Changer d'échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc

Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'Hammed Idrissi Janati

▶ **To cite this version:**

Myriam Catusse, Raffaele Cattedra, M'Hammed Idrissi Janati. Changer d'échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc. Jean Marie Miossec. Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb, L'Harmattan, pp.139-169, 2010. halshs-00553902

HAL Id: halshs-00553902
https://shs.hal.science/halshs-00553902

Submitted on 10 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHANGER D'ÉCHELLES DE GOUVERNANCE ?
REFLEXIONS AUTOUR DE LA PROMULGATION DE LA CHARTE COMMUNALE DE 2002 AU MAROC

Raffaele Cattedra[1], Myriam Catusse[2], M'hammed Idrissi Janati[3]

***in* J. M. Miossec (dir.), *Terrains et echelons de la gouvernance: experiences en France et au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 139-170**

Les élections communales de septembre 2003 inaugurèrent au Maroc la mise en place d'une nouvelle Charte communale, votée au Parlement le 3 octobre 2002. Ce nouveau texte, qui se substitue à celui de 1976, « an I de la décentralisation » (Brahimi, 1995), replace *a priori* les collectivités locales – et notamment municipales – au centre d'un vaste dispositif d'administration territoriale. Il les inscrit explicitement au sein des politiques urbaines et des modes de gouvernement local, dans un contexte où paradoxalement les municipalités semblaient politiquement, techniquement et pratiquement reléguées aux marges de la gestion et de la "fabrication urbaine".

Les décennies précédentes, l'extension des tissus urbains des principales villes du pays s'est accompagnée d'un phénomène de métropolisation plus ou moins contrôlé et de fragmentation hétérogène des périmètres urbains (Bouchanine, 1998). Cette période a vu en effet un processus de multiplication exponentielle des échelles d'intervention et des acteurs impliqués – *de facto* ou *de jure* – dans la gestion politique et ordinaire de ces villes devenues de plus en plus "plurielles". Dans le cadre de ce jeu complexe, ce sont les impératifs de l'ordre sécuritaire, assurés par la hiérarchie serrée des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur essentiellement et, singulièrement, les logiques de contournement, de dérogation ou d'indifférