioritaires pour la production de logement social, que les documents d'urbanisme et de planification urbaine permettent et favorisent la construction d'ensembles de logement. Dans le cas contraire, ces derniers devront être adaptés afin d'intégrer l'enjeu que constitue la production de logements sociaux.

La production de logement social doit également donner davantage la priorité à la construction de logements de bonne qualité. Les difficultés rencontrées quant à la qualité des logements sociaux ne sont pas le propre seulement du Maroc. Elles se posent dans la plupart des pays de l'OCDE qui se sont engagés dans un processus de production massive d'habitat social. Par exemple, plusieurs pays d'Amérique Latine dont la situation en matière de demande de logement est assez comparable à celle du Maroc ont adopté ce type de politique de production massive de logement social au cours des trente dernières années (le Chili, le Mexique et la Colombie). Bien que ces stratégies de production aient été un succès sur le plan du nombre de logements produits et du soutien apporté à l'économie, elles sont de plus en plus remises en cause en raison de la qualité insuffisante des logements et des quartiers où ils ont été construits, produits rapidement et en grand nombre (Aguilera, 2016^[25]) (Fuster-Farfán et Toro, 2021^[26]). En conséquence, au Chili et au Mexique, les gouvernements nationaux se voient déjà contraints de mettre en œuvre des actions de rénovation complexes et coûteuses (Bustos-Peñañiel, 2020^[27]) (OECD, 2015^[28]).

Afin de prévenir un tel risque, des efforts devraient être consacrés à garantir la qualité des logements sociaux produits au Maroc ainsi que celle des quartiers où ils se situent, sur le plan des services, des équipements et de l'accessibilité. Des cahiers des charges exigeants pour les promoteurs devraient être établis par le MATNUHPV, et faire l'objet d'un suivi attentif. Tel que l'a déjà initié le Groupe Al Omrane, qui a engagé depuis déjà plusieurs années un mouvement d'intégration des enjeux de la durabilité au sein de ses activités¹³, les impératifs liés au développement durable devraient être intégrés dans ces

documents, à la manière d'un fil conducteur, imposant par exemple aux promoteurs des normes dans le domaine de la sobriété énergétique, qui constitue par ailleurs un levier significatif pour faire baisser les charges des familles bénéficiaires. Au Mexique, le mécanisme de l'hypothèque verte a par exemple permis la généralisation de l'introduction d'écotechnologies dans la production de logement social (OECD, 2022^[2]). Un travail de concertation avec l'ensemble des promoteurs permettrait d'établir un référentiel composé de normes applicables au logement social et de s'assurer de l'adhésion des promoteurs immobiliers à ce dernier. Il serait par ailleurs souhaitable qu'un tel « référentiel habitat social durable » ne se limite pas au volet environnemental et climatique (amélioration de l'efficacité énergétique des logements par exemple ou des dispositifs permettant de réduire les émissions), mais intègre également, à l'image de ce qui a été proposé au Chili, des éléments ayant trait au développement social et à l'inclusion, de façon à garantir la durabilité non seulement environnementale et énergétique, mais aussi sociale, des opérations de logement social (OECD, 2022^[2]). Un accès adéquat à des solutions de mobilité, et l'existence, non seulement de services urbains essentiels, mais aussi d'équipements culturels et sportifs dont l'entretien est prévu et garanti, constituent des éléments qui devraient être intégrés à un label ou référentiel « habitat social durable ».

Parce qu'il est conditionné à l'octroi d'aides de l'État, **l'habitat social peut offrir un levier puissant pour orienter la production d'habitat vers des critères de qualité**. Il peut constituer un terrain d'innovations techniques, énergétiques, environnementales et sociales et jouer un rôle de moteur et de démonstrateur pour l'ensemble du secteur de la construction de logements. En Europe, c'est par exemple le cas aux Pays-Bas, où le logement social constitue un terrain d'innovations environnementales, énergétiques mais aussi sociales (Boerenfijn et al., 2018^[29]). L'exemple de la France, où le logement social joue le rôle de laboratoire d'innovation environnementale et sociale, peut également être mentionné (Ecologik, 2017^[30]).

Enfin, **la production de logement social devrait mieux cibler les types de ménages bénéficiaires clairement identifiés**. Pour ce faire, il est important de fixer un plafond, non seulement pour le prix d'acquisition des logements qualifiés de sociaux ou très sociaux, mais également pour les revenus des ménages pouvant acquérir les logements. Jusqu'à présent, seul existait au Maroc un montant maximal pour le prix de vente des logements sociaux (250 000 ou 140 000 MAD) et tout ménage pouvait finalement acquérir une unité de ce type, ce qui a conduit à un phénomène de glissement, observé également dans d'autres contextes. En Colombie par exemple, les logements d'intérêt social (dits « VIS » pour *vivienda de interés social*), qui sont définis par un prix de vente plafonné, sont en principe destinés à être acquis par des ménages ciblés en fonction de leurs revenus et qui pourront bénéficier de subventions et/ou de crédits bonifiés octroyés par l'État. Ces mêmes logements sont toutefois également accessibles à tout type de clientèle ne bénéficiant pas d'aides publiques. En raison du faible coût des logements, un grand nombre de personnes ont acquis des unités non pas dans le but de les habiter, mais dans une perspective d'investissement, voire de spéculation, ce qui a conduit à un dévoiement de la politique du logement (OECD, 2022^[2]). Ce principe devrait également s'appliquer au nouveau programme d'aide directe au logement aux nouveaux acquéreurs entré en vigueur au Maroc en janvier 2024, qui devrait intégrer comme condition d'éligibilité un plafond aux revenus des ménages.

Il est impératif de garantir que les logements ne puissent pas bénéficier à des populations non prioritaires. En ce qui concerne les montants maximums des prix de vente des logements et les plafonds de revenus, ces derniers ne devraient pas être fixés de façon uniforme au plan national, mais être adaptés à l'échelle régionale, en fonction de paramètres tels que le coût de la construction, la valeur du foncier, ainsi que le niveau des salaires. À titre d'illustration, le Chili dispose d'un système de ce type depuis de nombreuses années (voir Encadré 5.5).

Encadré 5.5. Au Chili, des aides de l'État pour acquérir un logement social variables selon les régions et les communes

Depuis le milieu des années 1980, la politique de l'habitat du Chili repose sur une production de logements par le marché (par des promoteurs privés) et l'octroi d'aides directes de l'État aux ménages acquéreurs des logements, sous la forme de subventions non remboursables. Il existe des aides variables pour les différents types de bénéficiaires, des plus vulnérables à la classe moyenne. Pour chaque type d'aide, les ménages sont ciblés de façon très fine par le biais du registre social des ménages, un outil qui permet de caractériser en temps réel le niveau socio-économique des ménages (il existe 7 niveaux socio-économiques) et qui s'appuie sur différentes bases de données de l'État. En ce qui concerne les logements destinés aux populations vulnérables, la subvention DS49 (décret suprême 49) prévoit que l'État apporte une contribution d'environ 12 740 EUR pour des logements dont la valeur maximale est d'environ 38 540 EUR. Il s'agit néanmoins d'une subvention plancher, à laquelle peuvent s'ajouter des aides supplémentaires en fonction des caractéristiques des ménages, mais qui peut être aussi et surtout majorée en fonction de la région et de la commune dans laquelle se situe le logement. La subvention maximale peut ainsi atteindre plus de 22 000 EUR dans le cas des régions très reculées. Au sein des régions très urbanisées, comme la région métropolitaine (capitale) de Santiago et celle de Valparaiso, les variations entre communes peuvent être assez importantes, atteignant un maximum de 16 400 euros.

Source : Ministère du logement et de l'urbanisme du Chili (MINVU).

Mettre en place un cadre d'action et des aides en faveur de l'autoconstruction et/ou autoproduction encadrée

Comme vu précédemment, l'autoconstruction/production de l'habitat, en particulier de la maison marocaine moderne, occupe une place encore très importante dans les villes marocaines. Ce type d'habitat urbain individuel ou semi-individuel est intéressant en raison de son caractère abordable et à l'optimisation maximale du terrain d'assise qu'il implique (habitat de type maison de ville). Malgré cela, il peut constituer un problème sur le plan urbain, dans la mesure où il contribue au développement d'espaces relativement peu denses, dans un contexte de raréfaction et de renchérissement croissants du foncier.

Il semble toutefois important de lui maintenir une place parmi les modalités de production de l'habitat, en particulier pour les ménages modestes. Il s'agit en effet d'une option plébiscitée par la population en raison de son coût réduit, grâce à l'implication de la famille ou de proches ; de la progressivité de la construction, étalée dans le temps et en fonction des moyens disponibles ; et de l'adaptation du logement aux besoins et souhaits de la famille, au moment de la construction, mais aussi à venir. Des pays de l'OCDE comme le Mexique, qui ont opté au début des années 2000 pour le soutien uniquement de la production de logements sociaux, ont ensuite pris conscience de la nécessité de continuer à subventionner ce type d'option pour permettre l'accès au logement d'une partie de la population (Encadré 5.6). Il s'agit donc de ne plus laisser proliférer l'habitat non réglementaire, mais d'organiser et d'encadrer sa production, notamment dans un cadre collectif, conformément à la proposition stimulante de la *production sociale de l'habitat*, c'est-à-dire un processus collectif de production, par les habitants, de leur propre habitat (Habitat Worldmap, s.d.^[31]) (Royez et al., 2015^[32]).

Encadré 5.6. Au Mexique, le retour de l'autoconstruction/production de l'habitat au cœur de la politique du logement

À partir du milieu du XX^{ème} siècle, l'autoconstruction de logements non réglementaires a constitué le mode principal de production de l'habitat urbain au Mexique (comme dans l'ensemble de l'Amérique latine). L'action publique a longtemps consisté avant tout à l'accompagner *a posteriori*, en dotant les quartiers d'urbanisation irrégulière en équipements et services urbains essentiels, en soutenant parfois les initiatives de construction des ménages, voire en mettant à disposition des terrains à lotir. Au début des années 2000, la politique du logement a toutefois largement tourné le dos à l'autoconstruction/production, considérée comme responsable d'une grande partie des maux urbains, pour s'engager dans la seule production massive de logements sociaux. Celle-ci s'est ensuite révélée poser de nombreux problèmes en raison de la mauvaise qualité de l'habitat et des difficultés d'accessibilité des nouvelles zones d'habitat.

Dans ce contexte, en 2020, le gouvernement mexicain a décidé de revaloriser de façon importante l'autoconstruction/production de l'habitat, et de ne plus réserver les aides à la seule accession à la propriété dans des logements sociaux construits par des promoteurs privés et livrés clé en main. Désormais, les crédits octroyés par l'Institut national du Fonds du logement pour les travailleurs (INFONAVIT), principal financeur de l'immense majorité des quelque 10 millions de logements sociaux produits dans le pays depuis le début des années 2000, peuvent également être utilisés par les ménages pour autoconstruire ou autoproduire leur logement. Le Ministère en charge des questions urbaines et de l'habitat (SEDATU) a ouvert une plateforme très complète destinée aux ménages candidats à l'autoconstruction/production, qui rassemble toutes les informations qui pourraient leur être utiles, depuis des plans de logement et des listes d'artisans de différents corps de métier à une présentation détaillée de toutes les sources de financement existantes, en passant par des conseils pratiques pour mener à bien toutes les étapes du projet. Cette plateforme baptisée « Décide et construis » (*Decide y Construye*) fait partie de la nouvelle Stratégie nationale en faveur de l'autoconstruction qu'a lancée le Mexique et qui est actuellement encore en cours de déploiement.

Les défis qui se présentent sont cependant nombreux. En effet, il ne s'agit pas de favoriser des processus d'autoconstruction/production tels que ceux des années 1950 à 1980, qui avaient donné lieu à l'apparition d'espaces urbains sous-intégrés. L'objectif est de canaliser les projets d'autoconstruction/production des ménages vers des zones aptes à les accueillir, d'encadrer les ménages et d'accompagner les dynamiques de production de l'habitat, afin de contribuer à produire des espaces urbains viables et durables (ce que ne sont pas les quartiers d'habitat social massif, qui doivent aujourd'hui faire l'objet d'interventions en matière de rénovation).

Source: SEDATU et plateforme Decide y Construye.

La mise en place d'aides s'appliquant aux projets d'autoconstruction/production de l'habitat pourrait constituer dans les zones urbaines marocaines un puissant levier pour orienter et améliorer l'autoconstruction/production et éviter ainsi le développement de formes d'insalubrité, liée à un raccordement déficitaire aux réseaux urbains ou bien encore à une mauvaise conception des logements. L'octroi d'aides pourrait en effet être conditionné au respect de règles et de normes précises par les ménages constructeurs et ces derniers pourraient être épaulés par des professionnels (architectes, artisans de la construction). La production de formes d'habitat plus denses que la maison marocaine moderne, de type petit immeuble collectif (à 3 ou 4 étages), pourrait être fortement encouragée dans le cadre d'aides fournies aux ménages. À cet égard, le principe du tiers associé avait été expérimenté à Casablanca, par lequel deux ménages attributaires d'opérations de recasement avaient la possibilité de s'associer avec un tiers qui s'engageait à réaliser la construction du logement des deux ménages.¹⁴ Identifié comme une bonne pratique (Toutain et Rachmuhl, 2014_[20]), ce principe pourrait être repris et amélioré. Grâce à des subventions octroyées aux ménages pour assurer l'autoproduction de logements ainsi qu'à un meilleur accompagnement, les constructions pourraient être de bien meilleure qualité.

De manière générale, une stratégie de financement de projets d'habitat autoconstruits/produits encadrés et assistés aurait toute sa place dans une politique du logement diversifiée, au côté de la poursuite d'aides centrées sur l'habitat social livré clé en main. Sur un plan urbain, elle doit être dûment pensée et intégrée dans les plans d'urbanisme, à travers la définition de zones dotées en services et accessibles, aptes à être loties et imposant par exemple le respect d'une densité minimale.

Soutenir l'amélioration de l'habitat dans le cadre d'une approche intégrée de renouvellement urbain

Jusqu'à présent, la politique du logement s'est concentrée fortement sur le déficit quantitatif de logements : d'une part, en favorisant la production d'habitat social et très social, et d'autre part, en résorbant les bidonvilles via des opérations de relogement ou de recasement. Des interventions en matière d'amélioration de l'habitat ont certes été réalisées dans le cadre de l'habitat menaçant ruine, mais elles ont concerné avant tout un type d'habitat bien spécifique, celui des tissus anciens de médinas, et ont été en nombre limité. Dans les quartiers d'habitat non réglementaires où, en raison du mode de production basé sur l'autoconstruction, beaucoup de logements nécessitent d'être améliorés afin de pouvoir satisfaire des conditions décentes d'habitabilité, les actions ont été centrées sur la mise à niveau urbaine (c'est-à-dire l'accès aux services urbains essentiels et les équipements) et n'ont pas concerné l'habitat en tant que tel. Le défi que constitue le déficit qualitatif de logements, c'est-à-dire les logements non satisfaisants mais améliorables, est donc demeuré essentiellement non couvert par la politique du logement. Il est pourtant très important au Maroc, comme le reflètent les données en matière d'insalubrité. La politique du logement et de l'habitat reformulée devra donc s'atteler à cette question, qui se révèle par ailleurs essentielle au regard des enjeux de développement urbain durable, puisqu'elle permet de consolider et d'améliorer l'existant et non pas de recourir à de nouvelles constructions.

Ce défi de l'amélioration de l'habitat ne se limite pas à l'habitat menaçant ruine situé dans les tissus urbains anciens de médinas, ni aux quartiers d'habitat non réglementaire issus de processus d'autoconstruction. Il concerne plus largement l'ensemble des secteurs urbains consolidés centraux ou péricentraux, où les besoins de rénovation de l'habitat ancien (notamment énergétiques), bien que non quantifiés, sont également nombreux. Il est donc fondamental de mettre en place des aides aux propriétaires occupants et propriétaires bailleurs pour permettre l'amélioration de ce parc de logements diffus. Mobiliser, en les améliorant, ce stock de logements pour répondre aux besoins apparaît d'autant plus pertinent là où des investissements importants ont été réalisés en faveur du transport public et de la mobilité. En effet, les logements anciens situés le long des nouveaux axes de transport public bénéficient de ce fait d'une très bonne accessibilité et leur amélioration apparaît d'autant plus stratégique car elle permet d'optimiser les investissements publics réalisés. Il existe autour des axes de tramways et de bus à haut niveau de service

un potentiel très significatif en matière de renouvellement urbain, dans lequel l'habitat doit occuper une place centrale (voir Chapitre 4 sur les stratégies de « Transit-Oriented Development », TOD). Cette approche intégrée de l'habitat doit prévoir un développement orienté et centré sur le citoyen en développant des concepts de logement innovants et résilients qui offrent plus de bénéfices aux résidents, en termes d'accès aux services, de mobilité et énergétique, environnementale et hydrique (notamment en lien avec les labels nationaux et systèmes de certification), afin de réduire les dépenses associées à la consommation d'énergie, diminuant ainsi le risque de pauvreté énergétique et contribuant à la réduction des inégalités dans les villes.

L'amélioration du parc de logement ancien diffus dans les parties consolidées des zones urbaines pourrait constituer un chantier prioritaire confié à l'ANRUR, dotée en particulier de nouveaux outils adaptés en matière de financement. Les expériences internationales montrent en effet qu'en matière de régénération urbaine (ou de renouvellement urbain), l'intégration de cet enjeu dans les instruments de planification urbaine, indispensable, n'est toutefois pas suffisante. La récente Revue de politique nationale urbaine de la Colombie de l'OCDE a bien montré, dans le cas de ce pays, que le fait de disposer de documents d'urbanisme prônant clairement la régénération urbaine comme une priorité ne suffisait pas à engager des dynamiques concrètes en la matière, malgré l'existence d'un potentiel énorme de reconstruction de la ville sur elle-même et l'existence de couloirs de transport récemment créés, en théorie propices à l'apparition de processus de reconquête urbaine (OECD, 2022^[2]). En revanche, les leviers que constituent des aides dédiées s'avèrent décisifs. Dans ce domaine, l'expérience de l'Agence nationale de l'habitat française (ANAH) est intéressante (Encadré 5.7).

Encadré 5.7. L'agence nationale de l'habitat, acteur majeur de l'amélioration du logement et de l'habitat en France depuis 50 ans

Créée en 1971 et financée par la taxe additionnelle au droit de bail, l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) a pour mission d'améliorer le parc de logements privés existants par des aides financières aux travaux, en accompagnant les propriétaires du parc privé ainsi que les collectivités. Elle contribue à la résorption de l'habitat indigne en proposant un accompagnement et un soutien financier aux propriétaires occupants ou bailleurs qui engagent des travaux importants de réhabilitation de leurs logements pour des conditions de vie plus dignes, à condition qu'ils n'excèdent pas un plafond de ressources défini. Les compétences de l'Agence ont été étendues en 2006, avec l'intégration de la possibilité de conclure des conventions avec des propriétaires bailleurs s'engageant à pratiquer des loyers inférieurs au prix du marché à des locataires dont les ressources ne doivent pas dépasser un certain plafond, afin de faciliter la mise à disposition d'un parc locatif rénové à loyer abordable. La rénovation énergétique et notamment la lutte contre la précarité énergétique sont devenues une priorité majeure pour l'Agence.

L'Agence est également un partenaire privilégié des collectivités territoriales qui engagent des actions coercitives pour réduire cet habitat indigne, notamment dans le cadre des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat insalubre (OPAH) qui permettent la mise en œuvre d'une politique de réhabilitation du parc immobilier bâti et d'amélioration de l'offre de logements dans des quartiers dans lesquels sont identifiés des phénomènes de vacance ou une prégnance de l'habitat dégradé ou insalubre. Ces opérations s'attachent aussi à pallier l'insuffisance des services publics et le déclin des commerces pour répondre au mieux aux besoins des populations résidentes et à contribuer à l'amélioration du cadre de vie ainsi qu'à la préservation de la mixité sociale. Elles s'établissent par la voie de conventions entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat ou les syndicats mixtes ayant reçu mandat de ces derniers, en partenariat avec l'État et l'ANAH.

L'ANAH a financé en 2021 la rénovation de plus de 750 000 logements, grâce à 3,11 milliards EUR d'aides distribuées. Cette activité a permis de générer plus de 8 milliards EUR de travaux et de créer ou préserver près de 900 000 emplois.

Source : ANAH, (CEREMA, 2021^[33]).

En ce qui concerne les quartiers sous-intégrés d'habitat non réglementaire ainsi que les bidonvilles susceptibles d'être restructurés *in situ* (une modalité devant être sans doute renforcée chaque fois qu'elle est possible, afin d'éviter les déplacements de population, aux conséquences lourdes pour les ménages), le cadre déjà existant de la Politique de la Ville, que le MATNUHPV souhaite recentrer sur ses missions originelles, pourrait être particulièrement opportun pour le développement de projets territorialisés et intégrés d'amélioration de quartiers incluant des actions en matière d'habitat, de services urbains essentiels, mais également d'équipements culturels et sportifs ainsi que d'emploi et d'opportunités économiques. Les projets d'amélioration intégrale de quartiers développés dans de nombreux pays d'Amérique Latine depuis plusieurs décennies (*mejoramiento integral de barrios*) offrent une bonne illustration de ce type d'approche multisectorielle particulièrement intéressante, avec une priorité claire donnée à la dimension culturelle et à la participation citoyenne, leviers majeurs pour l'intégration urbaine et sociale des habitants des quartiers concernés (Encadré 5.8). Au Maroc, les approches privilégiées dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat ont été avant tout sectorielles, centrées soit sur l'habitat, soit sur la mise à niveau urbaine. Comme souligné par la Cour des comptes en matière de recommandations pour le programme Villes sans bidonvilles, le programme de résorption des bidonvilles

a été essentiellement axé sur le logement ; or, cette dimension, bien qu'essentielle, n'est toutefois qu'un élément du processus d'intégration urbaine qui inclut des paramètres économiques et sociaux : emploi, scolarisation, et insertion sociale (Cour des Comptes, 2020^[34]).

Encadré 5.8. Les programmes d'amélioration intégrale de quartier en Amérique latine

Des programmes d'amélioration intégrale de quartier (*Mejoramiento integral de barrios*) sont développés dans de nombreux pays d'Amérique latine à l'initiative des gouvernements locaux et tout particulièrement en Colombie. Ils consistent en un ensemble d'interventions multisectorielles articulées entre elles et concentrées sur un territoire donné, considéré comme un espace urbain précaire à améliorer et à intégrer à la ville sur le plan social et urbain. Il s'agit en général de quartiers d'origine irrégulière situés dans les périphéries urbaines, mais également parfois, comme au Chili, de quartiers d'habitat social dégradés.

Si ces programmes comportent souvent un volet de régularisation préalable de la propriété et de mise à niveau urbaine (en matière de services urbains essentiels), ils vont toutefois bien au-delà. Ils incluent ainsi des actions en matière de mobilité et d'accessibilité (par exemple, en Colombie, l'installation de téléphériques urbains), des interventions en matière d'espaces publics, ainsi que la construction d'équipements socioculturels de quartier qui jouent un rôle majeur pour le développement d'initiatives permettant une amélioration du cadre de vie et des opportunités sociales et économiques pour les ménages. Des interventions en matière d'amélioration de l'habitat sont également en général présentes.

Outre ce caractère intégral, multisectoriel et articulé, les programmes d'amélioration intégrale de quartiers sont développés en concertation étroite avec la population, qui participe activement à la conception des projets et au suivi de leur mise en œuvre. Le développement de la participation citoyenne est l'une de leurs priorités. Si l'expérience de la ville de Medellín est sans doute la plus connue, de nombreux autres projets ont été mis en œuvre dans les villes de la région. Portés par les gouvernements locaux, bénéficiant pour certains d'entre eux du soutien de bailleurs comme la Banque interaméricaine de développement (BID), ils commencent désormais, dans certains pays comme la Colombie, à être adoptés et promus dans le cadre de politiques nationales. En Colombie, les documents d'urbanisme définissent explicitement des périmètres d'amélioration de quartiers.

Source : (OECD, 2022^[2]), (Paquette Vassili, 2022^[35])

Les différents enjeux que sont la rénovation du parc de logements anciens dans les zones urbaines consolidées centrales et péri-centrales, l'amélioration de l'habitat insalubre et la mise à niveau urbaine pourraient être abordés dans le cadre d'une stratégie intégrée de renouvellement urbain, qui permettrait de mettre en œuvre une approche globale et transversale et de mobiliser les énergies dans le sens d'un réinvestissement des espaces urbains existants (qui fait aujourd'hui défaut). Dans ce contexte, les villes nouvelles existantes, qui connaissent des difficultés assez importantes, pourraient faire l'objet d'une démarche de réurbanisation et de renouvellement urbain, ambition qui pourrait être portée par leurs plans de relance. Dans ces espaces urbains récemment créés, tout comme dans les parties plus anciennes et consolidées des villes, la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de renouvellement urbain pourrait être l'occasion de mobiliser une partie du parc de logements vacants. Il conviendrait toutefois au préalable de connaître en profondeur le phénomène de la vacance, afin de le caractériser et le territorialiser.

Soutenir l'amélioration de l'habitat dans le cadre d'une approche intégrée de renouvellement urbain doit également chercher à réduire la pollution dans les centres-villes, non seulement la pollution atmosphérique, mais aussi visuelle et sonore, à travers des actions de transformation et d'embellissement des quartiers résidentiels et des zones avec une population dense, à l'image des projets dédiés à la valorisation des médinas et des kasbahs.

Intégrer le logement locatif dans la politique du logement

Les efforts déployés dans le cadre de la politique marocaine du logement ont été centrés quasi exclusivement sur l'accèsion à la propriété, dont la part n'a d'ailleurs cessé de progresser. Or, tous les ménages, et en particulier les plus modestes, ne sont pas en condition de s'engager dans l'acquisition d'un logement, coûteuse et souvent risquée. Par ailleurs, les options locatives s'avèrent pertinentes non seulement à certaines étapes du cycle de vie des individus (jeunes adultes), mais aussi pour permettre une mobilité géographique liée au marché de l'emploi, qui est de plus en plus fréquente (OCDE, 2021^[9]). Le développement d'un marché locatif formel plus conséquent est donc essentiel pour les villes marocaines.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées de façon simultanée afin de renforcer les options locatives :

- D'une part, dans le cadre du recentrage recommandé de l'habitat social et très social vers une production plus raisonnée, qualitative et ciblée, un programme destiné à la location-accession pourrait être créé. Si le programme *Vivier de propriétaires* (*Semillero de propietarios*), développé très récemment en Colombie et conçu comme une porte d'entrée vers le Programme de logement social, constitue une expérience intéressante (OCDE, 2022^[2]), d'autres pays ont également développé des programmes de ce type. Une étude comparative réalisée pour le compte de l'Agence française de développement et ayant porté sur quinze dispositifs fonctionnant ou ayant fonctionné dans onze pays d'Amérique Latine, Afrique et Asie, offre un aperçu de la diversité des expériences internationales de location-accession et permet d'identifier les enjeux du dispositif et ses conditions de succès (Agence française de développement, 2021^[36]). Selon cette étude, afin de répondre à des objectifs sociaux, la mobilisation d'aides publiques et le soutien des collectivités locales apparaissent comme des facteurs clés. À défaut, la location-accession ne peut en effet être viable que pour des ménages de classe moyenne, voire moyenne supérieure. La location-accession, orientée vers l'accèsion à la propriété, n'est toutefois pas une forme de logement locatif en tant que telle. Elle constitue avant tout un produit d'appoint utile au sein d'une politique globale de l'habitat, qui peut par ailleurs contribuer à l'émergence d'un secteur locatif abordable, notamment par le renforcement des cadres réglementaires et des acteurs institutionnels du secteur (Agence française de développement, 2021^[36]). Au Maroc, le mécanisme de l'*ljara montahia bitamlík* immobilière (contrat par lequel un établissement de crédit met, à titre de location, un bien immobilier déterminé, identifié et propriété de cet établissement, à la disposition d'un client, assorti d'une promesse de vente du bien objet de la location en fin du contrat) peut être particulièrement opportun, notamment pour écouler les stocks de logements sociaux accumulés. Un programme de location-accession devrait toutefois être basé sur des aides spécifiques permettant notamment aux plus modestes d'accéder à des contrats de location-accession (Agence française de développement, 2021^[36]).
- D'autres mesures en faveur du logement locatif peuvent être mises en œuvre afin de compléter un dispositif de location-accession aidé. On peut penser en particulier à la création d'un parc public de logements locatifs sociaux, qui pourrait accueillir des ménages modestes aux ressources plafonnées, moyennant des loyers adaptés et également strictement régulés. Des logements sociaux récents actuellement vacants pourraient être acquis pour constituer ce parc, voire des logements anciens, via un mécanisme de type acquisition-amélioration destiné à des bailleurs institutionnels. En France, par exemple, l'acquisition-amélioration est une modalité de production

d'offre de logements locatifs sociaux. À côté des financements majoritaires consacrés à la construction neuve, il a existé, de 1978 à 1990, des prêts spécifiquement destinés à aider les organismes de logement social à acquérir des logements existants pour leur donner un statut social après y avoir effectué des travaux d'amélioration. Pour en bénéficier, toute acquisition par un bailleur social devait alors obligatoirement donner lieu à des travaux. À partir de 1990, il a été rendu possible d'acquérir sans amélioration pour produire une offre très sociale destinée aux ménages défavorisés. Depuis 2001, afin de stimuler la production de logements sociaux, notamment dans les secteurs urbains denses où le foncier est rare, l'obligation de travaux est totalement levée (Politique du logement, s.d.^[37]). Ces derniers pourraient être des entités publiques comme privées, mais aussi émaner de la société civile, comme le montre l'expérience de l'Afrique du Sud en la matière (voir Encadré 5.9).

Encadré 5.9. En Afrique du Sud, une politique de développement d'habitat locatif social comme alternative à l'accession à la propriété

Après avoir conduit une politique de production massive d'habitat social individuel en accession à la propriété dans le cadre de ses politiques publiques post-apartheid destinées à lutter contre la ségrégation et la discrimination raciale, l'Afrique du Sud a mis en place des programmes de logement locatif à partir du milieu des années 1990 pour répondre à l'énorme déficit quantitatif d'habitat encore présent dans le pays. Des organisations sans but lucratif (*social housing institutions*) créées pour l'occasion se sont chargées de constituer un parc social avec des subventions du gouvernement. Des promoteurs immobiliers privés ont également récupéré des bâtiments désaffectés dans les parties centrales de villes, en particulier à Johannesburg, pour les convertir en appartements à louer.

Une nouvelle politique publique a ensuite été mise en place en 2006, permettant la construction subventionnée de logements sociaux locatifs dans des zones dites de restructuration urbaine, caractérisées par des besoins importants en matière de régénération urbaine. En 2017, 138 zones de ce type (localisées dans six provinces et 38 municipalités) ont été ajoutées aux 127 déjà existantes. Ces zones concernent également les villes intermédiaires et les petites villes. Il existe aujourd'hui quelque 35 000 logements locatifs sociaux dans les zones urbaines du pays.

Bien qu'il se soit produit un glissement progressif de ce type d'offre de logements vers les périphéries (en raison du contexte de ralentissement de l'économie sud-africaine et de la forte inflation et des impacts sur les possibilités de développer des opérations dans des secteurs urbains valorisés), l'expérience sud-africaine est intéressante, en particulier parce qu'il existe très peu de programmes en faveur du logement locatif social dans le contexte des économies émergentes, où les politiques du logement ont tendance à favoriser massivement l'habitat social en accession à la propriété

Source : Salenson et al. (2021^[38]), *En Afrique du Sud, le logement social peut-il aider à dépasser enfin l'héritage de l'apartheid?*, The Conversation <https://theconversation.com/en-afrique-du-sud-le-logement-social-peut-il-aider-a-depasser-enfin-lheritage-de-lapartheid-157477> ; Scheba, Turok et Visagie (2021^[39]), *The role of social housing in reducing inequality in South African Cities*, AFD Research Paper.

Mesurer, évaluer et programmer au niveau national, régional et local

Une estimation rigoureuse des besoins en logement dans les villes marocaines est essentielle pour pouvoir élaborer et mettre en œuvre une politique du logement et de l'habitat adaptée et efficiente. S'il existe au Maroc une méthodologie bien établie pour déterminer le nombre de logements à produire (les unités manquantes et les besoins futurs), ce n'est en revanche pas le cas pour estimer le nombre de logements devant être améliorés pour pouvoir être considérés comme adéquats (ou convenables), c'est-à-dire le déficit qualitatif de logements. Cette notion est utilisée par un grand nombre de pays, notamment

latino-américains, pour élaborer et calibrer leur politique d'amélioration de l'habitat (OECD, 2022^[21]). Les données utilisées au Maroc pour la dimension qualitative du déficit d'habitat concernent l'insalubrité des logements. Aussi pertinentes soient-elles pour caractériser l'état actuel du parc de logements, celles-ci sont en réalité peu opérantes en termes de politique publique, car il n'existe ni priorisation des degrés d'insalubrité ni définition de la notion de logement adéquat. Par ailleurs, certains niveaux d'insalubrité s'apparentent au déficit quantitatif, alors que d'autres concernent la dimension qualitative. D'une part, certains niveaux de l'échelle d'insalubrité renvoient ou peuvent renvoyer à des besoins quantitatifs, c'est-à-dire des logements à remplacer. C'est le cas du premier niveau, mais aussi du sixième, qui a trait aux logements suroccupés. Alors que certains logements suroccupés pourraient être agrandis (améliorés), d'autres n'autoriseraient pas ce type d'amélioration et devraient donc être remplacés. La traduction du niveau 6 d'insalubrité en termes de besoins quantitatifs ou qualitatifs n'est donc pas claire. D'autre part, la question des seuils d'acceptabilité peut se poser de certains degrés d'insalubrité. C'est notamment le cas pour l'insalubrité de niveau 4, qui a trait aux rapports du logement avec le milieu extérieur en termes d'ensoleillement, de ventilation et d'éclairage naturel. En effet, il n'est pas clair que tous les logements concernés par ce type d'insalubrité font nécessairement partie des logements à améliorer.

Adopter une méthodologie rigoureuse d'estimation du déficit global de logement fondée sur une distinction claire entre les deux composantes que sont le déficit quantitatif et le déficit qualitatif constituerait une avancée importante pour la politique du logement marocaine. Un projet de circulaire conjointe entre le MATNUHPV et le Ministère de l'Intérieur relatif à la mise en œuvre des plans régionaux de l'habitat a d'ailleurs pour objectif le suivi du marché foncier au niveau régional afin de mieux prévoir la demande, fixer les besoins au niveau de chaque région et de limiter la mobilisation du foncier à la réalisation des projets d'habitat. Concernant le déficit qualitatif en logement, c'est-à-dire le déficit en logements de qualité, il est important tout d'abord d'établir une définition claire du concept de logement adéquat ou convenable tel qu'on l'entend dans le pays. Comme d'autres formes de besoin social, le besoin de logement est de type normatif. Les critères d'habitabilité peuvent donc différer selon les pays et les contextes : ce qui peut être considéré comme une solution de logement adéquate (en termes de matériaux, de confort thermique ou de nombre d'occupants) dans un pays, voire une région, peut être perçu comme inacceptable à un autre endroit. À l'échelle internationale, des exemples intéressants de méthodologies de définition du déficit qualitatif de logements, comme celles utilisées en Colombie et au Chili, pourraient servir de référence, même si une telle méthodologie doit être adaptée au contexte spécifique du Maroc (OECD, 2022^[21]).

Si l'estimation des besoins est une question fondamentale pour pouvoir mettre en œuvre une politique de l'habitat efficace, l'évaluation des programmes et actions conduits dans le cadre de cette politique l'est tout autant. Elle permet en particulier de vérifier que les ménages ciblés sont bien les principaux bénéficiaires des dispositifs d'aide mis en place et, le cas échéant, de modifier ou réorienter les dispositifs d'aide. Des efforts importants devraient être faits dans ce sens afin de développer une culture et une pratique de l'évaluation dans le cadre de la politique du logement, en mobilisant en particulier les différents services du ministère chargé des questions d'habitat. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans plusieurs de ses rapports, les programmes mis en œuvre au Maroc en faveur du logement, que ce soit en matière de logement social ou de résorption de bidonvilles, n'ont pas fait l'objet d'évaluations suffisantes.

Tout comme l'estimation des besoins, l'évaluation des programmes et actions devrait être réalisée à l'échelle nationale, mais également régionale, voire plus locale. Les Plans régionaux de l'habitat lancés récemment constituent en ce sens une initiative très prometteuse. Afin de constituer des instruments pertinents, ces plans devront se centrer non seulement sur l'identification des besoins locaux (sur la base d'une méthodologie d'estimation quantitative et qualitative), mais également sur l'état du parc de logement (en prêtant une attention particulière aux logements vacants, très nombreux dans plusieurs régions du Royaume), ainsi que sur l'offre d'habitat existante. Les Programmes locaux de l'habitat développés en France depuis 40 ans constituent un exemple d'instruments de ce type (voir Encadré 5.10).

Encadré 5.10. Le Programme local de l'habitat (PLH), outil par excellence d'une stratégie locale de l'habitat en France

Créé en France il y a 40 ans, le programme local de l'habitat (PLH) est devenu un document structurant de la réflexion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin de répondre aux préoccupations des habitants en matière de logement. Couvrant aujourd'hui la quasi-totalité du territoire métropolitain français, les PLH déclinent sur six années les réponses à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, en matière de développement ou d'adaptation de l'offre, pour tous les publics et notamment les ménages aux ressources les plus modestes.

Le PLH constitue un document stratégique important pour le territoire au niveau local, qui s'articule avec les instruments de planification territoriale. Il doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et il oriente les plans locaux de l'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU). Il permet de répondre à des enjeux de territoire comme la densification urbaine, le renouvellement urbain, la promotion de bâtiment économes en énergie, et d'intégrer le confort et la qualité de vie. Il est fondé sur un diagnostic qui analyse le fonctionnement des marchés de l'habitat et du foncier, les besoins et les manques et il définit des objectifs et moyens à mobiliser sur les plans financier, urbanistique, foncier et humain.

Source : (CEREMA, 2021^[33]).

Notes

¹ Le premier niveau d'insalubrité concerne les logements avec des carences extrêmes et est assimilé au déficit quantitatif car les logements doivent être remplacés. Le niveau d'insalubrité 2 correspond aux logements qui manquent d'au moins un des trois équipements de base, à savoir l'eau potable, l'électricité et l'assainissement. Le niveau d'insalubrité 3 correspond aux logements qui ne disposent pas d'une cuisine ou de toilettes indépendantes. Le niveau d'insalubrité 4 correspond aux logements ayant un mauvais rapport avec le milieu extérieur en matière d'ensoleillement, de ventilation et d'éclairage naturel. Le niveau d'insalubrité 5 correspond aux logements situés dans un environnement nuisible en termes de zones infestées, d'atmosphère polluée, de microclimat nuisible et de zones à nuisances. Le niveau d'insalubrité 6 correspond aux logements présentant une densité d'occupation élevée, avec moins de 9 m² par personne.

² Dans le cas des logements autoconstruits, le propriétaire construit lui-même son logement, le plus souvent progressivement, en fonction de ses moyens, tandis que dans le cas de l'autoproduction, il est son propre promoteur et fait appel à une petite entreprise pour construire son logement.

³ La maison marocaine correspond à un habitat dense de type maison de ville, individuel voire semi-individuel, construit en R+2 avec le plus souvent une occupation maximale du terrain. Il est en réalité défini statistiquement par défaut comme une « construction destinée à l'habitation ne répondant aux critères ni des immeubles ni des villas », qui sont d'autres catégories d'habitat individualisées dans les recensements de la population et de l'habitat ainsi que les enquêtes logement.

⁴ Le Groupe Al Omrane a été créé en 2007 par regroupements successifs de plusieurs sociétés pour devenir l'opérateur spécialisé de l'État dans le secteur de l'habitat et de l'aménagement. Établissement public doté de personnalité morale et d'une autonomie financière, il opère sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville et intervient en tant qu'opérateur public de mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'habitat, notamment pour ce qui a trait aux actions de résorption de l'habitat insalubre et aux autres composantes du déficit en logement, à la mise à niveau et au développement urbain, à la production de logement social et à la régulation du marché foncier. Le Groupe Al Omrane est présent dans l'ensemble des régions du Royaume à travers ses 14 filiales et 43 agences.

⁵ Sur la période 2002-2017, le secteur de l'habitat a pu bénéficier d'une dotation globale de près de 22,5 milliards MAD au titre de la contribution du FSHIU, soit un montant annuel moyen de 1,4 milliard MAD avec des pics qui dépassent dans certaines années 2 milliards MAD (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019_[10]).

⁶ Depuis 2017, l'octroi de ce crédit par les banques a toutefois baissé à cause de son risque élevé. Désormais, seules deux banques octroient plus de 80% des crédits FOGARIM, alors que toutes les banques sont en principe éligibles (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019_[10]).

⁷ La population est divisée en 5 catégories sociales en fonction du revenu mensuel des ménages : « la classe vulnérable » correspond aux revenus mensuels inférieurs à 2 000 MAD (181 EUR) et la « classe sociale » à des revenus mensuels entre 2 000 et 4 000 MAD. Les seuils supérieurs sont 6 000 MAD pour la « classe intermédiaire inférieure » et 11 000 MAD pour la « classe intermédiaire supérieure ». La « classe aisée » se caractérise quant à elle par des revenus mensuels supérieurs à 11 000 MAD (1 000 EUR) (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019_[10]).

⁸ La superficie moyenne des logements sociaux à 250 000 MAD construits entre 2010 et 2017 est de 55 m² et celle des logements à faible valeur immobilière de 140 000 MAD édifiés entre 2008 et 2017 est de 52 m² (MATNUHPV, 2016_[40]), (MATNUHPV, 2016_[17]). Au Mexique, mais également en Colombie, la taille des logements sociaux produits au cours des vingt dernières années est le plus souvent inférieure à 40 m² (pour un ménage composé de 4 personnes) ; en Colombie, il n'existe d'ailleurs pas de superficie minimale exigée pour les logements d'intérêt social (OECD, 2022_[2]). Au Chili, pays qui a été pionnier en matière de production d'habitat social de masse dans les années 1980, les standards minimums ont même atteint 27 m² (ils ont été considérablement relevés depuis les années 2000 et sont fixés aujourd'hui à 55 m²).

⁹ Les contrats définissent ainsi les noms des bidonvilles et le nombre des ménages concernés ; le ou les modes opératoires arrêtés ; les délais de réalisation et la date prévisionnelle de déclaration de la « ville sans bidonvilles » ; les objectifs du programme et les données techniques et financières relatives aux assiettes foncières, à la consistance des opérations ainsi que les ressources allouées selon l'échéancier de réalisation arrêté ; le rôle et les responsabilités de chacun des partenaires dans la mise en œuvre des actions de résorption et de prévention (ONU Habitat, 2011_[19]).

¹⁰ L'évaluation a concerné plus spécifiquement neuf opérations de recasement réparties en quinze tranches dans cinq villes, dont trois comptent parmi les grandes agglomérations particulièrement touchées par l'habitat insalubre : Agadir, Casablanca et Kénitra (Toutain et Rachmuhl, 2014_[20]).

¹¹ La rénovation est définie comme « les opérations visant à prendre soin des tissus urbains anciens et des vieux quartiers, à préserver le patrimoine architectural et civilisationnel des villes et valoriser les

espaces urbains, soit par des opérations de restauration et de rénovation, le développement des infrastructures, la desserte en équipements de base et la construction de nouveaux logements » (Loi 94-12 de 2016).

¹² Le prix de vente du mètre carré dans le cadre du dispositif est ainsi passé de 6 000 MAD TTC à 7 200 MAD TTC, et la superficie couverte, initialement de 80 m² à 120 m², à 80 m² à 150 m².

¹³ . Le Groupe Al Omrane travaille sur son propre référentiel d'aménagement et de construction durable et également sur des projets démonstrateurs situés dans différentes régions avec l'objectif de les labelliser comme « Eco-cités » (un label adapté au contexte marocain).

¹⁴ Ce dispositif a été expérimenté à Casablanca, dans le cadre de l'opération de recasement mise en place par le Groupe Al Omrane. Pour faire face aux contraintes foncières rencontrées, l'opération a été conçue de façon à reloger deux familles sur un même lot (d'une surface de 84m²) dans des immeubles à quatre étages (R+3). Les deux ménages attributaires, appelés binômes, avaient la possibilité de s'associer avec un « tiers associé » (promoteur, accédant à la propriété, etc.) qui s'engageait par contrat à financer et réaliser la construction des logements des deux familles. Il récupérait en contrepartie les deux étages restants (en général le rez-de-chaussée et le premier étage).

Références

- Agence française de développement (2021), *La location-accession: quel potentiel pour améliorer l'accès au logement abordable? Retours d'expérience sur trois continents.* [36]
- Aguilera, A. (2016), « Failed Markets », *Latin American Perspectives*, vol. 44/2, pp. 38-51, [25]
<https://doi.org/10.1177/0094582x16682782>.
- Benchanna, I. (2022), *Nouveau virage pour les logements conventionnés*, [24]
<https://www.lavieeco.com/affaires/immobilier-nouveau-virage-pour-les-logements-conventionnes/>.
- Boerenfijn, P. et al. (2018), « A multi-case study of innovations in energy performance of social housing for older adults in the Netherlands », *Energy and Buildings*, vol. 158, pp. 1762-1769, [29]
<https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2017.10.101>.
- Bustos-Peñafiel, M. (2020), « Trayectoria, evolución y configuración de la regeneración urbana en Chile: del higienismo a la equidad territorial », *Revista 180*, vol. 46, pp. 75-90, [27]
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-669X2020000200075.
- Causa, O., N. Woloszko et D. Leite (2019), « Housing, wealth accumulation and wealth distribution: Evidence and stylized facts », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1588, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86954c10-en>. [8]
- CEREMA (2021), *Réhabiliter le parc immobilier bâti. L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)*, http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_opah_v2_cle018711.pdf. [33]
- Cour des Comptes (2021), *Rapport de la Cour des Comptes 2019-2020: Synthèse.* [23]

- Cour des Comptes (2020), *Évaluation du programme « Villes sans bidonvilles: Contexte et principales recommandations »*. [34]
- Cour des Comptes (2018), *Rapport 2016-2017*. [13]
- Ecologik (2017), *Le logement social comme laboratoire d'innovations*, pp. 40-42. [30]
- Fuster-Farfán, X. et F. Toro (2021), « Les espaces de la crise au Chili », *Géographie et cultures*, [26]
<https://doi.org/10.4000/gc.15570>.
- Habitat Worldmap (s.d.), *Production sociale de l'habitat*, <https://habitat-worldmap.org/mots-cles/production-sociale-de-lhabitat/>. [31]
- Harroud, T. (2017), « Handicaps et contradictions du Programme de villes nouvelles au Maroc: Mode de gouvernance et processus de mise en oeuvre », *Les Cahiers de l'EMAM*, vol. 29. [18]
- Haut-Commissariat au Plan (2024), *Les indicateurs sociaux du Maroc*, [6]
<https://www.hcp.ma/file/240386/>.
- Henoch, P. (2022), *Calculando el déficit habitacional*, Libertad y Desarrollo, <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/11/SISO-195-CALCULANDO-EL-DEFICIT-HABITACIONAL-oct2022-3-SOCIAL.pdf>. [3]
- MATNHUPV (2022), *Résultats du Dialogue National de l'Urbanisme et de l'Habitat*. [12]
- MATNUHPV (2022), *Principaux indicateurs du secteur de l'immobilier*. [22]
- MATNUHPV (2018), *Étude relative à l'évaluation du programmes de logements sociaux à 250 000 DH*, <http://www.mhpv.gov.ma/wp-content/uploads/2018/03/syn-250-VF.pdf>. [14]
- MATNUHPV (2016), *Étude relative à l'évaluation du programme de logements à faible valeur immobilière de 140 000 DH*. [17]
- MATNUHPV (2016), *Étude relative à l'évaluation du programme de logements sociaux à 250 000 DH*. [40]
- MHPV (2016), *Étude relative à l'enquête nationale sur la demande d'habitat*. [7]
- MHPV (2015), *Enquête logement 2012. Phase IV: Synthèse des résultats de l'enquête logement, interprétation et élaboration d'une méthodologie d'évaluation du déficit et des besoins en logement*. [4]
- MHPV (2015), *Enquête nationale d'évaluation d'impacts des programmes de lutte contre l'habitat insalubre sur les conditions de vie des ménages. Note synthétique de présentation des principaux résultats de l'évaluation d'impacts du programme Villes Sans Bidonvilles*. [21]
- Ministère de l'Économie et des Finances (2019), *Guide incitations fiscales*. [15]
- Ministère de l'Économie et des Finances (2019), *La politique publique de l'habitat, vers de nouvelles perspectives*, http://depf.finances.gov.ma/wp-content/uploads/2019/02/pol_habitat_2019.pdf. [10]

- Moreno Monroy, A. et al. (2020), « Housing policies for sustainable and inclusive cities : How national governments can deliver affordable housing and compact urban development », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2020/03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d63e9434-en>. [11]
- OCDE (2021), *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement - Rapport de synthèse*, <https://www.oecd.org/fr/rcm/Bo%C3%AEte%20%C3%A0%20outils%20de%20l%E2%80%99OCDE%20pour%20les%20Politiques%20Publiques%20du%20logement%20%E2%80%93%20Rapport%20de%20Synth%C3%A8se.pdf>. [9]
- OECD (2022), *National Urban Policy Review of Colombia*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ca1caae-en>. [2]
- OECD (2015), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264245174-en>. [28]
- OECD (s.d.), *OECD Affordable Housing Database*, <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>. [5]
- ONU Habitat (2011), *Évaluation du programme national Villes sans bidonvilles: Propositions pour en accroître les performances*. [19]
- ONU Habitat (2010), *Le droit à un logement convenable*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_fr.pdf. [1]
- Paquette Vassili, C. (2022), *Participatory neighborhood improvement programs: a way par excellence to promote greater urban and territorial equity from the bottom. Zooming into Latin-American inspirational experience*, https://gold.uclg.org/sites/default/files/2022-06/ch4_commoning_1_0.pdf. [35]
- Politique du logement (s.d.), *Acquisition-amélioration*, <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/a/acquisition-amelioration/>. [37]
- Royez, C. et al. (2015), *La production sociale de l'habitat*, https://www.citego.org/bdf_dossier-268_fr.html. [32]
- Salenson, I. et al. (2021), *En Afrique du Sud, le logement social peut-il aider à dépasser enfin l'héritage de l'apartheid?*, <https://theconversation.com/en-afrique-du-sud-le-logement-social-peut-il-aider-a-depasser-enfin-lheritage-de-lapartheid-157477>. [38]
- Scheba, A., I. Turok et J. Visagie (2021), *The role of social housing in reducing inequality in South African Cities*. [39]
- Secrétariat général de la promotion immobilière (2022), *Principaux indicateurs immobiliers*. [16]
- Toutain, O. et V. Rachmuhl (2014), *Évaluation et impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc*. [20]

6

Gouverner et financer le développement urbain au Maroc

Ce dernier chapitre examine les mécanismes de gouvernance qui soutiennent les politiques urbaines du Maroc et propose des recommandations pour renforcer la coordination verticale et sectorielle au niveau national et local, promouvoir une approche stratégique du développement urbain, renforcer les capacités techniques et humaines au niveau infranational, et favoriser la participation des parties prenantes. Ce chapitre explore également des pistes pour mobiliser les financements adéquats afin de répondre aux besoins présents et futurs liés à l'urbanisation, notamment en matière de logement, infrastructures, transports et services publics dans les villes marocaines.

Introduction et principales conclusions

Le Maroc fait face à des défis de gouvernance qui entravent un développement urbain compact, durable et résilient. Malgré les réformes récentes telles que la Constitution de 2011, la régionalisation avancée de 2015 et la charte de déconcentration de 2018, les collectivités territoriales marocaines sont confrontées à un manque de coordination entre les différents niveaux de planification urbaine, entre les politiques sectorielles qui sont souvent pensées en silos, ainsi qu'au niveau des territoires entre les différents plans dans une même zone urbaine fonctionnelle. Pour renforcer la coordination verticale et sectorielle au niveau national et local pour le développement urbain, la politique urbaine nationale rénovée du Maroc pourrait mettre en œuvre des incitations, des réglementations et des dispositifs de coordination pour gérer les arbitrages et mettre en cohérence les politiques. Une commission interministérielle sur le développement urbain présidée au niveau du chef de gouvernement, disposant d'un organe de coordination technique et d'un dispositif de coordination territoriale, pourrait également être mise en place pour assurer l'articulation sectorielle des politiques publiques qui ont un lien avec le développement urbain. Enfin, une gouvernance métropolitaine renforcée pourrait permettre de répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires et aligner les priorités sectorielles, par exemple en transformant certains Établissements de Coopération Intercommunale (ECI) en autorités métropolitaines.

Un autre enjeu pour le développement urbain au Maroc est le financement de l'urbanisation, qui reste insuffisant et ne permet pas de répondre aux besoins de la croissance urbaine. Pour répondre aux besoins présents et futurs liés à l'urbanisation, tels qu'en matière de logement, infrastructures, transports et services publics, le Maroc pourrait puiser dans un large éventail d'outils de financement, comme les instruments de captation de la plus-value foncière, l'investissement privé, les financements verts et les émissions obligataires municipales.

L'adoption d'une approche stratégique et la définition d'une vision du développement urbain, intégrant une approche d'évaluation basée sur l'utilisation de données et d'indicateurs, permettraient d'améliorer la prise de décision, l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, et la capacité à répondre de manière adéquate aux besoins et défis urbains. Le renforcement des capacités stratégiques, techniques et humaines au niveau infranational est crucial pour mettre en œuvre la politique urbaine nationale du Maroc, notamment pour faire face à la complexité croissante des défis auxquels les villes sont confrontées et tirer parti des nouvelles méthodes et technologies innovantes. Enfin, la participation plus large et systématique des parties prenantes pourrait être davantage promue dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique urbaine au Maroc, notamment en mettant en place des mécanismes institutionnels de coordination et de concertation, en développant l'usage de plateformes numériques participatives, et en engageant les citoyens à des échelles plus granulaires comme les quartiers.

Renforcer la coordination verticale et sectorielle au niveau national et local pour le développement urbain

La réforme constitutionnelle de 2011, la régionalisation avancée de 2015 et la charte de déconcentration de 2018 ont tour à tour renforcé le rôle des collectivités territoriales dans le développement et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment celles portant sur le développement urbain. Cependant, malgré ce changement de paradigme, les collectivités territoriales marocaines font face à des défis en matière de coordination verticale, sectorielle et horizontale, entravant une mise en œuvre efficace des politiques urbaines.

La coordination et la convergence entre les différents niveaux de gouvernement pâtissent de la multiplicité des acteurs et doivent être renforcées

Le rôle des collectivités territoriales a été renforcé par les réformes de décentralisation, avec un rôle prédominant octroyé aux régions

La réforme constitutionnelle de 2011 puis la régionalisation avancée de 2015 ont permis de réformer les prérogatives des collectivités territoriales (régions, préfectures, provinces et communes), en visant à leur accorder davantage d'autonomie. Ces réformes ont permis d'engager un processus de décentralisation, plaçant ainsi le Maroc dans la lignée de plusieurs pays de l'OCDE qui ont renforcé les pouvoirs des collectivités territoriales ces dernières décennies, comme l'Espagne, la France, le Portugal ou encore l'Italie. L'application du principe de subsidiarité est inscrite dans la Constitution de 2011 et définit les principes généraux sur les pouvoirs des trois niveaux de collectivités territoriales, assignant notamment les services locaux aux communes, le développement social aux préfectures et provinces, et le développement économique et durable aux régions. La Constitution de 2011 affirme également plusieurs autres principes, notamment (Portail National des Collectivités Territoriales, s.d.^[1]) :

- La prééminence de la région par rapport aux autres collectivités territoriales en matière de développement économique, et de conception ainsi que de mise en œuvre des schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
- La libre administration des affaires locales, ainsi que le contrôle et la reddition des comptes ;
- La coopération, le partenariat et les groupements de communes pour la réalisation des projets, la mutualisation et la solidarité entre les communes
- La fixation de trois types de compétences des collectivités territoriales, sur la base du principe de subsidiarité, à savoir des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences qui leur sont transférables par ce dernier ; et
- La consécration d'un système de ressources financières propres aux collectivités territoriales et de ressources financières affectées par l'État, pour leur permettre d'exercer leurs compétences.

Ces principes constitutionnels ont ensuite été consacrés par la réforme de régionalisation avancée de 2015, grâce aux nouvelles lois organiques 111.14, 112.14 et 113.14, relatives respectivement aux régions, aux provinces et préfectures, et aux communes (Portail National des Collectivités Territoriales, s.d.^[2]). L'objectif principal de la régionalisation avancée de 2015 est de promouvoir un développement territorial équilibré à travers une appropriation locale des projets et des politiques publiques, et de renforcer la décentralisation et la participation citoyenne en transférant des compétences étatiques aux collectivités locales et en impliquant davantage les habitants dans les décisions qui les concernent. La régionalisation avancée constitue également un pilier central du Nouveau Modèle de Développement économique et social annoncé lors du discours royal du 13 octobre 2017.

Les lois organiques relatives à la régionalisation avancée de 2015 affirment le principe de libre administration des trois niveaux de collectivités territoriales et ont permis des transferts de pouvoirs et de ressources financières aux Présidents élus des conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux qui revenaient jusque-là aux Walis¹ et Gouverneurs – représentants de l'État au niveau régional et provincial (Tableau d'annexe 6.A.1). Ces lois définissent également les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et les compétences transférées pour chaque échelon de collectivité territoriale (Annexe 6.1). Dans cette réforme, un rôle prééminent est donné aux régions dans le domaine du programme de développement régional et du schéma régional d'aménagement du territoire par rapport aux autres collectivités locales que sont les provinces et préfectures, et les communes. Les communes, quant à elles, sont chargées des missions de prestation des services de proximité aux citoyens sur leur territoire. Les communes mettent notamment en place un plan d'action communal, qui fixe pour six années les actions de développement à réaliser sur leur territoire. Elles sont également responsables des services

et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité, comme la distribution d'eau potable et d'électricité, le transport public urbain, l'éclairage public, le nettoyage des voies et places publiques et la collecte des déchets et leur traitement, la création et l'entretien des parcs naturels, etc., ainsi que de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (Ministère de l'Intérieur, 2015^[3]).

Enfin, en 2024, les efforts de décentralisation et de régionalisation ont mené à la promulgation du décret 7264 du 11 janvier 2024 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV), codifiant ainsi son rôle dans l'articulation de cette régionalisation avancée (Journal Officiel du Maroc, 2024^[4]).

Parallèlement, et en soutien au processus de régionalisation avancée, le Maroc a également mis en œuvre des mécanismes de déconcentration administrative, visant à organiser un transfert de compétences décisionnelles, humaines et matérielles depuis les services centraux vers les services déconcentrés en région, notamment via la Charte de déconcentration de 2018 (Portail National des Collectivités Territoriales, 2018^[5]). La politique de l'État dans le domaine de la déconcentration administrative s'appuie principalement sur quatre axes :

- Faire de la région l'échelon territorial privilégié : le Wali de la région est le représentant de l'autorité centrale au niveau de la région chargé d'animer l'action des services déconcentrés des départements ministériels, et de garantir la coordination, la complémentarité, le suivi et la mise en œuvre des projets publics programmés au niveau de la région ;
- Promouvoir les services déconcentrés en tant qu'interlocuteur essentiel au niveau local, en conférant à leurs représentants dans la région les pouvoirs décisionnels nécessaires ;
- Accompagner la régionalisation avancée avec une série de mesures visant notamment à soutenir les collectivités territoriales et renforcer leurs capacités, appuyer le partenariat et la contractualisation avec les différents acteurs régionaux, ainsi que le suivi de l'exécution des projets structurants au niveau régional ;
- Consacrer les règles de la bonne gouvernance dans la conduite du processus de déconcentration administrative à travers la mise en place de plans de référence en matière de détermination des compétences et des moyens qui seront transférés aux services déconcentrés des départements ministériels et les obligations qui en découlent, ainsi que la mise en place de mécanismes de pilotage, de coordination, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ce chantier structurant.

Tableau 6.1. Organisation administrative du Maroc depuis 2015

	Déconcentration (Représentant de l'État)		Décentralisation (Instances élues)	
Région	Wali Wilaya		Président du Conseil régional Conseil régional	
Préfecture (urbaine) et Province (rurale)	Préfecture (urbaine) Gouverneur Préfecture	Province (rurale) Gouverneur Province	Préfecture (urbaine) Président du Conseil préfectoral Conseil préfectoral	Province (rurale) Président du Conseil provincial Conseil provincial
Commune (urbaine et rurale)	Commune urbaine Pacha Pachalik	Commune rurale Chef de cercle Cercle	Président du Conseil communal Conseil communal	

Source : OCDE (2018^[6]), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, <https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>.

La multiplicité d'acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines est à l'origine d'un chevauchement des compétences

Au-delà de leurs compétences propres, les collectivités territoriales ont également des compétences partagées avec d'autres échelons de gouvernement. Les régions, les provinces et les préfectures, ainsi que les communes exercent en effet des attributions à titre de compétences partagées avec l'État de manière contractuelle, à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales. Ces compétences contractualisées traitent le plus souvent de dossiers de développement économique, social, culturel et rural, de la protection de l'environnement et de la promotion touristique en ce qui concerne la région, ou de développement de l'économie locale et de la promotion de l'emploi, et de la préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement en ce qui concerne les communes. Les collectivités territoriales exercent également des compétences transférées par l'État (Annexe 6.1). Ces compétences partagées et transférées peuvent soulever un défi important de chevauchement de compétences s'il n'existe pas de mécanisme de coordination efficace.

De plus, comme vu précédemment, les collectivités territoriales font face à une multiplicité d'acteurs qui détiennent des prérogatives enchevêtrées. Par exemple, l'État et ses services déconcentrés aux niveaux régionaux et infrarégionaux sont chargés de la conception, mise en œuvre, suivi, contrôle et gestion des programmes et projets de développement urbain, prérogatives qui sont similaires à celles des conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux, et municipaux, ou même de celles de l'agence régionale de l'exécution des projets (AREP) ou encore de l'agence de développement (AD) (Encadré 6.1). S'ajoute à cela le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT), devenu depuis le Conseil Ministériel de l'Aménagement du Territoire (CMAT), qui propose les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire et de développement durable et donne son avis sur les schémas et documents stratégiques nationaux et régionaux d'aménagement du territoire, veille à l'harmonisation des grands projets sectoriels et contribue à l'évaluation du bilan des actions menées. Les Centres Régionaux d'Investissement (CRI), quant à eux, ont pour rôle de soutenir l'attractivité des territoires, tandis que les agences urbaines, établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et qui relèvent du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, à l'exception de l'agence urbaine de Casablanca qui est sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur, sont chargées notamment de réaliser les études nécessaires à l'établissement des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), de suivre l'exécution des orientations qui y sont définies, de programmer les projets d'aménagement inhérents à la réalisation des objectifs des schémas directeurs, et de préparer les projets de documents d'urbanisme réglementaires (Plans de Zonage, Plans d'Aménagement) (Fédération des agences urbaines du Maroc, s.d.^[7]) (Agence Urbaine de Casablanca, s.d.^[8]). Les sociétés de développement local (SDL), les sociétés de développement régional (SDR) et les sociétés de développement (SD) créées par les Préfectures et les Provinces jouent également un rôle clé dans la mise en œuvre des stratégies de développement urbain et économique. Les SDL sont souvent chargées de concevoir, financer et mettre en œuvre des projets de développement urbain, tels que la rénovation de quartiers, le développement d'infrastructures publiques, la création de zones vertes et de loisirs, ainsi que la promotion de l'habitat et du logement social. Certaines SDL au Maroc sont responsables de la gestion et de l'exploitation de services et d'équipements publics, comme la gestion des déchets, l'éclairage public, le transport urbain et les parkings, en visant une gestion plus efficace et adaptée aux besoins locaux.

Ce chevauchement des compétences au Maroc entre les collectivités locales et l'État ainsi qu'avec les nombreux autres acteurs reflète les complexités du processus de décentralisation et de régionalisation avancée dans le pays et peut avoir de nombreuses implications délétères dans la mise en œuvre des politiques publiques, notamment de développement urbain. En effet, ce chevauchement de compétences peut conduire à une superposition et une confusion des rôles, conduisant à des inefficacités, des doublons dans l'administration des services publics, et des processus décisionnels plus lourds. La superposition des compétences peut également compliquer l'allocation et la gestion des ressources financières, ce qui peut affecter la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens. L'enchevêtrement des compétences entre

l'État et les collectivités territoriales peut également poser des défis en termes de responsabilité et de transparence, car il peut être difficile pour les citoyens de comprendre qui est responsable de quoi, entravant la capacité des électeurs à demander des comptes à leurs représentants.

Comme vu dans le Chapitre 4 dans le cadre de la planification urbaine, la multiplicité des acteurs conduit également à une multiplicité des stratégies et plans de développement urbain, qu'il est ensuite difficile de mettre en cohérence. Le cas de la région de Casablanca-Settat illustre bien les défis liés au chevauchement de compétences entre les collectivités territoriales et l'État central, ainsi que le manque de coordination et les conséquences sur la mise en œuvre des politiques urbaines. En effet, la redistribution des responsabilités entre les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées nouvellement élues à la création de la nouvelle région en 2015 a peiné à se mettre en place, les autorités ayant chacune rédigé des plans de développement associés à d'importants programmes d'investissements pour le territoire de Casablanca. Ainsi, le Plan de Développement du Grand Casablanca (PDGC) et le Plan de Développement Régional (PDR), qui couvrent respectivement l'ancienne et la nouvelle région, sont tous les deux encore en place à ce jour (OCDE, 2018^[6]). Cependant, si le Plan de Développement du Grand Casablanca dispose de ses propres instances de gouvernance avec le choix des projets largement concerté avec tous les partenaires, le Plan de Développement Régional est élaboré sur la base des informations mises à la disposition du conseil de la région par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, dans un souci de cohérence et de complémentarité entre les différents programmes de développement de la région dont le PDGC.

Encadré 6.1. Les acteurs régionaux et locaux au Maroc et leurs prérogatives

Plusieurs acteurs régionaux et locaux se partagent différentes prérogatives au Maroc :

- **L'État** : l'administration centrale marocaine remplit les missions d'orientation, conception, animation, accompagnement, assistance, évaluation et contrôle, avec délégation progressive des missions opérationnelles et de gestion aux services déconcentrés. L'administration régionale est, quant à elle, chargée des missions de coordination, de mise en cohérence des programmes et actions des services et des organismes publics, de contractualisation avec l'administration centrale et du suivi de la mise en œuvre des programmes. Enfin, l'administration préfectorale ou provinciale met en œuvre les actions et projets et assure leur gestion courante. Le Wali est le représentant de l'État au niveau régional, tandis que le Gouverneur est son représentant au niveau de la préfecture ou de la province. Ensemble, ils ont pour mission de veiller à l'application des lois, règlements et décisions du gouvernement, et ont des prérogatives de coordination des services étatiques déconcentrés. Ce sont des interlocuteurs entre les conseils territoriaux et l'administration centrale, en matière d'information, de planification et de réalisation de leurs projets d'assistance technique des services de l'État aux conseils élus.
- **Les conseils régionaux, élus au suffrage universel direct** : chargés de l'élaboration de la stratégie régionale en matière de développement économique et social, des plans sectoriels régionaux, du schéma national de l'aménagement du territoire et du schéma de développement urbain et des stratégies nationales et régionales en matière de promotion des investissements et de l'emploi, de l'eau, de l'énergie, de l'environnement, de l'éducation, de la formation, de la culture et de la santé. Ils sont consultés pour tout projet d'envergure que l'État souhaite lancer dans une région donnée. Les conseils régionaux ont également comme prérogative les travaux d'infrastructures et d'équipements pour renforcer l'attractivité économique de la région, les travaux de promotion de l'habitat social, le développement économique des espaces ruraux et la lutte contre la pauvreté.
- **Les conseils préfectoraux et provinciaux, également élus au suffrage universel indirect** : chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de développement humain en cohérence avec les plans de développement régional, de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'équipements et d'infrastructures, de coordination et de concertation entre les conseils régionaux et communaux, de la mise en œuvre des programmes et des plans de développement régionaux dans la préfecture ou la province dans un cadre de contractualisation, de la promotion et de la garantie du développement et de la pérennisation de l'intercommunalité afin de prendre en charge des projets communs et mutualiser les moyens.
- **Les conseils communaux, élus au suffrage universel direct** : chargés de mettre en place, sous la supervision du président de conseil, un plan d'action de la commune et son suivi, son actualisation et son évaluation. Les communes créent et gèrent les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité, comme la distribution de l'eau potable et de l'électricité, le transport public urbain, l'éclairage public, l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées, la préservation de l'hygiène, le nettoyage des voies et places publiques, ainsi que la création et l'entretien des parcs naturels. Les communes sont également compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.
- **Agences de développement (AD)** : chargées de créer une dynamique de développement et de promotion territoriale dans les provinces. Elles jouent un rôle de liaison entre acteurs publics et privés, selon une démarche partenariale qui favorise l'approche participative et l'implication

des départements ministériels, collectivités locales, investisseurs privés, organisations non gouvernementales et bailleurs de fonds étrangers.

- **Agences régionales de l'exécution des projets (AREP)** : créées dans chaque région, elles ont pour rôle de faciliter l'exercice des missions du conseil régional (assistance juridique, ingénierie technico-financière lors de l'étude et de la préparation des programmes du développement et l'exécution des projets et programmes décidés par le conseil régional, qui peut confier à l'agence la gestion de certains projets pour le compte de la région).

Source : Ministère de l'Intérieur (2015^[3]), *Loi organique relative aux communes*.

La coordination et la cohérence de l'action des différents niveaux de gouvernement en matière de politique urbaine doivent être renforcées, avec les agences urbaines régionales comme garantes de la concertation entre acteurs au niveau territorial

La coordination entre les différents niveaux de gouvernement en matière de politique urbaine au Maroc est un aspect crucial pour atteindre un développement urbain harmonieux et durable.

Si des organes de coordination existent à tous les échelons de gouvernement – Conseil ministériel d'aménagement du territoire, Comité régional de coordination et Comité provincial de coordination – leur rôle pourrait néanmoins être renforcé, en particulier celui du Comité Ministériel de l'Aménagement du Territoire (CMAT) en tant que coordinateur des compétences et responsable du dialogue à haut niveau (voir aussi section suivante sur le rôle du CMAT pour assurer la cohérence intersectorielle des politiques publiques). Le CMAT détient déjà plusieurs prérogatives : il peut donner un avis sur les orientations de la politique publique de l'aménagement du territoire au niveau national et sur le cadre d'orientation régional de l'aménagement du territoire. Enfin, il est prévu que le CMAT soit force de proposition en matière de mesures de convergence des politiques publiques sectorielles entre tous les échelons de gouvernement. Dans ce contexte, le CMAT pourrait voir ses prérogatives renforcées, par exemple en s'inspirant du modèle finlandais du Comité de Politique Urbaine (Encadré 6.2) pour conforter son rôle dans la coordination et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et de développement urbain au Maroc. Par exemple, le CMAT pourrait être établi comme une plateforme interministérielle permanente avec la participation active des ministères clés pour le développement urbain, des autorités locales, des experts en aménagement du territoire et la société civile. Le CMAT pourrait également constituer des groupes de travail thématiques pour traiter de sujets spécifiques tels que la mobilité durable, le logement, les infrastructures vertes, ou encore la résilience face au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Le CMAT pourrait de même promouvoir l'adoption de mécanismes de suivi et d'évaluation (voir dernière section de ce chapitre). Enfin, le CMAT pourrait mettre un accent particulier sur l'engagement des citoyens et des acteurs locaux dans le processus de planification et de décision, à travers des consultations publiques, des ateliers participatifs et l'utilisation de plateformes numériques (voir également la dernière section de ce chapitre pour plus de détails sur la participation des parties prenantes).

Encadré 6.2. Expérience internationale en matière de coordination de politique urbaine : le Comité de politique urbaine en Finlande

En 2020, la Finlande a nommé un Comité de politique urbaine qui coordonne et développe les activités de politique urbaine. Le comité a pour objectif de renforcer les partenariats entre les niveaux de gouvernement national et infranationaux, permettant ainsi de promouvoir la capacité des villes à améliorer leur compétitivité économique, leur inclusivité et leur aptitude à faire face aux défis liés au changement climatique. Le Comité est présidé par le Ministre des Affaires Économiques et comprend des représentants d'autres ministères, ainsi que de 22 villes et de l'Association des autorités locales et régionales finlandaises. Le Comité coordonne le développement de la Stratégie urbaine nationale 2020. Le rôle du Comité pour la Politique Urbaine consiste à :

- Élaborer des politiques et des stratégies urbaines : Le comité peut être chargé de développer des politiques, des plans et des stratégies visant à promouvoir un développement urbain équilibré, durable et inclusif dans les villes et les régions urbaines de la Finlande.
- Coordonner les activités de politique urbaine : il sert de plateforme de coordination entre les différentes parties prenantes impliquées dans la politique urbaine, y compris les ministères, les autorités locales, les organisations de la société civile et le secteur privé.
- Faciliter la collaboration et le dialogue : il organise des réunions, des séminaires et des consultations pour encourager la collaboration et le dialogue entre les acteurs urbains et pour favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.
- Suivre et évaluer les politiques urbaines : il est chargé de surveiller et d'évaluer la mise en œuvre des politiques urbaines existantes, ainsi que de proposer des ajustements et des améliorations en fonction des besoins et des évolutions de la société et de l'environnement urbain.

En 2020, le gouvernement national finlandais a aussi nommé un Comité pour la gouvernance métropolitaine afin de cibler les problématiques liées au développement urbain dans la région métropolitaine d'Helsinki. Ce Comité vise spécifiquement à renforcer les partenariats entre le gouvernement national et la région métropolitaine d'Helsinki et de mieux coordonner le développement durable de la région-capitale.

Source : Ministry of the Environment of Finland (2021^[9]), *Finland's Report on the Implementation of the New Urban Agenda*, <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2021-09/Finland%20National%20Report.pdf>.

Comme abordé dans le Chapitre 4, les agences urbaines marocaines pourraient également voir leur rôle renforcé pour assurer la coordination aussi bien entre les différents niveaux de planification urbaine qu'entre les politiques sectorielles, et ceci à la bonne échelle territoriale, dépassant le cadre strictement communal. En effet, les agences urbaines peuvent jouer un rôle clé dans la promotion de la coordination grâce à leur expertise technique, leur ancrage local et leur position d'interface stratégique entre le gouvernement central, les collectivités territoriales (régionales et communales) et les autres acteurs du développement urbain. Les agences urbaines marocaines contribuent également à la planification et au développement urbain. Afin qu'elles puissent jouer pleinement ce rôle de coordination, il est primordial de revoir la fonction et le rôle des agences urbaines dans la structure territoriale. C'est d'ailleurs l'objet du projet de loi du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville visant à regrouper la trentaine d'agences urbaines existantes en douze agences régionales autonomes d'urbanisme et d'habitat, qui relèveraient de la tutelle de ce Ministère, à l'exception de l'Agence urbaine de Casablanca, qui continuerait de relever du Ministère de l'Intérieur. Cette reconfiguration administrative vise à assurer la mise en place de décisions d'urbanisme plus coordonnées

et efficaces à l'échelle régionale (Cabinet Royal, 2023^[10]). Il s'agit de faire des agences urbaines un maillon d'appui technique et d'accompagnement des collectivités territoriales, non plus centré sur le niveau communal (planification urbaine), mais également sur la dimension prospective du développement territorial à l'échelle régionale (aménagement du territoire). Ce changement de paradigme pour les agences urbaines devrait suivre une approche centrée sur un projet territorial, construite autour d'une vision commune avec l'adhésion des élus et de toutes les parties prenantes (Fédération des agences urbaines du Maroc, 2022^[11]). Ce repositionnement géographique des agences urbaines marocaines au niveau des régions devrait favoriser une cohérence accrue entre les différents niveaux de gouvernement et de planification (les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) et les Plans d'Aménagement (PA)). Les agences urbaines peuvent également jouer un rôle central dans l'opérationnalisation du Nouveau Programme pour les Villes d'ONU-Habitat.

L'amélioration de la cohérence entre les différents secteurs de politiques publiques permettrait d'assurer un développement urbain intégré

Comme vu dans les Chapitres 4 et 5, les stratégies sectorielles telles que celles pour le développement économique, l'inclusion sociale, les logements, le transport, l'environnement et la résilience dans les villes, sont souvent pensées en silos. Ce manque de coordination entre politiques sectorielles a pu conduire à des situations d'inefficacité, de développement urbain déséquilibré, ou de manque d'infrastructures. Par exemple, les grands projets sectoriels d'intérêt national, régional ou métropolitain s'articulent souvent autour d'un nouveau développement – villes nouvelles, nouvelle université ou pôle d'innovation. Cependant, il arrive que ceux-ci n'intègrent pas suffisamment les dimensions territoriale, environnementale et sociale, se heurtant ainsi souvent à des insuffisances d'infrastructures de base, équipements et transports et limitant leur potentiel à nourrir le développement économique. On a ainsi pu voir émerger des villes nouvelles qui ont ensuite perdu de leur attrait. C'est le cas par exemple de la ville nouvelle de Tamesna, créée en 2007 pour désengorger Rabat, qui compte aujourd'hui seulement 40 000 habitants et manque d'espaces publics, commerces, et équipements collectifs, illustrant le manque de coordination entre les objectifs de logement avec ceux de mobilité, accessibilité et développement économique (voir Chapitre 4).

Pour favoriser une approche intégrée du développement urbain, la politique urbaine nationale rénovée du Maroc pourrait mettre en place des incitations, des réglementations et des dispositifs de coordination pour gérer les arbitrages (y compris en prenant en compte le coût budgétaire de chaque action si possible) et mettre en cohérence les politiques. Comme le montrent notamment les travaux de l'OCDE dans le cas des politiques de logement dans les villes, les arbitrages doivent être pris en compte et gérés avec attention, notamment ceux entre les objectifs de quantité, d'accessibilité financière, de qualité et de durabilité du logement (OECD, 2023^[12]). Par exemple, les allocations de logement peuvent avoir comme effet secondaire d'entraîner une hausse des loyers et des prix des terrains, de même que l'amélioration de la qualité des logements au travers de nouvelles normes de qualité ou énergétiques peut en contrepartie contribuer à augmenter le coût du logement. De manière similaire, les travaux de l'OCDE suggèrent que si les politiques de villes compactes et la limitation de l'étalement urbain ont des effets positifs sur la compétitivité des villes, l'accès à l'emploi, et la lutte contre la pollution, le développement urbain compact risque aussi dans certains cas de conduire à une hausse du coût du logement liée à la plus forte densité de population et aux contraintes foncières (OCDE, 2019^[13]) (Moreno Monroy et al., 2020^[14]).

Pour assurer la coordination sectorielle des politiques publiques qui ont un lien avec le développement urbain, il existe de nombreuses commissions interministérielles instaurées et présidées par le Chef du gouvernement, comme le CMAT évoqué plus haut mais aussi la Commission Interministérielle Permanente de l'Aménagement du Territoire (CIPAT) et la Commission Interministérielle Permanente

chargée de la Politique de la Ville (CIPPV). Cependant, plusieurs de ces commissions n'ont été que peu opérationnelles, ne se réunissant qu'un nombre limité de fois (Encadré 6.3). Devant la multiplicité des ces commissions interministérielles et pour renforcer la coordination sectorielle pour le développement urbain, le Maroc pourrait cependant envisager de mettre en place un unique comité ou instance interministérielle, sous forme de commission présidée par le Chef du gouvernement et regroupant des représentants de tous les ministères et agences impliqués dans le développement urbain. Un tel comité faciliterait l'alignement des politiques sectorielles et une meilleure coordination à un niveau stratégique. Cette instance pourrait disposer d'un organe de coordination technique, ainsi que d'un dispositif de coordination territoriale. Le Conseil ministériel d'aménagement du territoire (CMAT) déjà en place pourrait avoir cette portée interministérielle, en s'inspirant par exemple du Comité interministériel des villes mis en place en France en octobre 2023. Ce Comité interministériel français vise à améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires, en veillant à la cohérence des actions entreprises par différents ministères et collectivités locales. Il réunit pour cela plusieurs ministres et acteurs clé' de l'administration afin de coordonner les actions gouvernementales dans ces quartiers et définir des orientations stratégiques (Encadré 6.4) (Agence nationale de la cohésion des territoires, 2023^[15]).

Encadré 6.3. Commissions interministérielles ayant un lien avec le développement urbain

Au Maroc, il existe plusieurs commissions interministérielles instaurées et présidées par le Chef du gouvernement qui ont un lien avec l'urbain et le développement urbain. Voici quelques exemples de ces commissions, basés sur des sources officielles :

Le **Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT)**, créé en 2001 par le décret 2-01-2331, présidé par le Premier ministre, ayant des missions essentiellement consultatives :

- Élaborer la politique nationale de l'aménagement du territoire
- Proposer au gouvernement les grandes orientations en la matière ;
- Donner son avis sur les projets de textes législatifs ;
- Veiller à l'harmonisation des différentes options et grands projets sectoriels ; et
- Contribuer à l'évaluation du bilan des actions menées.

L'activité consultative au sein du CSAT est alimentée par les travaux de trois commissions spécialisées créées en son sein (commissions des affaires juridiques, commissions des interventions publiques, commissions de suivi des travaux des conseils supérieurs et nationaux). Le CSAT ne s'est réuni que deux fois (en 2004 pour prendre connaissance du SNAT) et en 2016 pour traiter de la convergence des politiques publiques.

La **Commission Interministérielle Permanente de l'Aménagement du Territoire (CIPAT)** : les Textes de la création de cette instance présidée par le Premier ministre est une résolution de la première session du CSAT. Concernant son fonctionnement, trois sessions ont été tenues à ce jour (2005, 2006, 2010) et une session préparatoire (2014). Les missions ont été arrêtées après le fonctionnement de cette commission.

La première session a été consacrée à la mise en œuvre des orientations du CSAT, la seconde session à l'examen et à l'approbation du Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement (SOFA), la troisième et la quatrième à la mise en place de conventions pour une contractualisation État-régions sur la base des Programmes Régionaux Intégrés (PARI).

Les résultats de cette activité sont pour l'essentiel : l'élaboration d'un projet de loi d'aménagement du Territoire, l'examen et la validation de plusieurs SRAT, l'appui et l'examen de la démarche expérimentale conduite en matière de contractualisation sur la base des PARI.

Le **Comité Ministériel chargée de l'Aménagement du Territoire National (CMAT)** instauré par le décret N°2.20.741 du 06 janvier 2021, qui vient remplacer le CSAT et tiendra sa première réunion au dernier trimestre de l'année 2024, sous la présidence du chef de gouvernement. Ce comité ministériel qui constitue un cadre de co-construction et de concertation entre les différents départements ministériels autour des grands chantiers de développement et d'aménagement du territoire, permet d'assurer la cohérence et la convergence des politiques et programmes sectoriels à l'échelle territoriale par son rôle exécutif.

Cette instance constitue aussi une force procédurale à la valorisation de la complémentarité entre les différentes échelles territoriales et à l'appréhension de la dimension d'intégration et de convergence des politiques relatives à l'aménagement du territoire par rapport à leurs interactions avec les stratégies et politiques sectorielles et publiques.

De ce fait, cette instance contribue à l'ancrage d'une culture intersectorielle dans les mécanismes de gouvernance horizontale des politiques publiques étant urbaines ou sectorielles. Le CMAT est chargé, notamment des missions suivantes :

- Donner son avis sur les Orientations de la Politique publique de l'aménagement du territoire au niveau national ;
- Donner son avis sur les grandes orientations de développement ;
- Apprécier le cadre d'orientation de la Politique publique de l'Aménagement du territoire au niveau régional et son évaluation ;
- Proposer les mesures nécessaires au renforcement de la convergence des politiques publiques.

Le **Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC)**, créée en 1981 et entérinée par la loi 10-95 qui en détermine les missions et par un décret en 1996, en application de la loi, qui en fixe la composition et le fonctionnement. Le CSEC est présidé par le Premier Ministre (Chef du gouvernement) et est composé des représentants de l'État et des établissements publics concernés et des représentants des usagers, des élus et des associations professionnelles. Le décret prévoit la création d'un Comité Permanent du CSEC. Ses missions combinent les registres consultatif et décisionnel :

- Formuler les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat
- Donner son avis sur :
 - la Stratégie nationale d'amélioration de la connaissance du climat ;
 - le Plan National de l'Eau (PNE) ;
 - les Plans Directeurs d'Aménagement Intégré des Ressources en Eau (PDAIRE).

La **Commission Interministérielle de l'Eau (CIE)**, créée par circulaire du Premier Ministre du 3 août 2001, suite à la tenue de la 9ème session du CSEC en juin 2001. La CIE a pour mission :

- L'étude et la définition des orientations principales du secteur et la coordination entre les différents ministères ;
- L'animation du travail gouvernemental pour la préparation et la réalisation des programmes permettant de relever les défis auxquels fait face le Maroc en matière d'eau, notamment ceux relatifs à l'assainissement, à l'amélioration de l'efficacité des réseaux d'eau potable et d'irrigation, à la tarification de l'eau et à la maintenance des équipements hydro-agricoles.

Elle est présidée par le Premier Ministre, elle comprend les responsables des ministères concernés par le secteur de l'eau (une douzaine) et elle est censée se réunir mensuellement. Un décret a été pris en 2014 pour confirmer son rôle.

Concernant le fonctionnement de la CIE, des réunions régulières ont été tenues jusqu'en septembre 2002, ensuite un gel des activités a été noté jusqu'en 2014. Elle a traité de divers thèmes tels que le programme d'assainissement, l'amélioration de l'efficacité des réseaux de distribution d'eau potable et d'irrigation, la politique de mobilisation des eaux, la mise en œuvre de la loi sur l'eau, l'aménagement des bassins versants, la tarification de l'eau potable et de l'assainissement.

Sa dernière réunion date de 2014 où elle a approuvé le PNE sous réserve de certains aspects financiers soumis à l'examen d'une commission technique. Elle a émis plusieurs recommandations demeurées le plus souvent sans suite effective en raison principalement de l'absence d'arbitrages sur les aspects budgétaires.

La **Commission Interministérielle Permanente chargée de la Politique de la Ville (CIPPV)**, créée par le décret du Chef de gouvernement n° 2.13.172 publié dans le Bulletin Officiel n° 6180 du 22 août 2013, suite aux Assises de la Politique de la Ville tenues en juin 2012. Cette Commission est investie des missions suivantes :

- Arrêter les orientations générales de la politique de la ville ;
- Évaluer les politiques publiques urbaines et les projets contractualisés dans le cadre de la politique de la ville ;

- Inciter les départements concernés à s'inscrire dans le cadre des partenariats établis dans le cadre des projets de villes et veiller au respect des engagements des signataires des contrats ;
- Proposer des mesures assurant l'intégration et la convergence entre les différents projets issus de la politique de la ville.

Concernant le fonctionnement de cette commission, deux ans après sa création elle compte à son actif une seule réunion qui a eu lieu en juin 2015, sous la présidence du Chef du gouvernement.

La **Commission Ministérielle permanente de la politique foncière**, créée par décret n° 2-16-263 du 24 Mai 2016, présidée par le chef de gouvernement a les missions suivantes :

- Proposer au gouvernement les orientations stratégiques de la politique de l'État dans le domaine foncier, et veiller sur le suivi de leur exécution et évaluation après leur soumission à l'approbation ;
- Coordonner les interventions des secteurs publics concernés par la gestion du foncier aussi bien public que privé et prendre les mesures à même de garantir la convergence des politiques publiques dans ce domaine ;
- Délibérer sur les mesures législatives, réglementaires et procédurales que le gouvernement projette de prendre en vue de réformer la politique publique dans le domaine foncier notamment les mesures à même de maîtriser le patrimoine foncier public, d'améliorer sa gouvernance, de faciliter les conditions de sa mobilisation en vue de réaliser des projets d'investissement, et de garantir son accès dans le respect des règles de transparence et d'égalité des chances ;
- Faire une évaluation périodique de la politique de l'état dans le domaine de la gestion foncière afin de mesurer l'impact des réformes mises en œuvre dans ce domaine.

La **Commission Interministérielle pour la Reconstruction Post-Séisme**, créée le 11 septembre 2023, suite au tremblement de terre survenu dans la province d'Al Haouz. Présidée par le Chef du gouvernement, cette Commission interministérielle est chargée de déployer un programme d'urgence pour la réhabilitation et l'aide à la reconstruction des logements détruits. Cette commission a été mise en place pour répondre aux Hautes Instructions du Roi Mohammed VI, visant à reconstruire les zones sinistrées et à indemniser les citoyens affectés.

La 10^{ème} réunion de la commission interministérielle chargée du programme de reconstruction et de réhabilitation générale des zones sinistrées par le séisme d'Al-Haouz a été tenue en juin 2024 pour examiner l'avancement de la mise en œuvre de ce programme conformément aux Hautes Directives du Roi Mohammed VI.

La **Commission Nationale des Investissements** : en juin 2024, la 5^{ème} Commission Nationale des Investissements instituée par la nouvelle Charte de l'Investissement a été tenue sous la présidence du Chef du Gouvernement. Cette commission vise à dynamiser l'attractivité économique du Maroc.

Source : Direction de l'Urbanisme, MATNUHPV.

Encadré 6.4. Le Comité interministériel des villes, France

Le Comité interministériel des villes (CIV) est une instance gouvernementale en France qui se consacre à la mise en œuvre de politiques publiques visant à améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires, également appelés quartiers de la politique de la ville (QPV). Ce comité réunit plusieurs ministres et acteurs clés de l'administration, notamment le Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, le Secrétaire d'État chargé de la Citoyenneté et de la Ville, et le Président de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires, pour coordonner les actions gouvernementales dans ces quartiers et définir des orientations stratégiques. Il se réunit régulièrement pour évaluer les politiques en cours et proposer de nouvelles mesures pour favoriser la cohésion sociale et territoriale, l'insertion professionnelle, l'éducation, la sécurité, le logement, la santé, et d'autres enjeux spécifiques aux quartiers prioritaires.

Il est chargé de définir des objectifs et des priorités pour ces quartiers, d'allouer des financements, de mettre en place des programmes spécifiques, et de veiller à la cohérence des actions entreprises par différents ministères et collectivités locales. Il joue un rôle essentiel dans la coordination des efforts visant à réduire les inégalités sociales et territoriales en France, en particulier dans les zones défavorisées, en affirmant quatre axes pour les quartiers prioritaires :

- **La transition écologique** : Les quartiers prioritaires sont confrontés à des logements mal isolés et se situent le plus souvent dans des espaces minéraux, les rendant vulnérables aux conséquences du changement climatique. Pour répondre à ces défis, le gouvernement prévoit d'ajouter 24 nouveaux quartiers au programme « Quartiers Résilients » pour les accompagner dans leur transition écologique. Un projet de loi est également prévu pour réhabiliter les copropriétés dégradées. Enfin, le projet des futurs Services Express Régionaux Métropolitains (SERM) devrait permettre l'amélioration de la desserte des QPV.
- **La politique de la ville** : De nouveaux contrats de ville seront élaborés pour la période 2024-2030, prenant en compte une géographie prioritaire actualisée. L'objectif est également de promouvoir la mixité sociale en ajustant les critères d'attribution de logements. Les contrats de ville seront simplifiés et axés sur des projets co-construits avec les résidents
- **Le plein emploi** : Un programme baptisé « Entrepreneuriat Quartiers 2030 » sera lancé en partenariat avec Bpifrance, bénéficiant d'un financement de EUR 456 millions sur quatre ans. Un fonds de 300 millions EUR sera créé pour soutenir les associations et réintégrer les publics les plus éloignés de l'emploi, dont la moitié bénéficiera aux habitants des quartiers. Dès 2024, une politique de testing sera déployée pour lutter contre les pratiques discriminatoires dans l'accès aux stages, à l'emploi, au logement et aux prêts bancaires.
- **Les services publics** : L'accessibilité aux services publics sera améliorée dans les quartiers prioritaires, avec les horaires des collèges prolongés de 8h à 18h à partir de la rentrée 2024, et les cités éducatives progressivement généralisées. Les bibliothèques dans 500 quartiers étendront également leurs horaires et 1 000 éducateurs socio-sportifs seront déployés pour renforcer les activités sportives dans ces quartiers.

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (2023^[15]), *Les mesures clés du Comité interministériel des villes 2023*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-mesures-cles-du-comite-interministeriel-des-villes-2023-1257#scrollNav-3>.

Au niveau local, il est crucial pour le Maroc d'adopter une approche plus coordonnée du développement urbain, grâce à une planification urbaine intégrée qui s'assure que les documents de planification comme les schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) incluent différents objectifs de développement économique, d'inclusion, de logement, de mobilité et accessibilité, de durabilité et de résilience. Les SDAU

permettent en effet de décliner les politiques sectorielles et sont donc essentiels pour encourager la cohérence des politiques publiques, à condition que les territoires se les approprient mieux. En termes d'acteurs, les Walis ont une mission de coordination et leur rôle ainsi que celui des préfectures/provinces pourrait être renforcé pour assurer la coordination intersectorielle. Les agences urbaines peuvent également jouer le rôle de garant de la cohérence entre les politiques publiques sur leur territoire. En effet, celles-ci sont des acteurs essentiels en matière de planification, de gestion urbaine et d'urbanisme opérationnel. Leur repositionnement prévu par la réforme des agences urbaines en 12 agences régionales vise à leur permettre de passer d'une logique de régulation à une logique d'anticipation et de prospective du développement urbain, et de fournir un nouvel outil de gouvernance à l'échelle régionale en tant qu'interlocuteur territorial d'accompagnement de la régionalisation et de la Charte d'investissement et en tant qu'acteur privilégié de la planification stratégique. Ces nouvelles Agences Régionales d'Urbanisme et d'Habitat auront ainsi pour objectifs de :

- Impulser plus d'efficacité et de résultats concrets en matière de développement harmonieux des territoires ;
- Élargir leur domaine d'action et de compétences pour une meilleure coordination entre les différents services déconcentrés du Ministère ;
- Accompagner le projet de réorganisation du Ministère ;
- Créer de véritables pôles de développement régional ;
- Fournir un interlocuteur régional fort et dynamique pour accompagner la régionalisation avancée ;
- Faciliter l'intégration des politiques publiques et stratégies régionales et nationales ;
- Garantir la cohérence entre les différents niveaux de planification de l'échelle régionale à l'échelle spécifique ;
- Impulser et promouvoir l'investissement ;
- Renforcer le caractère opérationnel en matière d'habitat et de politique de la ville ;
- Être force de coordination, d'impulsion, de solution et d'incitation ;
- Encadrer les territoires (à différentes échelles aux niveaux urbain et rural) tenant compte des domaines transversaux à très forts enjeux socio-économiques ;
- Promouvoir le secteur de l'habitat.

La coopération intercommunale, portée par une autorité métropolitaine pour les métropoles, doit être renforcée

La coopération intercommunale au Maroc est un élément central de la gouvernance locale et du développement territorial. La Constitution de 2011 préconise que lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées peuvent convenir des modalités de coopération. La coopération entre communes constitue ainsi un levier incontournable du développement territorial et économique du Maroc, car elle permet de mutualiser les ressources humaines, matérielles et financières, et de répondre ainsi avec davantage de moyens aux exigences associées à la mise en œuvre de projets urbains complexes.

La coopération intercommunale est encadrée par la législation marocaine, notamment la loi organique 113.14 relative aux communes, qui établit les bases juridiques définissant les instruments visant à renforcer la coopération, l'association et le partenariat entre collectivités territoriales. Ce texte vise à encourager les municipalités à travailler ensemble pour relever les défis communs et promouvoir le développement durable. Il existe deux types de coopération entre collectivités territoriales au Maroc (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2023^[16]). La première forme est la forme conventionnelle de coopération souple, qui établit les règles d'association ou de partenariat convenues entre les communes, avec l'État, ou avec d'autres partenaires économiques et sociaux de droit public ou

privé afin de réaliser un projet d'intérêt commun. Ce type de coopération entre communes peut aussi prendre la forme de partenariats publics-privés (OCDE, 2018^[17]). La deuxième forme de coopération est la coopération institutionnalisée sous la forme d'un établissement public administratif. Le dahir n° 1-15-85 portant promulgation de la loi organique 113-14 stipule que peuvent être constitués des établissements de coopération intercommunale (ECI), dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et créés en vertu de conventions approuvées par les conseils des communes concernées (Portail National des Collectivités Territoriales, 2015^[18]). Entre 2018 et 2021, 42 groupements et ECI ont vu le jour (Conseil Économique, Social et Environnemental, 2023^[16]).

La coopération entre communes au Maroc fait cependant face à plusieurs défis. Si la mutualisation pour l'investissement ou la provision des services publics permet en théorie de combler les déficits de capacité qui sont souvent présents dans les communes en mutualisant les ressources humaines, les ECI ne disposent souvent pas des ressources suffisantes pour recruter du personnel qualifié. De plus, les intercommunalités peuvent opérer à plusieurs échelons de gouvernement, ce qui pose des défis de clarification de compétences, d'autant plus que plusieurs formes d'intercommunalités peuvent être établies. Il est donc impératif de clarifier comment les ECI peuvent s'insérer de manière efficace et cohérente dans le paysage institutionnel marocain. Cet impératif est d'autant plus pertinent dans le cadre de la régionalisation avancée, car les compétences régionales et leur champ d'action peuvent se juxtaposer aux compétences des intercommunalités. Enfin, les prérogatives des ECI existants sont souvent relativement limitées. C'est le cas de l'ECI Al Baida, qui regroupe 18 communes de l'ancienne région du Grand Casablanca et qui n'est responsable que du transport urbain, même si d'autres prérogatives sont envisagées pour elle, comme l'assainissement, la gestion des déchets et la planification urbaine.

Afin d'étendre les champs d'action de certains ECI et de répondre aux enjeux spécifiques que rencontrent certains territoires les plus dynamiques économiquement et des larges pôles urbains, certains ECI pourraient être transformés en autorités métropolitaines. Ce processus pourrait renforcer la gouvernance et la planification urbaine à l'échelle métropolitaine, en apportant une réponse intégrée aux défis de plus en plus complexes du développement urbain et en comblant le fossé entre l'échelle régionale (trop grande pour traiter de défis socio-économiques de manière adéquate) et l'échelle municipale (trop petite quand il s'agit de larges pôles urbains qui englobent les centres-villes et leurs zones de navettage). La création d'autorités métropolitaines s'accompagnerait d'une redéfinition et d'un élargissement de leurs compétences, notamment en termes de développement économique de leur territoire ; d'aménagement de l'espace métropolitain, y compris l'organisation de la mobilité ; de politique de l'habitat ; de politique de la ville ; de gestion des services d'intérêt collectif ; et de protection et de mise en valeur de l'environnement. En s'inspirant de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) de 2014 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de 2015 en France (Encadré 6.5), le Maroc pourrait envisager d'élaborer une législation dédiée définissant les compétences, la gouvernance et le financement des autorités métropolitaines. Concernant les compétences des métropoles, le Maroc pourrait identifier les compétences clés à transférer aux autorités métropolitaines en fonction des besoins spécifiques des zones urbaines concernées. En ce qui concerne la gouvernance de ces métropoles, le Maroc pourrait mettre en place des conseils métropolitains, sur le modèle des conseils métropolitains français. Enfin, le Maroc pourrait envisager des mécanismes de financement dédiés pour les autorités métropolitaines, incluant des dotations de l'État, des ressources fiscales spécifiques, ainsi que la possibilité de contracter des emprunts.

Encadré 6.5. Les métropoles en France

Les métropoles sont des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elles valorisent les fonctions économiques métropolitaines, leurs réseaux de transport et ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.

Au 1er janvier 2015 ont été transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine (au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)) de plus de 650 000 habitants.

Les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- En matière de **développement et d'aménagement économique, social et culturel** : Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.
- En matière de **aménagement de l'espace métropolitain** : Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme, définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières ; organisation de la mobilité, création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, abris de voyageurs, parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ; création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ; participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ; établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.
- En matière de **politique locale de l'habitat** : Programme local de l'habitat ; politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.
- En matière de **politique de la ville** : Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit.
- En matière de **gestion des services d'intérêt collectif** : Assainissement et eau ; création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi

que création, gestion et extension des crématoriums ; abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; services d'incendie et de secours ; service public de défense extérieure contre l'incendie.

- En matière de **protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie** : Gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ; concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; création et entretien des infrastructures de recharge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ; autorité concessionnaire de l'État pour les plages.

Il existe aujourd'hui en France vingt-et-une métropoles : Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Clermont Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Métropole européenne de Lille, Eurométropole de Metz, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Orléans Métropole, Rennes Métropole, Métropole Rouen Normandie, Saint-Étienne Métropole, Eurométropole de Strasbourg, Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse Métropole, Tours Métropole Val de Loire, et deux à statut particulier, Métropole d'Aix-Marseille-Provence et la Métropole du Grand Paris.

Source : Légifrance (s.d.^[19]), *Code général des collectivités locales*,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000023241649/.

Les métropoles, et plus largement les établissements de coopération intercommunale, doivent être instaurés à la bonne échelle géographique en tenant compte notamment des zones urbaines fonctionnelles, c'est-à-dire les municipalités très densément peuplées (centres urbains) auxquelles s'ajoutent les municipalités adjacentes qui présentent une intégration économique forte, mesurée par l'importance des trajets domicile-travail avec le centre urbain, selon la définition de l'OCDE et de la Commission européenne (OCDE, 2013^[20]). Aux Pays-Bas, l'expérience de la création de la Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye (*Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, MRDH) peut fournir un exemple inspirant pour instaurer des établissements de coopération intermunicipale à la bonne échelle, car cette approche a visé à adapter les politiques et les institutions à un contexte spécifique plutôt que d'adopter une solution uniforme pour des villes de toutes formes et tailles (Encadré 6.6).

Encadré 6.6. Expérience internationale en matière de création d'une autorité métropolitaine : exemple de la Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye, Pays-Bas

La Région Métropolitaine de Rotterdam-La Haye (*Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, MRDH) est née le 1er janvier 2015, à la suite de l'abolition de huit villes-régions qui existaient jusqu'alors aux Pays-Bas. De 1985 à 2015, les villes-régions étaient des associations de municipalités consacrées au domaine de la politique du transport, de l'aménagement du territoire, du logement et du développement économique, entre autres. Les municipalités de Rotterdam et de La Haye se situaient chacune au centre d'une ville-région distincte (*Stadsregio Rotterdam* et *Stadsgewest Haaglanden*, respectivement), qui comprenait en outre les municipalités environnantes de chaque ville. Les 23 municipalités qui formaient les 2 villes-régions constituent la MRDH d'aujourd'hui.

Les prérogatives de la MRDH se sont concentrées sur le transport et le développement économique. Le cadre juridique de coopération est « descendant » pour le transport et « ascendant » pour le développement économique. En effet, la MRDH a créé deux comités directeurs au sein de la réglementation commune de la MRDH, l'un dirigeant la responsabilité formellement transférée (du gouvernement national) pour les transports publics (cadre « descendant ») et l'autre dirigeant la coopération (volontaire) pour le développement économique (cadre « ascendant »). En termes de budget, les fonctions de transport de l'organisme MRDH ont reçu 480 millions EUR par an pour la période 2015-18, et les fonctions pour le développement économique environ 5,5 millions EUR par an. Plus de 96 % du budget de transport provient d'un transfert du gouvernement national. Les activités de développement économique de l'organisme MRDH sont quant à elles financées par une contribution de l'ordre de 2,45 EUR par habitant de chaque municipalité membre. L'organisme MRDH emploie 85 employés à temps plein dans son pilier transport et 15 dans son pilier de développement économique.

Source : OECD (2016^[21]), *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249387-en>.

Optimiser le financement de l'urbanisation

La Banque Mondiale estime les besoins en investissements pour les infrastructures urbaines des villes marocaines (équipements et production de logements) à 320 milliards MAD sur la période 2017-27, soit en moyenne 32 milliards MAD par an, dont environ 22 milliards MAD relèvent des compétences des communes – un chiffre bien au-dessus des 4,5 milliards MAD par an dépensés par les communes sur la période 2009-15 (PIAF, 2019^[22]). Le financement de l'urbanisation au Maroc est donc insuffisant et ne permet pas de répondre aux besoins croissants de l'urbanisation, notamment les besoins en urbanisme de rattrapage et de restauration, c'est-à-dire pour mettre à niveau le bâti et les infrastructures existants, les besoins relatifs à la croissance urbaine et aux opérations d'entretien, et les besoins de développement futur des villes.

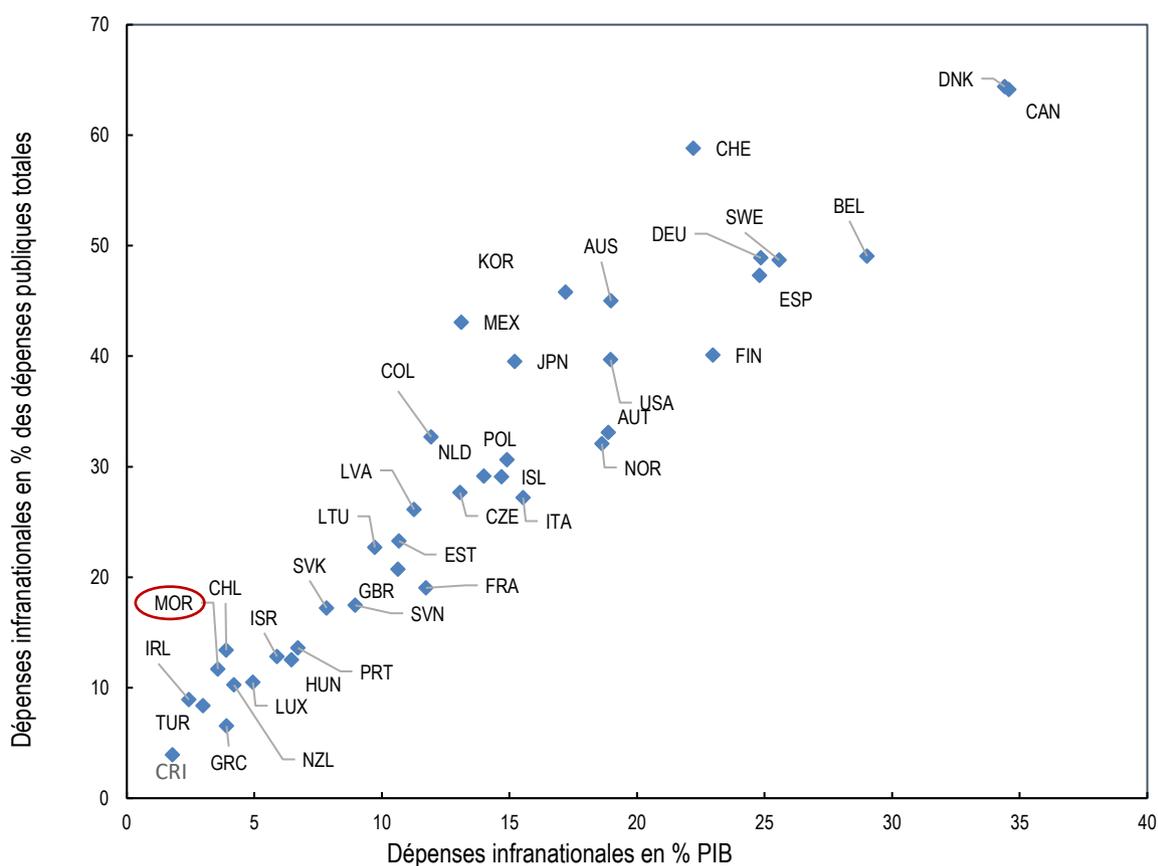
Le processus de décentralisation au Maroc ne se reflète pas dans les dépenses des collectivités territoriales

Selon l'article 141 de la Constitution, les collectivités territoriales marocaines sont financées par des ressources financières transférées par le gouvernement central et par leurs propres revenus. Le même article stipule que tout transfert de responsabilités de l'État aux autorités régionales et locales doit être accompagné d'un transfert des ressources correspondantes. Une importante réforme fiscale a été lancée en 2007 avec l'adoption de la loi 47-06 sur la fiscalité des collectivités territoriales, complétée par la loi 39-

07, qui fait la distinction entre les taxes régionales, provinciales et préfectorales, et communales. Une nouvelle loi sur les finances locales a été adoptée en 2009 pour moderniser le système financier infranational et a été complétée par des dispositions fiscales dans la loi organique 111-14 de 2015 sur les régions.

Les dépenses des collectivités territoriales du Maroc restent relativement faibles, représentant seulement 11,7 % des dépenses publiques et 3,6 % du PIB en 2020. Ce ratio n'a que très peu évolué, malgré le processus de décentralisation en cours. En effet, le pourcentage des dépenses publiques et le pourcentage du PIB étaient équivalents à 11,8 % et 3,4 % respectivement en 2016 (OECD/UCLG, 2022^[23]). Le niveau de dépenses des collectivités territoriales du Maroc en pourcentage des dépenses publiques et du PIB est bien inférieur à celui de la quasi-totalité des pays de l'OCDE, mis à part l'Irlande, la Grèce et le Costa Rica qui ont des niveaux de dépenses par les collectivités territoriales encore inférieurs (Graphique 6.1).

Graphique 6.1. Dépenses des gouvernements infranationaux en pourcentage du PIB et des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE et le Maroc, 2020



Source : OECD/UCLG (2022^[23]), 2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>.

Bien que bénéficiant de recettes fiscales importantes, les collectivités territoriales du Maroc ont une autonomie fiscale limitée

Les revenus des collectivités territoriales au Maroc représentaient 3,4 % du PIB et 15 % du total des revenus publics en 2020. Les revenus fiscaux représentaient 80,6 % des revenus des collectivités territoriales, tandis que les dotations et subventions comptaient pour 10,8 % (OECD/UCLG, 2022^[23]).

Les recettes fiscales des collectivités territoriales se composent très majoritairement d'impôts partagés avec le gouvernement central (75 % des impôts des collectivités territoriales). En effet, la part des impôts locaux propres, dont les collectivités territoriales peuvent faire varier les taux ou les bases, restent limitée (25 %), représentant seulement 2,8 % du PIB et 14,6% du total des recettes fiscales. Trois impôts locaux propres sont perçus par l'Administration Générale des Impôts : la taxe d'habitation, également appelée « taxe urbaine », la taxe sur les services communaux et la taxe professionnelle. Les municipalités prélèvent et collectent directement deux autres taxes liées à la propriété : la taxe sur les terrains urbains non bâtis et la taxe sur la construction de bâtiments et les infrastructures connexes. Ces cinq taxes forment les taxes récurrentes sur les biens immobiliers. D'autres taxes gérées par les collectivités territoriales incluent les taxes municipales (par exemple, taxe sur les boissons, taxe touristique, taxe sur l'eau embouteillée, taxe sur les transports publics, taxe sur les activités d'extraction dans les carrières) ; les taxes préfectorales/provinciales (taxe sur le permis de conduire, taxe sur les contrôles techniques des véhicules, taxe sur la vente de produits forestiers) ; et les taxes régionales (taxe sur les permis de chasse, taxe minière, taxe sur les services portuaires).

En 2020, la loi 07.20 sur la fiscalité locale a été publiée, modifiant et complétant la loi 47.06 sur la fiscalité locale. Son objectif principal est d'augmenter les ressources propres des autorités locales, d'élargir l'assiette fiscale, d'améliorer la gouvernance du régime fiscal infranational, ainsi que d'atteindre la justice et l'équité fiscales. La taxe sur la construction de bâtiments et les infrastructures connexes et la taxe sur les terrains urbains non bâtis seront étendues aux projets de restauration de bâtiments, à la réhabilitation de bâtiments non conformes et aux démolitions nécessitant un permis de construire. De plus, la taxe touristique sera étendue aux résidences meublées louées en ligne via la plateforme Airbnb.

Il existe deux catégories de transferts intergouvernementaux : une première catégorie composée de parts d'impôts nationaux, qui sont redistribuées aux collectivités territoriales, et l'autre catégorie, qui est composée de subventions. Toutes les collectivités territoriales reçoivent une part de la TVA : 1 % pour les régions et 30 % pour les préfectures/provinces et les municipalités.

La distribution annuelle aux collectivités territoriales individuelles est basée sur une formule qui vise à réduire les déséquilibres verticaux et horizontaux. Pour les municipalités, il existe trois critères quantitatifs : une part forfaitaire (transfert minimum à toutes les municipalités) ; une part basée sur la capacité de mobilisation fiscale (critères redistributifs) ; et une troisième part basée sur l'effort fiscal (critères incitatifs). La part de la TVA transférée aux préfectures et provinces est basée sur une série de critères, incluant le montant annuel des salaires et traitements du personnel et la taille de la population et de la superficie (OECD/UCLG, 2022^[23]).

Les dispositifs financiers et fiscaux sont insuffisamment articulés avec les politiques urbaines

Une fiscalité locale qui intègre peu le financement de l'aménagement et de l'équipement

Le manque de relation entre la fiscalité locale et l'évolution de l'urbanisation, ou le manque de mise en cohérence avec les dispositifs des documents d'urbanisme, est un obstacle au développement urbain. En effet, les réformes de la fiscalité locale visent essentiellement l'amélioration du rendement et la fiscalité du foncier n'est pas considérée comme un levier potentiel pour infléchir la politique d'urbanisation. Si des taxes locales d'équipement et d'aménagement sont prélevées à l'occasion d'opérations de constructions

immobilières, afin de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs d'aménagement comme la création ou l'extension d'équipements (routes, assainissement, écoles) induits par l'urbanisation, ce type de fiscalité reste toutefois marginal dans le dispositif fiscal. De plus, la plupart des dispositions fiscales telles que la taxe sur les terrains non bâtis, la taxe d'habitation, la taxe sur les services communaux, la redevance de contribution des riverains de la voie publique aux dépenses d'équipement et d'aménagement, la taxe sur les profits immobiliers (TPI, dont seulement une faible part est versée aux communes) n'ont pas leur produit directement affecté au financement de l'urbanisation. Les incitations fiscales ne permettent pas non plus d'atteindre les objectifs de développement urbain. Par exemple, la fiscalité existante sur les terrains non bâtis n'incite pas les propriétaires à les mettre en valeur à des fins d'aménagement urbain compact. Certains modes de financement du logement (offre foncière à bas prix, exonérations fiscales et prêts à taux zéro) encouragent au contraire l'acquisition de logements dans des secteurs périurbains (y compris dans des villes nouvelles) caractérisés par un faible rendement des investissements publics, et donc à l'étalement urbain.

Des lois et documents d'urbanisme qui n'intègrent pas la problématique du financement

Les documents d'urbanisme n'accordent que peu de place au rôle que pourrait jouer la fiscalité dans la conception de l'aménagement de l'espace urbain, à la fois dans sa configuration (étalement, densification) et dans la valorisation de son zonage. Il n'existe pas dans la loi sur l'urbanisme et sur les documents d'urbanisme de références à des dispositifs fiscaux en vue de promouvoir un usage économe des sols et de contribuer à la lutte contre l'étalement urbain ou d'inciter à la création de logements. Il n'existe pas non plus de mesures de financement conçues pour permettre aux collectivités territoriales d'adapter leur fiscalité à la taille, aux caractéristiques et aux politiques d'aménagement propres à chaque commune ou à des zones différentes à l'intérieur de leur territoire. Enfin, les modes de financement fiscaux ne tiennent pas compte des besoins liés à l'urbanisation accélérée en équipements, infrastructure et services.

Le Maroc devrait avoir recours à un panier de ressources financières diversifié, équilibré et pérenne pour augmenter le financement du développement urbain

Afin de répondre aux besoins en financement du développement urbain, le Maroc devrait favoriser un panier de ressources financières diversifié, équilibré et pérenne afin de financer le développement, les infrastructures et les services urbains. Il s'agit d'optimiser l'utilisation des instruments économiques tels que les taxes et les redevances pour catalyser les recettes nécessaires, notamment en renforçant les capacités fiscales des collectivités territoriales et leur donnant une marge de manœuvre nécessaire pour ajuster et gérer leurs recettes en fonction des besoins du développement urbain. Pour cela, il est nécessaire d'aider les communes à collecter les ressources fiscales dues pour éviter le manque à gagner dans certaines communes qui peinent à recouvrer les impôts des citoyens. Pour répondre aux besoins importants en investissements, le Maroc peut diversifier les sources de financement autres que la fiscalité, comme le recours à l'aide et au crédit international ou en facilitant l'accès aux bailleurs internationaux. Le Maroc pourrait aussi soutenir la création de nouvelles richesses économiques, par exemple en renforçant l'attractivité touristique de certains territoires ou en cherchant à mieux tirer parti de la préparation de grands événements tels que la Coupe d'Afrique des Nations ou la Coupe du Monde de football.

Enfin, le Maroc pourrait explorer divers mécanismes de financement innovants, tels que les instruments de captation de la plus-value foncière, l'investissement privé ainsi que les financements verts et émissions obligataires.

Les instruments de captation de la plus-value foncière

Les instruments de captation de la valeur foncière sont peu utilisés au Maroc, notamment à cause de capacités administratives insuffisantes au niveau des gouvernements locaux ou parfois à cause d'un manque de volonté des municipalités de mettre en œuvre les instruments prévus par le droit national. Le

Maroc pourrait notamment exploiter davantage les obligations du promoteur (par lesquels les promoteurs doivent procéder à un paiement destiné à couvrir le coût des infrastructures et services publics nouveaux ou supplémentaires nécessaire à la réalisation d'un projet d'aménagement privé) et l'aménagement stratégique du territoire (c'est-à-dire la pratique des pouvoirs publics qui participent activement à l'achat, à l'aménagement, à la vente et à la location de terres pour répondre aux besoins du public et capter la plus-value générée par l'action publique), qui sont les deux instruments de captation de la plus-value foncière les plus utilisés par les 60 pays ayant participé au Recueil mondial de l'OCDE des pratiques de captation de la plus-value foncière (OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022^[24]). Le Maroc pourrait également utiliser des prélèvements sur les infrastructures comme cela est fait en Colombie par exemple, où les propriétaires fonciers doivent payer la *contribución de valorización* lorsque des infrastructures telles que des routes, transports publics ou espaces verts sont construits. Les redevances pour droits de développement constituent un autre instrument utilisé par exemple au Brésil, où les promoteurs paient des redevances lors de changements de zonage (densité et usage). Pour favoriser l'utilisation de ces instruments, le Maroc doit mettre en place un environnement favorable, notamment recueillir le soutien de la population et particulièrement des propriétaires dont la résistance représente en général un obstacle majeur à leur mise en œuvre, établir des règles équitables et transparentes, et renforcer les capacités des collectivités territoriales.

Tirer parti de l'investissement privé pour rendre l'espace urbain plus inclusif, résilient et durable

Comme vu précédemment, la capacité d'investissement des villes marocaines grâce à leurs propres revenus, tels que les impôts, reste actuellement limitée, d'autant plus dans un environnement fiscal et monétaire serré, créant ainsi d'importants écarts de financement pour répondre aux besoins actuels et futurs en infrastructures. L'investissement du secteur privé pourrait dès lors jouer un rôle plus important pour répondre à ces besoins. Dans ce contexte, les instruments pour mobiliser l'investissement privé dans les zones urbaines peuvent être catégorisés en quatre groupes : i) les prélèvements sur les développements ; ii) la gestion stratégique des droits fonciers et immobiliers ; iii) les subventions et les incitations fiscales ; et iv) les modèles de partenariat entre les villes et le secteur privé (OECD, 2023^[25]).

Les partenariats public-privé (PPP) offrent une option particulièrement prometteuse pour financer et gérer des projets d'urbanisation au Maroc. En associant les ressources et l'expertise du secteur public et privé, les PPP peuvent en effet faciliter la réalisation d'infrastructures urbaines majeures, telles que les réseaux de transport, les installations de traitement des eaux, et les espaces publics, comme le montrent plusieurs exemples dans les pays de l'OCDE. Au Chili, le modèle de PPP a été utilisé pour développer le réseau de métro de Santiago, ce qui a conduit à améliorer considérablement la mobilité urbaine. De même, la ville de Mannheim en Allemagne a lancé sa vision de *Local Green Deal* (LGD) en 2020 et a défini un certain nombre d'actions couvrant huit domaines thématiques (neutralité climatique, énergie, économie, mobilité, bâtiment, alimentation, biodiversité et environnement urbain). La coopération entre la ville et les acteurs locaux a constitué un principe fondamental du LGD de Mannheim. La ville a facilité des partenariats avec des entreprises, des organisations industrielles et des prestataires de services, ce qui mené à une action climatique commerciale appelée « iDEAL » et plus de 17 partenariats avec des entreprises privées. Par exemple, GBG (*Mannheimer Wohnungsbaugesellschaft* mbH), la plus grande association de logement municipal de l'État du Bade-Wurtemberg, s'est engagée à rénover 4 000 appartements et à introduire la réutilisation des eaux grises dans les bâtiments (OECD, 2023^[25]).

Financements verts, émissions obligataires municipales et autres modes de financement innovants

Les financements verts et les obligations municipales émergent de plus en plus comme des solutions prometteuses de financement pour l'urbanisation. Les obligations vertes, émises par les villes ou les collectivités territoriales, permettent de lever des fonds pour des projets spécifiquement destinés à exercer un impact positif sur l'environnement, par exemple en améliorant l'efficacité énergétique des bâtiments ou en soutenant le développement de transports publics écologiques. En France, la ville de Paris a notamment émis des obligations vertes pour financer une large gamme de projets durables. De même, la ville de Mexico au Mexique a émis ses premières obligations vertes en 2016 dans le cadre de son Programme d'Action Climatique (Encadré 6.7).

Encadré 6.7. Obligation verte de Mexico (Mexique)

Face au besoin de développement durable, la ville de Mexico a adopté un Programme d'Action Climatique en 2014 comme outil de planification face au changement climatique. Le programme tenait compte des risques environnementaux, sociaux et économiques posés par le changement climatique, et des impacts connexes sur les personnes. Conformément au programme, une série d'investissements durables pour la ville ont été identifiés. Cela incluait un projet de Corridor Vert le long de l'une des plus grandes artères routières de Mexico, qui comprenait des bus électriques, des voies de bus dédiées, des pistes cyclables et des trottoirs pour les piétons afin de réduire les émissions de carbone et d'améliorer la qualité de l'air.

Pour aider à financer les projets verts liés au Programme d'Action Climatique, la ville de Mexico a décidé d'émettre sa première obligation verte municipale en 2016. L'émission d'obligations de USD 50 millions, avec une maturité de 5 ans, était la première obligation verte émise par un gouvernement de ville en Amérique latine. Les fonds étaient destinés à financer le projet de Corridor Vert, un projet de conversion de l'éclairage de rue en LED et un projet d'approvisionnement en eau.

La ville avait précédemment émis environ USD 200 millions d'obligations municipales chaque année et avait une bonne notation de crédit (AAA de Fitch Ratings). La décision d'émettre une obligation verte a été prise au lieu d'une émission d'obligation municipale pour garantir que les fonds soient utilisés pour les projets verts définis, augmenter la certitude et la transparence pour les investisseurs (en raison des exigences de certification et de rapport) et répondre à la demande des investisseurs.

Malgré des conditions de marché difficiles, l'obligation a été sursouscrite deux fois et demi. La ville de Mexico a reçu le prix de l'Obligation Municipale de l'Année accordé par Environmental Finance et le Green Bond Pioneer Award du Climate Bond Institute en 2017.

Source : OECD (2023^[25]), *Financing Cities of Tomorrow : G20/OECD Report for the G20 Infrastructure Working Group under the Indian Presidency*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51bd124a-en>.

D'autres instruments innovants peuvent catalyser des sources de financement pour l'urbanisation au Maroc. Il s'agit notamment de :

- la mise en place d'un fonds d'investissement urbain qui pourrait mobiliser des fonds publics et privés afin de financer des projets urbains prioritaires ;
- la possibilité donnée aux propriétaires de vendre leurs droits de construction à des promoteurs immobiliers, ce qui permettrait de mobiliser des fonds privés pour financer la construction de logements tout en évitant l'étalement urbain ;

- la fiscalité incitative pour encourager les comportements vertueux en matière d'urbanisation comme des exonérations fiscales accordées aux propriétaires qui rénovent leur logement et améliorent sa performance énergétique ;
- les prêts participatifs accordés par des particuliers, entreprises et collectivités pour financer des projets urbains.
- le crowdfunding qui fait appel à la générosité du public pour financer des projets urbains.

Enfin, pour optimiser l'utilisation des fonds publics pour le développement urbain, il est nécessaire d'améliorer la transparence des marchés publics en mettant en place des plateformes en ligne accessibles au public pour la publication des appels d'offres et des contrats, en établissant des mécanismes de surveillance indépendants, et en imposant des audits réguliers.

Renforcer la planification stratégique, les capacités administratives des villes marocaines et la participation des parties prenantes

Définir une approche stratégique et une vision du développement urbain, intégrant notamment une approche d'évaluation

Définir une approche stratégique et une vision du développement urbain au Maroc est essentiel pour orienter la croissance des villes de manière durable et inclusive. Une vision stratégique claire permettrait de répondre efficacement aux défis urbains actuels et futurs, tels que la gestion de la croissance démographique, la réduction des inégalités socio-économiques, la protection de l'environnement, et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. La récente loi organique relative aux communes a abouti à l'obligation faite aux communes ou intercommunalités de se doter d'un Plan d'Action de la Commune (PAC). Le PAC est un instrument de planification stratégique qui vise à définir les orientations et les priorités de développement d'une commune pour une période donnée, généralement sur six ans. Il est élaboré par les conseils communaux en collaboration avec les acteurs locaux et la participation de la société civile. Le PAC s'inscrit dans le cadre de la politique de décentralisation et de démocratisation de la gestion des affaires locales promue par le Maroc, en renforçant le rôle des communes dans la planification et la gestion du développement territorial. Cependant, d'après la dernière évaluation, seulement 35 % des communes marocaines s'étaient dotées d'un PAC (OCDE, 2017^[26]).

L'utilisation de données et d'indicateurs dans la politique urbaine est cruciale pour améliorer la prise de décision, l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, et la capacité à répondre de manière adéquate aux besoins et défis urbains. Des indicateurs pertinents permettent en effet d'analyser différents aspects socio-économiques et environnementaux pour déterminer le bien-fondé d'une politique urbaine dans un contexte donné. Par exemple, sur le plan environnemental, les indicateurs liés à la qualité de l'air, de l'eau, à la biodiversité et à la gestion des déchets peuvent mettre en lumière les défis environnementaux auxquels une ville est confrontée, servant ainsi de fondement à des politiques de planification pour assurer la durabilité et la préservation des ressources naturelles. C'est ainsi qu'en 2023, les efforts de collecte de données urbaines ont abouti à la promulgation du décret 2.23.751 du 21 décembre 2023 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (Bulletin officiel du Maroc no. 7264 du 11 janvier 2024). Ce décret envisage au sein du MATNUHPV la mise en place d'une direction des Systèmes d'information et de suivi, chargée de collecter des informations et indicateurs afin d'informer et d'optimiser la gouvernance urbaine marocaine (Journal Officiel du Maroc, 2024^[27]).

Par ailleurs, le Maroc et l'OCDE ont conjointement développé un système d'indicateurs territoriaux pour contribuer à renforcer la politique territoriale au sein du pays. Ce système comporte 28 indicateurs et 6 indices composites qui permettent de mesurer les progrès des régions marocaines dans cinq thématiques

politiques prioritaires : bien-être territorial ; cohésion et équité territoriale ; prospérité territoriale ; inclusion numérique et innovation territoriale ; et développement durable et résilience territoriale (OCDE, 2024^[28]). Afin de généraliser et de promouvoir l'utilisation de données dans la prise de décision de politiques publiques, le Maroc pourrait :

- Développer davantage d'indicateurs pour combler les manques de données en séries temporelles et dans les principales thématiques prioritaires ;
- Promouvoir les outils innovants de collecte et d'utilisation des données pour l'élaboration et l'évaluation des politiques urbaines, notamment l'intelligence artificielle ou les jumeaux numériques comme la maquette 3D numérique initiée par l'Agence urbaine de Rabat-Salé ;
- Investir dans la modernisation des processus statistiques afin de rendre la production d'indicateurs efficace et rentable ;
- Intégrer les registres administratifs dans la production des indicateurs et continuer d'explorer l'utilisation de sources de données non-conventionnelles, comme les données géospatiales (Encadré 6.8), pour la production d'indicateurs ;
- Améliorer la coordination entre ministères et niveaux de gouvernement pour exploiter au mieux les synergies dans la production d'indicateurs territoriaux ;
- Promouvoir la mise en libre accès des données (open data), par exemple via une plateforme numérique évolutive et partagée relative à la collecte et la consolidation de données urbaines, et continuer d'investir dans la production d'indicateurs territoriaux facilement accessibles par le public, par le biais de portails en ligne mais également à travers la dissémination des ressources via des ateliers au sein du gouvernement, avec le monde académique et la société civile en général ;
- Associer des indicateurs multidimensionnels aux différentes politiques publiques ou programmes du gouvernement pour renforcer le suivi des résultats et pour mieux analyser les synergies et les arbitrages liés aux décisions de politique publique ;
- Utiliser des unités géographiques comparables comme les « zones urbaines fonctionnelles » ;
- Mettre en place une gouvernance des données appropriée avec un cadre réglementaire adéquat. Certaines stratégies nationales, comme celles adoptées au Japon ou au Royaume-Uni, guident le développement de villes intelligentes, notamment pour garantir que les données des organisations publiques soient mises à la disposition de tous dans un cadre ouvert et transparent, comme dans le cas de la stratégie nationale suédoise des données géospatiales. Plusieurs pays ont également élaboré des cadres réglementaires pour garantir la confidentialité et la sécurité des données, renforçant ainsi la confiance des citoyens, comme au Japon avec la loi sur la protection des informations personnelles (OECD, 2023^[29]).

Encadré 6.8. Utiliser des données géospatiales pour une planification urbaine plus durable et résiliente

L'utilisation de données géospatiales peut contribuer à améliorer l'efficacité de la politique urbaine

L'utilisation de données géospatiales a plusieurs avantages, comme la possibilité de visualiser et d'analyser les dynamiques spatiales des villes de manière précise, à travers des données sur l'occupation des sols, les infrastructures existantes, les mouvements de population et autres phénomènes urbains. De plus, les technologies géospatiales, telles que la télédétection et les systèmes GPS, fournissent des données précises et peuvent être mises à jour en temps réel, offrant aux décideurs des informations à jour pour une prise de décision rapide et informée.

Ces données permettent alors une planification et gestion du territoire plus efficace, ainsi qu'un suivi de l'environnement urbain, y compris de la qualité de l'air, de l'utilisation de l'eau et de la couverture végétale. Elles permettent également de cartographier les zones à risque, contribuant à mettre en place des politiques de prévention et des réponses d'urgence adaptées pour renforcer la résilience des villes.

Le modèle de Singapour

À Singapour, le programme de " smart nation " initié en 2014 est un modèle d'utilisation avancée de la technologie et des données géospatiales pour la planification urbaine, la gestion des transports, et le monitoring environnemental. Singapour utilise en effet des données géospatiales pour cartographier et analyser les tendances démographiques, les modèles de déplacement et l'utilisation des terres. Les nouvelles technologies sont donc au service de la numérisation des services publics de la cité-État et de l'accompagnement des citoyens dans leur vie quotidienne.

Parce que Singapour opère dans un territoire physiquement contraint, de seulement 700 km² pour 6 millions d'habitants, ces données géospatiales sont essentielles pour planifier efficacement le développement urbain, identifier les besoins en infrastructures et prévoir la croissance future de la ville. Singapour est également reconnue pour son système de transports en commun efficace et bien organisé. Les données géospatiales sont utilisées pour surveiller et gérer le trafic, optimiser les itinéraires des transports en commun, et planifier l'expansion des réseaux de transport. Singapour accorde une grande importance à la qualité de l'environnement urbain. Les données géospatiales sont utilisées pour surveiller la qualité de l'air, de l'eau et du sol, identifier les zones à risque de pollution, et prendre des mesures pour préserver les ressources naturelles et protéger la santé publique. Enfin, Singapour intègre les données géospatiales dans ses efforts pour promouvoir le développement urbain durable. Il s'agit notamment de la conception de bâtiments éco-énergétiques, la création d'espaces verts et de parcs urbains, et la gestion efficace des déchets et des ressources.

Source : Languillon (2020^[30]), *Singapour, vers un modèle plus humain de smart city ?*, La Fabrique de la Cité, <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/singapour-vers-un-modele-plus-humain-de-smart-city/>.

Il est également nécessaire d'intégrer une approche d'évaluation des politiques urbaines mises en œuvre pour améliorer la transparence, renforcer la responsabilité des gouvernements, favoriser l'apprentissage organisationnel et l'amélioration continue, et renforcer la démocratie participative. Les villes marocaines devraient systématiser l'évaluation des politiques mises en place afin d'en mesurer les résultats et les impacts réels et de permettre aux décideurs d'avoir une vision claire des succès et des échecs, ainsi que d'en tirer des leçons pour les futures initiatives de planification urbaine. En définissant au préalable un cadre homogène et partagé de méthodologies d'évaluation, les villes marocaines peuvent s'assurer que les évaluations sont cohérentes, comparables et fiables. Des systèmes de tableaux de bord et d'indicateurs de performance pourraient également être mis en place, pour permettre non seulement le

suivi de la mise en œuvre des politiques urbaines, mais également de leur impact social et économique à moyen et long terme (y compris pour minimiser les externalités négatives de l'urbanisation comme l'étalement urbain ou la pollution). Si un certain nombre de normes existent déjà au Maroc (par exemple la « NM ISO/TR 37178 Infrastructures urbaines intelligentes » ou la « NM ISO 37109 Villes et communautés territoriales durables »), une approche systématique d'évaluation fondée sur des normes et indicateurs doit être renforcée. En ce sens, l'exemple du système d'indicateurs et de normes de développement urbain mis en place au Chili, par exemple, peut aider le Maroc à orienter la structuration d'un système d'évaluation de politiques urbaines (Encadré 6.9). Des évaluations à mi-parcours peuvent également être utiles afin de garantir une politique agile et sensible aux changements de contexte. Recourir à l'audit interne et externe, ainsi qu'aux acteurs pertinents tels que la cour des comptes, les inspections générales, les organismes de régulation, ou encore les instituts de recherche ou parties tierces, permettrait de promouvoir l'évaluation de la politique urbaine, de ses résultats et impacts. Un dispositif systématique de communication des résultats des exercices d'évaluation des politiques urbaines doit être mise en place pour permettre leur vulgarisation auprès de la population, dans un souci de transparence et de redevabilité des pouvoirs publics, afin de prévenir les risques de corruption, notamment dans les marchés publics des villes. Des systèmes de suivi et d'évaluation rigoureux à différents niveaux de gouvernement peuvent contribuer à s'assurer que les fonds publics soient utilisés de manière efficace et transparente.

Encadré 6.9. Système d'indicateurs et de normes de développement urbain au Chili

Au Chili, le système d'indicateurs et de normes de développement urbain comprend un ensemble d'outils et de mécanismes utilisés pour évaluer, planifier et réglementer le développement urbain dans les différentes villes et régions du pays.

- **Élaboration d'indicateurs** : Le système commence par l'identification et la définition d'indicateurs pertinents pour mesurer différents aspects du développement urbain, tels que la densité de population, l'accès aux services publics, la qualité de l'environnement, la mobilité, le logement, etc. Ces indicateurs sont généralement définis en concertation avec les autorités locales, les experts en urbanisme et les parties prenantes concernées.
- **Collecte de données** : Une fois les indicateurs définis, le système prévoit la collecte régulière de données et d'informations pertinentes pour évaluer la situation actuelle et suivre l'évolution du développement urbain dans les différentes villes et régions du Chili. Ces données peuvent provenir de sources diverses, telles que les recensements, les enquêtes, les bases de données administratives, etc.
- **Analyse et évaluation** : Les données collectées sont ensuite analysées et évaluées pour identifier les tendances, les défis et les opportunités en matière de développement urbain. Cette analyse permet d'identifier les domaines nécessitant une attention particulière et de formuler des recommandations pour orienter les politiques et les actions futures.
- **Établissement de normes et de réglementations** : Sur la base des indicateurs et des analyses réalisées, le système d'indicateurs et de normes de développement urbain au Chili peut également prévoir l'établissement de normes et de réglementations visant à guider le développement urbain dans une direction souhaitée. Ces normes peuvent concerner différents aspects du développement urbain, tels que l'utilisation des sols, la construction, la qualité de l'environnement, la mobilité, etc.
- **Suivi et évaluation des politiques** : Enfin, le système d'indicateurs et de normes de développement urbain comprend généralement des mécanismes de suivi et d'évaluation des politiques et des actions mises en œuvre pour promouvoir le développement urbain. Cela permet de mesurer l'efficacité des interventions et d'apporter les ajustements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

Cet outil important de la politique urbaine nationale du Chili permet d'évaluer, planifier et réglementer le développement urbain dans le pays, en veillant à ce qu'il soit durable et équitable, et qu'il réponde aux besoins des populations urbaines. Un élément central de cette politique consiste en l'élaboration de standards et indicateurs de développement urbain en matière de : politique foncière et intégration sociale, planification urbaine intégrée, identité et patrimoine culturel, équilibre environnemental et développement économique urbain. Dans le cadre du projet, en partenariat avec l'Institut National des Statistiques (*Instituto Nacional de Estadística*), le Système d'Indicateurs et de Normes de Qualité de Vie et de Développement Urbain (*Sistema de Indicadores y Estándares de calidad de vida y Desarrollo Urbano*) a été développé avec pour objectif d'identifier les inégalités territoriales en matière de qualité de vie urbaine au sein et entre les villes chiliennes et en mesurant les attributs urbains liés à la qualité de vie urbaine. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a apporté une contribution substantielle à travers des conseils techniques spécifiques, sa participation à des groupes de travail, l'élaboration de documents, ainsi que le soutien administratif pour le recrutement de personnel, ainsi que l'acquisition de biens et de services.

Le développement et l'application d'indicateurs de durabilité urbaine ont gagné en importance ces dernières années, notamment depuis la génération d'indicateurs urbains spécifiques pour l'Agenda

2030. Dans la mesure où la durabilité urbaine est un concept large impliquant de nombreuses dimensions, il est particulièrement important mais compliqué de développer une liste à la fois courte et complète d'indicateurs. Le Chili a choisi de développer 29 indicateurs (dits « CEDEUS »), conçus pour caractériser la durabilité urbaine, une liste d'indicateurs qui pourraient également être une référence intéressante à tenir en compte pour les villes marocaines.

Source : Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2014^[31]), *Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano*, <https://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/siedu>; PNUD (2014^[32]) *Chile, Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano*, <https://www.undp.org/es/chile/proyectos/implementacion-de-la-politica-nacional-de-desarrollo-urbano>; Steiniger et al. (2020^[33]) *Localising urban sustainability indicators: The CEDEUS indicator set, and lessons from an expert-driven process*, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102683>.

Renforcer les capacités au niveau infranational en matière de planification urbaine et de gestion des villes

Comme vu précédemment, la régionalisation avancée a pour objectif de transférer davantage de pouvoirs et de compétences aux collectivités territoriales, y compris aux communes. Cela nécessite donc un renforcement des capacités locales pour gérer de manière efficace ces nouvelles compétences et permettre une meilleure planification et gestion des villes, y compris au niveau des agences urbaines. Cependant, les compétences administratives et techniques nécessaires sont souvent insuffisantes, et ce alors même que l'utilisation et l'analyse de données pourrait contribuer à établir et évaluer les politiques urbaines.

Pour répondre à ces défis, plusieurs initiatives ont été mises en place pour renforcer les capacités des collectivités territoriales, parfois avec le soutien de partenaires internationaux. Par exemple, la Charte des services publics adoptée en 2021 a pour objectif principal de renforcer l'efficacité des services publics dans la gestion de leurs ressources et d'améliorer la qualité des prestations publiques, notamment grâce au développement des ressources humaines et l'adoption de nouveaux modes de leur gestion et le renforcement de la conduite professionnelle (Ministère de la Transition Numérique, 2021^[34]). La Charte prévoit également la mise en place d'un Observatoire national des services publics, dont la mission est de mesurer leur niveau de performance, de réaliser des études portant sur leur gouvernance et sur la qualité des prestations et de proposer des mesures susceptibles d'améliorer leur fonctionnement. Cette Charte des services publics n'ayant pas entièrement porté ses fruits en termes de renforcement des capacités des collectivités territoriales, les efforts de formation et de professionnalisation de la fonction publique ont été accélérés avec la promulgation du décret 7264 relatif aux systèmes et employés des services généraux en janvier 2024 (Journal Officiel du Maroc, 2024^[27]). En outre, une direction de l'Innovation, de la Formation et de l'Enseignement au sein du MATNUHPV a été établie en janvier 2024, avec pour mission d'élaborer des stratégies d'éducation et de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat, afin d'optimiser la formation et la professionnalisation de ces métiers dans le service public (MATNUHPV, 2023^[35]).

Le Programme d'appui à l'amélioration de la performance des communes au Maroc (PAPC), cofinancé par la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD), cible une centaine de municipalités urbaines qui comptent au total 18 millions d'habitants, soit plus de 80 % de la population urbaine du pays et pratiquement 50 % de la population totale du Maroc. Piloté par la direction générale des collectivités territoriales (DGCT) du ministère de l'Intérieur, ce programme entend transformer radicalement les rapports entre les municipalités et le gouvernement central, pour passer d'une logique de tutelle à une logique d'accompagnement. Il s'agit notamment d'instaurer un cadre basé sur les performances pour permettre aux communes de structurer leurs systèmes de financement et de gestion, de renforcer la qualité des services publics et d'exploiter des synergies intercommunales grâce à des mécanismes d'apprentissage entre pairs et de partage de bonnes expériences. Le programme soutient

également la mise en œuvre d'un plan ambitieux de renforcement des capacités. La numérisation des services administratifs, tels que le registre d'état civil et la délivrance de permis de construire, la satisfaction des citoyens et les mécanismes de remontée d'information sont également centraux dans ce programme (Banque Mondiale, 2020^[36]). La réforme engagée par le PAPC pourrait être déployée à l'échelon supérieur des Établissements de Coopération Intercommunale (ECI).

Afin de renforcer davantage les capacités dans les collectivités territoriales, y compris les agences urbaines, la politique urbaine nationale du Maroc pourrait par ailleurs encourager plusieurs stratégies complémentaires, en s'appuyant sur le Principe 10 des Principes de l'OCDE sur la Politique Urbaine et la Recommandation de l'OCDE sur le Leadership et les Capacités du Service Public, qui s'articule autour de trois grands piliers : i) instaurer au sein de la fonction publique une culture et un leadership guidés par des valeurs ; ii) investir dans les capacités de la fonction publique ; et iii) mettre au point des dispositifs d'emploi public favorisant une fonction publique réactive et adaptable (OCDE, 2019^[37]). Ces stratégies complémentaires pourraient notamment :

- Encourager les municipalités à définir une vision claire de leurs capacités actuelles, afin d'identifier les lacunes et compétences nécessaires.
- Promouvoir la formation continue des employés des collectivités territoriales, en particulier des communes, notamment dans la conception et l'utilisation d'indicateurs dans les politiques publiques : pour cela, le Maroc pourrait instituer une école des métiers de la ville, en s'appuyant sur le réseau existant d'établissements de formation dans le domaine de l'administration publique, de l'aménagement urbain et de l'architecture. À ce jour, 19 établissements universitaires proposent des formations en génie civil, en aménagement urbain et en construction. Ceux-ci peuvent octroyer des diplômes en licence professionnelle, en DUT ou en masters spécialisés, ou des diplômes d'ingénieurs d'état, en Génie civil, Bâtiments et travaux publics, construction et énergétique des bâtiments, et Géo-environnement (Commission spéciale sur le Modèle de développement, 2021^[38]). En outre, en partenariat avec les ministères concernés, 7 établissements de formation des cadres forment des ingénieurs d'État et des architectes dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'architecture (Architecture, Aménagement et Urbanisme, Gestion des risques et Développement Territorial, Ingénierie de la ville et de l'Environnement). Le Maroc pourrait également s'inspirer de l'exemple de l'Institut Palladio des Hautes Études sur l'Immobilier et la Cité créé en 2011 en France, qui vise à former les acteurs de l'immobilier et de la ville à répondre aux défis actuels et à venir, qu'ils soient économiques, environnementaux, sociaux ou sociétaux (Fondation Palladio, s.d.^[39]). Le gouvernement marocain pourrait aussi favoriser l'organisation de formations régulières pour les élus locaux et le personnel administratif sur des sujets clés tels que la gestion financière, la planification urbaine, le développement durable, et la gouvernance participative, et mettre en place des programmes de mentorat et d'échange avec des experts et des institutions ayant une expertise avérée dans la gestion des affaires publiques. Un accent particulier doit être mis sur la formation du personnel à l'utilisation des outils informatiques et des systèmes de gestion des données pour une meilleure prise de décision basée sur des preuves.
- Favoriser la coopération intercommunale pour permettre aux communes de mutualiser leurs ressources et leurs compétences, ainsi que l'échange d'expérience et l'apprentissage entre pairs, y compris internationaux, pour partager les bonnes pratiques et apprendre des réussites et échecs des autres.
- Professionnaliser la fonction publique en intégrant mieux le mérite aux processus de recrutement et de promotion, comme cela est déjà fait par exemple par l'agence urbaine de Rabat qui a introduit en 2022 un système pilote d'indicateurs clés de performance (*key performance indicators*, KPI), pour contribuer à l'amélioration de la gestion de la performance organisationnelle des employés de l'agence.
- Encourager la continuité de l'action publique et l'indépendance par rapport aux cycles électoraux.

Promouvoir la participation des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la politique urbaine au Maroc

Les villes marocaines ont déjà engagé des efforts afin de promouvoir la participation d'un large éventail de parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la politique urbaine (secteur privé, académiques, résidents urbains y compris les femmes et les plus vulnérables) (Iraki et Houdret, 2021^[40]), dans la lignée des priorités du Nouveau Modèle de Développement (NMD) qui a lui-même opéré un tournant concernant la participation des parties prenantes. En effet, citoyens, partis politiques, acteurs institutionnels, opérateurs économiques, partenaires sociaux, représentants de la société civile et grands corps organisés ont été invités à s'exprimer librement sur leurs appréciations des contraintes au développement, et à partager leurs attentes et recommandations pour le Nouveau Modèle de Développement, insufflant ainsi un nouveau paradigme de participation renforcée des parties prenantes dans toutes les politiques marocaines et notamment la politique urbaine.

Bien qu'il existe des outils de participation citoyenne, la manière de « fabriquer » la ville relève plus de logiques descendantes qu'ascendantes, avec une marge de manœuvre pour solliciter davantage les habitants-usagers et l'intelligence collective citoyenne

Si la planification urbaine du Maroc s'inscrit dans un nouveau paradigme de fabrique urbaine qui se veut pluri-niveaux et inclusif, la plupart des projets poursuivent une tradition cultivée depuis plusieurs décennies d'une politique de Grands Travaux, qui ne consulte pas assez les habitants-usagers. Cette logique de gestion des projets urbains correspond à une manière plutôt descendante (*top-down*) qu'ascendante (*bottom-up*) de « fabriquer » la ville. C'est notamment le cas de la construction des villes nouvelles ou de la résorption du tissu d'habitat insalubre. La même logique a longtemps primé en matière de politique des transports, dessinée par l'État puis mise en pratique par les différentes régions du pays (OCDE, 2018^[6]).

D'autre part, la réforme de régionalisation a parmi ses objectifs de rapprocher les institutions des habitants. Comme vu précédemment, il est attendu que les collectivités territoriales soient des partenaires incontournables du pouvoir central, du secteur privé et des citoyens en matière d'élaboration et d'exécution de programmes urbains. Malgré le tournant de la régionalisation, les acteurs locaux de la planification urbaine peinent encore à mobiliser l'intelligence collective citoyenne, qui reste peu déployée dans la conception et la mise en œuvre de projets urbains ou dans les orientations d'aménagement adoptées dans les villes du Maroc (Commission spéciale sur le Modèle de développement, 2021^[38]). C'est seulement à l'occasion de l'élaboration de documents d'urbanisme tels que le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) ou le Plan d'Aménagement des Communes (PAC) que la population est invitée, en vertu de la loi 12-90 codifiant les principes de l'enquête publique, à donner son avis sur les projets d'urbanisme. Ces contributions n'infléchissent cependant pas de façon significative la mouture du projet de plan d'aménagement, puisque seuls les propriétaires impactés par les servitudes d'urbanisme peuvent véritablement s'opposer à ces propositions (OCDE, 2022^[41]).

Néanmoins, plusieurs collectifs citoyens opèrent déjà dans le paysage urbain marocain et ces initiatives méritent d'être renforcées. Certains naissent d'une initiative de quartier, d'autres sont lancés par des acteurs plus institutionnels, au profit des habitants d'une ville. Un exemple de ce deuxième cas de figure concerne la démarche participative WeCasablanca. Ce processus consultatif a ainsi accompagné la mise en pratique du Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020. En effet, la Société de Développement Local Casablanca Events & Animation a souhaité renforcer l'attractivité de la ville en rassemblant tous les acteurs concernés autour d'un processus consultatif, sur le modèle de l'Atelier International du Grand Paris en France.² La phase de construction de l'identité urbaine du Grand Casablanca s'est appuyée sur un processus de diagnostic approfondi des atouts de la métropole, de ses caractéristiques et de son identité. Une démarche participative a été déployée afin d'associer tous les acteurs concernés, y compris les élus, habitants des différents quartiers, chercheurs, entrepreneurs et acteurs du tourisme. Plus de 600 personnes ont participé aux réunions des 9 groupes de travail,

150 ateliers, 5 commissions thématiques, un workshop international, et plus de 100 réunions institutionnelles organisés dans ce cadre. Ce même procédé consultatif a été déployé pour le Plan de développement régional (PDR) de la région Casablanca-Settat (OCDE, 2018^[6]). Environ 200 personnes avaient ainsi pu être mobilisées lors d'entretiens sectoriels organisés avec les parties prenantes nationales, régionales et locales. En outre, 300 personnes avaient participé à une dizaine de workshops thématiques. La région Casablanca-Settat avait en effet lancé un concours pour la création de son logo en mai et juin 2017. Après une première sélection de propositions retenues par le jury constitué de représentants du milieu universitaire, de l'ordre des architectes, des médias et du secteur de la communication, les habitants avaient été invités à voter en ligne pour leur proposition préférée. Le logo choisi a depuis été décliné dans le cadre d'une nouvelle identité visuelle globale pour l'aire urbaine de Casablanca-Settat.

Le projet d'Appui à la Participation Citoyenne financé par l'Union Européenne, en partenariat avec le ministère délégué chargé des relations avec le parlement, la Direction générale des collectivités territoriales, le Centre marocain pour l'Innovation et l'entrepreneuriat social, et l'agence belge de développement Enabel (Le Matin, 2022) est un autre programme de promotion de la démocratie participative qui intègre des engagements en matière de renforcement du tissu associatif, la promotion de la participation des habitants dans l'élaboration et le suivi de politiques urbaines, et l'aide au lancement d'initiatives citoyennes portées par la société civile marocaine. Ce programme de trois ans permettra d'injecter 7 millions EUR dans la promotion d'une plus grande participation des parties prenantes.

De même, certains outils promouvant la participation des jeunes dans les processus de planification et dans la gestion des affaires urbaines ont également été renforcés au Maroc depuis 2011 (OCDE, 2021^[42]). En effet, l'article 139 de la Constitution de 2011 du Maroc stipulait déjà que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (seraient) mis en place par les conseils des régions et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations, dans l'élaboration et le suivi des programmes » (Dahir no 1-11-91 du 30 juillet 2011). Cette réforme constitutionnelle avait ainsi permis de codifier la participation des jeunes dans la gestion des affaires urbaines, notamment à travers des associations de quartiers ou des conseils de jeunes (El Mnasfi, 2021^[43]). Cette dernière instance encourageait en particulier le renforcement du dialogue entre les jeunes et les acteurs étatiques au niveau local et national. Les conseils de jeunes mobilisent ainsi des jeunes âgés de 15 à 35 ans, adhérents d'au moins une association locale. Ils se constituent au niveau de la préfecture ou province, et leur mandat ne doit pas dépasser 4 ans. Ils peuvent engager des dialogues et faire remonter des contributions d'habitants et d'usagers auprès des représentants des pouvoirs publics locaux ou des services extérieurs de l'État. Le bilan des dix ans de ces conseils de jeunes reste néanmoins encore mitigé. Le cas de Ouarzazate montre que ces conseils ont à la fois renforcé chez les jeunes participants le sentiment d'être mieux informés quant au déroulement des affaires publiques locales, sans qu'ils ne permettent à ces mêmes jeunes de témoigner d'une plus grande influence sur les affaires urbaines locales, et sur les décisions prises à terme par les autorités publiques (El Mnasfi, 2021^[43]). Une plus grande participation des jeunes repose également sur le renforcement d'efforts en matière d'éducation, afin de lutter contre l'analphabétisme et l'abandon scolaire dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire. Ce sont les conditions préalables à une plus grande participation dans la fabrique urbaine des jeunes âgés de 15 à 34 ans, dont plus de 4,5 millions sont inactifs, dans la mesure où ils ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi (NEET) (Haut Commissariat au Plan, 2019^[44]).

De plus, si plusieurs outils de participation, comme les plateformes numériques, les appels à projets, les initiatives de mobilisation ponctuelle municipales ou associatives, et les enquêtes publiques, sont d'ores et déjà en place et renforcés depuis 2011, ils ne sont pas répliqués à plus grande échelle et ne bénéficient pas des ressources nécessaires pour être mieux institutionnalisés.³

Il existe généralement un manque de coopération entre les acteurs publics et privés ainsi qu'avec les universités

Le même constat peut être dressé en matière de coopération entre acteurs publics et privés. Un défi pour encourager la participation des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la politique urbaine du Maroc relève de la formalisation et de l'approfondissement des prérogatives et des modalités de partenariats public-privé, en essor constant depuis les années 2000. De nombreux acteurs sont engagés dans ces partenariats, comme les Sociétés de Développement Local (SDL) qui sont responsables de la mise en œuvre des projets urbains locaux. La municipalité détient 51 % des actions de ces sociétés, ce qui garantit que les entreprises soient tenues responsables en cas de retard et de non-respect des normes de qualité. Al Omrane est également un promoteur privé incontournable au Maroc et intervient sur plusieurs projets d'aménagement en tant que maître d'ouvrage, notamment dans des projets innovants en matière d'urbanisme durable.

Si le rôle du secteur privé n'est pas nouveau et est déjà important dans le développement urbain du Maroc, le principe du partenariat public-privé mériterait d'être mieux défini afin d'éviter les écueils enregistrés lors de la création de plusieurs villes nouvelles depuis 2004, tels que leur fonctionnement en quartiers d'ortoirs monofonctionnels, et la logique d'étalement urbain peu durable et très consommatrice de foncier (de Miras et Paquette Vassili, 2021^[45]). Ces défis ont en effet prouvé qu'un opérateur privé ne pouvait pas porter seul la maîtrise d'ouvrage d'un projet urbain, au risque de ne pas anticiper les besoins en matière d'équipements, de services, et de mixité de fonctions.

La coopération avec des institutions universitaires et de recherche mérite elle aussi d'être renforcée, même si des efforts sont déjà engagés dans ce sens. On peut citer le *Joint Program for Youth Entrepreneurship* lancé en janvier 2021 dans le cadre d'un partenariat entre l'université Mohammed VI de Rabat et le MIT (Alouazen, 2021^[46]). Ce programme entend faire participer les jeunes étudiants via des projets de recherche scientifique visant à produire des innovations pour les villes marocaines. L'objectif est d'encourager les jeunes innovateurs qui souhaitent avoir un impact sur le paysage urbain et économique marocain, et de soutenir l'impact social de ces innovations technologiques. En fournissant à un certain nombre d'entrepreneurs un financement allant jusqu'à 250 000 MAD (soit 28 320 USD), l'objectif est d'amplifier l'impact social de chaque start-up bénéficiant du programme. Si des initiatives de partenariats dits de « *town-gown* » (universités/centres de recherche/collectivités), locales ou internationales, sont en cours au Maroc, elles méritent d'être renforcées, et les projets portés doivent pouvoir passer de manière plus systématique du stade d'incubateur à celui de dispositif adopté à plus grande échelle dans les villes marocaines.

La dimension du genre est présente dans plusieurs politiques et programmes urbains, notamment dans la Politique de la Ville, mais plusieurs contraintes demeurent – comme un faible niveau de production de données et l'absence de structures d'études dédiées aux droits fonciers des femmes

D'autres outils promouvant plus spécifiquement la participation des femmes dans les processus de planification et dans la gestion des affaires urbaines au Maroc ont également été renforcés (ONU Femmes Maroc, 2020^[47]). Le rapport général sur le Nouveau Modèle de Développement compte parmi les priorités en matière de participation, la participation des femmes à travers des projets citoyens, culturels et sportifs (Commission spéciale sur le Modèle de développement, 2021^[38]). Ce même rapport souligne qu'une plus grande implication des femmes dans la sphère publique permettrait de réduire les inégalités femmes-hommes, notamment en matière d'accès à l'emploi, ce qui pourrait générer une croissance annuelle supplémentaire de 0,2 % à 1,95 % (Policy Center for the New South, 2017^[48]). Une meilleure insertion des femmes dans la fabrique urbaine passerait par un renforcement de la protection sociale pour les femmes actives, le développement de services et d'infrastructures permettant de faciliter leur accès au marché de l'emploi (ou leur maintien), par exemple à travers une offre de crèches et de structures préscolaires et

périscolaires, un aménagement du temps de travail, une meilleure offre en transports en commun et la garantie d'une plus grande sécurité dans les transports en commun. Une participation plus large des femmes repose également sur le renforcement d'efforts en matière d'éducation contre l'analphabétisme et l'abandon scolaire dans l'enseignement primaire, secondaire et universitaire (Naciri, 2014^[49]). Par ailleurs, la participation des femmes peut être promue grâce à un renforcement des canaux de formation et d'information offerts aux habitantes des villes concernées. Enfin, une plus grande participation peut passer par un soutien à l'entrepreneuriat féminin, en permettant un meilleur accès aux financements et aides publiques à destination de micro-entreprises et de coopératives de femmes.

De même, plusieurs politiques et programmes urbains incluent en théorie une dimension participative liée au genre. Celle-ci reste cependant théorique et n'est pas forcément mise en pratique. Par exemple, la Politique de la Ville dispose d'un guide pratique spécifique pour intégrer le genre dans tous ses programmes, notamment en ce qui concerne l'accès aux espaces publics, la sécurité ou l'éclairage public. Ce guide mentionne plusieurs objectifs, dont celui de l'intégration des besoins de groupes spécifiques (femmes, enfants en bas âge, adolescents, personnes souffrant d'un handicap, seniors). Un des principes d'action de cette politique consiste à favoriser la « participation des différents acteurs (habitants, usagers, acteurs socio-économiques, citoyens) s'appuyant sur le partage des connaissances et la reconnaissance des compétences en vue de s'assurer de l'adhésion de chacun ». Néanmoins, plusieurs contraintes demeurent associées à la Politique de la Ville au Maroc, dont un faible niveau de production de données genrées, l'absence de structures d'études et d'analyses dédiées aux droits fonciers des femmes, ainsi qu'une faible participation des femmes dans les instances de gouvernance du foncier. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les capacités sur les droits fonciers des femmes, et de mener des actions de vulgarisation et de sensibilisation en la matière.

Recommandations pour promouvoir une participation plus large et plus systématique des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de la politique urbaine

Mettre en place des mécanismes institutionnels de coordination et de concertation qui garantissent la participation des groupes de population les plus vulnérables

L'urbanisme participatif doit mieux intégrer les groupes d'habitants les plus vulnérables afin d'assurer l'équité et la justice sociale, améliorer la pertinence et les impacts des politiques publiques mises en œuvre, et renforcer la cohésion sociale. C'est aussi un des piliers de l'Agenda de l'ONU pour un développement durable à l'horizon 2030, puisqu'il s'inscrit dans les Objectifs de Développement Durable numéro 10 et 11, centrés autour de l'autonomisation de tous les habitants, sans distinction d'âge, de genre, de handicap, d'origine, de religion ou de statut socio-économique (ODD 10), la construction d'espaces urbains durables et inclusifs (ODD 11), et le renforcement des partenariats pour la réalisation des objectifs (ODD 17).

Plusieurs pays et villes de l'OCDE constatent déjà les avantages d'une plus grande inclusion des habitants et usagers les plus vulnérables aux affaires urbaines. Par exemple, les villes de Nouvelle-Zélande sont un modèle pionnier d'intégration des communautés autochtones à toutes les instances de décision en urbanisme favorable à la santé environnementale.

Renforcer l'acceptabilité des politiques urbaines

Afin d'augmenter l'acceptabilité des politiques urbaines, l'éducation et la sensibilisation des populations concernées sont nécessaires à la conduite du changement. En particulier, le renforcement des capacités pour mieux appréhender les risques est central au renforcement de la résilience des villes, par exemple à travers des exercices de simulation, une meilleure communication ou des systèmes d'alarmes. De plus, il est nécessaire de sensibiliser l'opinion quant à la valeur de leur participation, afin d'éviter un phénomène de « fatigue de la consultation ».

Mieux intégrer et formaliser la participation du secteur privé dans l'élaboration des politiques urbaines

L'intégration et la formalisation de la participation du secteur privé dans l'élaboration des politiques urbaines sont cruciales pour renforcer la qualité, l'efficacité et la durabilité du développement urbain au Maroc. La participation du secteur privé comporte en effet de nombreux avantages. Le secteur privé apporte une expertise technique et des innovations qui peuvent améliorer la planification urbaine et la prestation de services, en contribuant un savoir-faire propice à identifier des solutions novatrices aux défis urbains complexes. De plus, comme vu précédemment, intégrer le secteur privé dans l'élaboration des politiques urbaines peut ouvrir des voies pour de nouveaux modèles de financement et d'investissement dans les infrastructures urbaines, les technologies vertes et le logement. L'implication du secteur privé dans les politiques urbaines peut enfin stimuler le développement économique local en soutenant l'entrepreneuriat, en attirant des investissements et en créant des emplois.

Consolider le rôle des agences urbaines comme garantes de la participation des parties prenantes

Pour renforcer la participation des parties prenantes, le rôle des agences urbaines comme garantes de la concertation entre les acteurs doit être consolidé. Étant donné leur ancrage local et leur positionnement unique au cœur du dialogue territorial pluri-niveaux, en lien avec la réforme de régionalisation avancée, les agences urbaines peuvent contribuer de manière significative à impliquer les citoyens dans les processus de planification urbaine. Elles sont chargées, entre autres, de réaliser toutes les études nécessaires à l'établissement des SDAU, de préparer les projets des documents d'urbanisme réglementaire, et de promouvoir et de réaliser des opérations de réhabilitation urbaine, de rénovation immobilière et de restructuration de quartiers.

Pour consolider le rôle de ces agences urbaines comme garantes de la participation des parties prenantes, plusieurs stratégies peuvent être envisagées. Leurs prérogatives, en tant qu'échelon institutionnel le plus proche des revendications locales formulées par les habitants et usagers, ainsi que des réalités contextuelles du terrain, devraient s'accompagner d'un pouvoir discrétionnaire plus important, leur permettant d'ajuster les dispositifs de participation édictés par l'État, afin de mieux correspondre aux réalités locales.

Développer l'usage de plateformes numériques participatives

Développer l'usage de plateformes numériques participatives peut contribuer à améliorer la participation citoyenne en la rendant plus accessible à un large éventail de citoyens, si en parallèle des mesures sont prises pour s'assurer que tous les citoyens ont bien accès à ces plateformes et ont les compétences nécessaires pour les utiliser. Les plateformes numériques peuvent également contribuer à renforcer la transparence, faciliter la collecte d'idées et accélérer les processus de consultation.

Engager les citoyens à des échelles plus petites comme les quartiers

Engager les citoyens à l'échelle des quartiers est essentiel pour renforcer la cohésion sociale et promouvoir une démocratie participative. En effet, à cette échelle, les habitants sont plus susceptibles de s'impliquer activement car ils peuvent voir directement l'impact de leurs contributions sur leur vie quotidienne. Des initiatives telles que les assemblées de quartier permettent en effet aux citoyens de collaborer, de partager des idées, de prendre des décisions collectives, et d'adapter les solutions aux besoins spécifiques, contribuant ainsi à une gouvernance plus inclusive et réactive.

Encadré 6.10. MIT SENSEable City Lab : des outils technologiques expérimentaux au service de l'urbanisme participatif

Les technologies urbaines numériques ont un grand potentiel pour soutenir l'urbanisme participatif. Par exemple, le Building Information Modeling (BIM) et les maquettes numériques ouvrent de nouvelles possibilités de coopération entre parties prenantes. Il devient en effet possible d'articuler les données de différents corps de métiers sur une même interface et de mettre en relation des acteurs qui communiquaient peu jusqu'ici, pour une meilleure prise en compte du contexte environnemental local par exemple. La démarche BIM peut aussi associer les habitants à la fabrique de leurs espaces urbains. Grâce à la démarche BIM, il est possible de suivre les évolutions des bâtiments et des infrastructures en temps réel et d'évaluer les usages qui en sont faits, ce qui permet aux habitants d'accompagner le processus d'évolution des bâtiments ou des quartiers, et d'en débattre collectivement. Plusieurs maquettes numériques des villes marocaines (par exemple des jumeaux numériques), permettant l'agrégation et la visualisation de différents types de données, et intégrant les commentaires des habitants, pourraient ainsi devenir un support de délibération collective.

À cet égard, le MIT a développé des outils technologiques que plusieurs villes ont employés afin d'utiliser la participation des citoyens pour planifier leurs espaces urbains. Conduire cette participation citoyenne en amont des démarches de planification permet de construire des projets qui répondent au plus près aux aspirations de la population et à leurs pratiques quotidiennes. C'est pourquoi le MIT SENSEable City Lab (Cambridge, Etats-Unis) développe des projets expérimentaux qui utilisent des nouveaux outils technologiques pour étudier les comportements des usagers, au service d'une planification urbaine plus participative et innovante. Parmi ces projets et leur application dans diverses villes, on peut notamment citer :

- Favelas 4D (Brésil) : Sur les 4 milliards de personnes qui vivent dans les villes du monde, près de 1 milliard résident dans des quartiers informels. Bien que souvent massifs, ces quartiers informels sont largement imperméables aux technologies cartographiques traditionnelles, ce qui les rend invisibles et dépourvus de droits urbains. Favelas 4D utilise la technologie de numérisation laser 3D pour analyser la morphologie de Rocinha, la plus grande favela de Rio de Janeiro, rendant visible l'informel et permettant de créer une plateforme d'urbanisme collaboratif.
- Slow Zones (France) : Au cours des 10 dernières années, Paris a mis en place des zones piétonnes dans plus de la moitié de ses rues pour rendre aux piétons une partie de l'espace réservé auparavant à la voiture. Le MIT a comparé les rues à l'intérieur et à l'extérieur des limites des zones piétonnes, avant et après la mise en place de ces périmètres. L'utilisation des données des réseaux sociaux comme indicateur de l'activité sociale dans les rues a permis d'identifier l'effet causal de ces périmètres sur l'activité des habitants et usagers de ces périmètres. L'analyse de ces données a ainsi prouvé que la réduction des limites de vitesse aide à activer la vie dans la rue et à favoriser l'activité sociale, créant ainsi des rues plus dynamiques et plus vivables.
- Desirable Streets (États-Unis) : En moyenne, les piétons choisissent de marcher environ 10 % plus longtemps que leur chemin le plus court. En analysant les écarts des trajets piétons par rapport au chemin le plus court sur plus de 120 000 trajets, le MIT a analysé les rues les plus désirables et pratiquées par les piétons de la ville de Boston. Différentes caractéristiques de l'environnement bâti permettent de comprendre ce que les segments de rue les plus désirables et pratiqués par les piétons ont en commun (rues calmes, présences de commerces, espaces verts). Comprendre ces caractéristiques et les choix opérés par les habitants peut ainsi aider les autorités locales à améliorer l'environnement bâti de Boston.

Ces quelques exemples illustrent le potentiel des nouvelles méthodes d'observation et d'analyse des besoins de la population en matière de formulation de stratégies de planification urbaine. En partant des usages de la population, il est possible d'imaginer des solutions innovantes et efficaces, contribuant à une transformation positive de la ville, au service de ses usagers.

Source : <https://senseable.mit.edu/favelas/>, <https://senseable.mit.edu/slow-zones/>, <https://senseable.mit.edu/desirable-streets/>.

Notes

¹ Autorité déconcentrée du ministère de l'Intérieur, le Wali est un haut-fonctionnaire qui représente le Roi et le gouvernement dans les régions. Les Walis de régions ont vu leurs compétences définies lors de la réforme de 2015. Le roi nomme les Walis de régions, sur proposition du chef de gouvernement, et à l'initiative du ministre de l'Intérieur. Les Walis coordonnent les actions des services décentralisés des ministères. Ils accompagnent également les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs programmes et projets de développement. Ils sont en outre en charge du Comité régional de coordination (CRC), réunissant gouverneurs de provinces et préfectures relevant de la région, chefs des services déconcentrés de l'État, responsables des Centres régionaux d'investissement (CRI) et responsables régionaux d'établissements publics.

² L'Atelier International du Grand Paris (AIGP) était un groupement d'intérêt public lancé de 2010 à 2017, chargé de mener une réflexion sur le Grand Paris. Il avait pour mission de mettre en œuvre des actions de recherche, de développement, de valorisation et d'animation liées aux enjeux du Grand Paris. Il s'est appuyé pour cela sur des enquêtes publiques, ainsi qu'un conseil scientifique formé de dix équipes pluridisciplinaires issues de consultations internationales

³ C'est ainsi le cas de chikaya.com, Casa Bayia pour faire de l'éducation environnementale, Jeudis verts pour l'organisation de séances de sensibilisation dans les quartiers, Moucharaka Mouwatina et projets financés par ce programme d'appui à la société civile du Maroc, Consultations communales via l'Instance Equité Egalité de genre, organisées en trois instances consultatives (genre, jeunes, affaires économiques) consultées pour le PDR et pour le SRAT, l'Association Taaga pour l'élaboration du PDR, des enquêtes publiques ou de la participation citoyenne associée au dialogue pour la réforme actuelle au niveau national, au niveau des régions, et via une plateforme de participation numérique.

Références

- Agence nationale de la cohésion des territoires (2023), *Les mesures clés du Comité interministériel des villes 2023*, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-mesures-cles-du-comite-interministeriel-des-villes-2023-1257#scrollNav-3>. [15]
- Agence Urbaine de Casablanca (s.d.), *Présentation*, <https://auc.ma/l-agence/presentation/>. [8]
- Alouazen, S. (2021), *Morocco's UM6P, MIT Launch Joint Program for Youth Entrepreneurship*. [46]

- Banque Mondiale (2020), *Maroc : décentraliser et moderniser la gestion urbaine*, [36]
<https://www.banquemonde.org/fr/news/feature/2020/10/21/morocco-decentralizing-and-modernizing-urban-management>.
- Cabinet Royal (2023), *Communiqué du Cabinet Royal sur le nouveau programme d'aide au logement et la création de 12 agences régionales d'urbanisme et d'habitat*. [10]
- Commission spéciale sur le Modèle de développement (2021), *Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*. [38]
- Conseil Économique, Social et Environnemental (2023), *Pour un développement harmonieux et inclusif des territoires: les inflexions majeures*, [16]
<https://www.cese.ma/media/2023/10/AvAS69f2-P1.pdf>.
- de Miras, C. et C. Paquette Vassili (2021), *Villes nouvelles: ce que révèlent leurs difficultés manifestes dans les Suds. Une réflexion à partir du cas marocain*, African Cities Journal. [45]
- El Mnasfi, M. (2021), *Jeunes et dispositifs participatifs au Maroc: Usages du conseil des jeunes de la ville de Ouarzazate*. [43]
- Fédération des agences urbaines du Maroc (2022), *Les agences urbaines marocaines, d'une mission de régulation à un organe de développement du territoire*. [11]
- Fédération des agences urbaines du Maroc (s.d.), *Agences urbaines*, <https://www.federation-majal.ma/fr/Page/missions>. [7]
- Fondation Palladio (s.d.), *Présentation*, <https://fondationpalladio.fr/presentation/>. [39]
- Haut Commissariat au Plan (2019), *La situation du marché du travail en 2019*. [44]
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2014), *Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano*, <https://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/siedu>. [31]
- Iraki, A. et A. Houdret (2021), *La participation citoyenne au Maroc: entre expériences passées et régionalisation avancée*, Les Publications de l'INAU/CERAU. [40]
- Journal Officiel du Maroc (2024), *7264-28 Jomada-al-Akhirah 1445*. [4]
- Journal Officiel du Maroc (2024), « Numéro 7264-28 Jomada-al-Akhirah ». [27]
- Languillon, R. (2020), *Singapour, vers un modèle plus humain de smart city?*, [30]
<https://www.lafabriquedelacite.com/publications/singapour-vers-un-modele-plus-humain-de-smart-city/>.
- Légifrance (s.d.), *Code général des collectivités locales*, [19]
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000023241649/.
- MATNUHPV (2023), *Le Conseil de gouvernement adopte un projet de décret fixant les attributions et l'organisation du ministère de l'Aménagement du territoire national*. [35]
- Ministère de la Transition Numérique (2021), *Charte des services publics*, [34]
<https://www.mmsp.gov.ma/fr/node/4121>.

- Ministère de l'Intérieur (2015), *Loi organique relative aux communes*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/pnct/2022-04/loi%20organique%20communes%20%20%282%29.pdf>. [3]
- Ministry of the Environment of Finland (2021), *Finland's Report on the Implementation of the New Urban Agenda*, <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2021-09/Finland%20National%20Report.pdf>. [9]
- Moreno Monroy, A. et al. (2020), « Housing policies for sustainable and inclusive cities : How national governments can deliver affordable housing and compact urban development », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2020/03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d63e9434-en>. [14]
- Naciri, R. (2014), *Le mouvement des femmes au Maroc*, Nouvelles questions féministes - Éditions Antipode, pp. 43-64. [49]
- OCDE (2024), *Conception et production d'indicateurs multidimensionnels pour renforcer la veille territoriale*. [28]
- OCDE (2022), *Traitement des réponses aux questionnaires transmis aux autorités locales du Maroc*. [41]
- OCDE (2021), « La participation de la jeunesse dans la vie publique au Maroc », dans *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0673180e-fr>. [42]
- OCDE (2019), *Principes de l'OCDE sur la politique urbaine*, <https://www.oecd.org/cfe/cities/Principes-OCDE-sur-la-politique-urbaine.pdf>. [13]
- OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, <https://web-archive.oecd.org/2019-09-06/529103-recommandation-on-public-service-leadership-and-capability-fr.pdf>. [37]
- OCDE (2018), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>. [6]
- OCDE (2018), « Le rôle des stratégies sectorielles dans la cohérence des politiques publiques au Maroc », dans *Examen multidimensionnel du Maroc (Volume 2) : Analyse approfondie et recommandations*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298699-8-fr>. [17]
- OCDE (2017), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264274945-fr>. [26]
- OCDE (2013), « Définir les régions et les zones urbaines fonctionnelles », dans *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/reg_glance-2013-47-fr. [20]
- OECD (2023), « Confronting the cost-of-living and housing crisis in cities », *OECD Regional Development Papers*, n° 49, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a6008af-en>. [12]
- OECD (2023), *Financing Cities of Tomorrow : G20/OECD Report for the G20 Infrastructure Working Group under the Indian Presidency*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51bd124a-en>. [25]

- OECD (2023), *Smart City Data Governance : Challenges and the Way Forward*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e57ce301-en>. [29]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249387-en>. [21]
- OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. [24]
- OECD/UCLG (2022), *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>. [23]
- ONU Femmes Maroc (2020), *Guide référentiel pour des espaces publics urbains plus accessibles aux femmes et aux filles*. [47]
- PNUD (2014), *Chile, Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano*, <https://www.undp.org/es/chile/proyectos/implementacion-de-la-politica-nacional-de-desarrollo-urbano>. [32]
- Policy Center for the New South (2017), *Égalité de genre, politiques publiques et croissance économique au Maroc*. [48]
- Portail National des Collectivités Territoriales (2018), *Décret no2-17-618 du 18 rabii II 1440 (26 décembre 2018) portant charte nationale de la déconcentration administrative*, https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/Decret_Charte_Deconcentration_Fr.pdf. [5]
- Portail National des Collectivités Territoriales (2015), *Dahir no 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique no 113-14 relative aux communes*, <https://collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/Dahir%20portant%20promulgation%20de%20la%20loi%20organique%20%20relative%20aux%20communes.pdf>. [18]
- Portail National des Collectivités Territoriales (s.d.), *2015: Vers une régionalisation avancée*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/2015-vers-une-regionalisation-avancee>. [2]
- Portail National des Collectivités Territoriales (s.d.), *29 juillet 2011: vers une nouvelle étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc*, <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/29-juillet-2011-vers-une-nouvelle-etape-de-developpement-de-la-decentralisation-et-de-la>. [1]
- PPIAF (2019), *Étude sur le financement du développement urbain*. [22]
- Steiniger, S. et al. (2020), « Localising urban sustainability indicators: The CEDEUS indicator set, and lessons from an expert-driven process », *Cities*, vol. 101, p. 102683, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102683>. [33]

Annexe 6.A. Allocation des compétences des collectivités locales au Maroc depuis 2015

Tableau d'annexe 6.A.1. Compétences propres, partagées et transférées des régions, préfectures

	Régions	Provinces/Préfectures	Communes
Compétences propres	<p>i) développement régional : développement économique, formation professionnelle, formation continue et emploi, développement rural, transport régional, conservation du patrimoine culturel de la région, gestion des parcs régionaux</p> <p>ii) aménagement du territoire : élaboration du plan régional d'aménagement de territoire.</p>	<p>i) mise en place d'un programme de développement de la préfecture ou la province pour six années et ; ii) transport scolaire en milieu rural, entretien des pistes rurales, réduction de la pauvreté, diagnostic de besoins en matière de santé, logement, hygiène, diagnostic en matière de besoins culturels et de sport</p>	<p>i) mise en place d'un plan d'action de la commune (PAC) pour une durée de six années ; ii) le PAC en cohérence avec les orientations du programme de développement régional (PDR), établi par la Région, doit comporter un diagnostic des besoins et potentialités de la commune ; une évaluation de ses ressources et doit prendre en compte l'approche genre ; iii) services et équipements publics communaux et ; iv) distribution d'eau potable et électricité ; transport public urbain, éclairage public, assainissement liquide et solide et traitement des eaux usées ; nettoyage des voies et places publiques ; collecte, transport, traitement et valorisation des ordures ménagères et déchets assimilés ; circulation ; abattoirs communaux, salles et complexes sportifs, protection de l'environnement.</p>
Compétences partagées	<p>i) développement économique: amélioration de l'attractivité régionale pour les investissements, emploi, recherche scientifique ; ii) développement rural: création de pôles agricoles, électrification et adduction d'eau potable aux villages isolés ; iii) développement social: promotion de l'habitat social, sports et loisirs ; iv) environnement: gestion des ressources naturelles, et lutte contre la pollution et la désertification, gestion des parcs protégés, et des forêts et ; v) promotion du tourisme.</p>	<p>i) mise à niveau du monde rural dans les domaines de la santé, la formation et les infrastructures et équipements ; ii) développement des zones montagneuses et oasiennes ; iii) contribution à l'alimentation en eau potable et en électricité des du monde rural ; iv) contribution à l'entretien des routes provinciales et v) mise à niveau sociale</p>	<p>i) développement de l'économie locale et promotion de l'emploi ; ii) préservation des spécificités culturelles locales et développement du patrimoine et ; iii) promotion de l'investissement privé, infrastructures et équipements et zones d'activités économiques, amélioration des conditions de travail des entreprises</p>
Compétences transférées	<p>i) équipements et infrastructures régionaux ; ii) industrie ; iii) santé ; iv) commerce ; v) enseignement ; vi) culture ; vii) sport ; et viii) énergie, eau et environnement.</p>	<p>i) développement social ii) réalisation et entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques</p>	<p>i) protection et restauration des monuments historiques et préservation des sites naturels ii) réalisation et entretien des ouvrages et équipements hydrauliques</p>

Source: (OCDE, 2018^[6]).

Revue de la politique urbaine nationale du Maroc

La *Revue de la politique urbaine nationale du Maroc* présente une analyse approfondie des tendances, défis et opportunités du développement urbain au Maroc. Si l'urbanisation rapide qu'a connue le Maroc ces dernières décennies a été un moteur essentiel de développement économique et social du pays, elle s'est accompagnée de nombreux défis, tels que la périurbanisation, le manque de logements adéquats et d'infrastructures de qualité, notamment de transport, ainsi que la congestion et la pollution. Si le Maroc a une longue histoire de politiques urbaines, et a mis en œuvre de nombreuses réformes structurelles pour faire face aux enjeux de l'urbanisation, le pays ne dispose toujours pas de politique urbaine nationale dédiée, malgré un élan politique fort qui émerge depuis plusieurs années. Pour définir une politique urbaine nationale rénovée, cette Revue propose une feuille de route contenant des recommandations concrètes, structurées autour de quatre piliers visant à promouvoir un développement urbain compétitif, inclusif, durable et résilient, ainsi que cinq conditions clés de réussite de planification, coordination, évaluation, financement et capacités techniques et humaines, pour atteindre ces objectifs.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-86307-1
PDF ISBN 978-92-64-62600-3



9 789264 863071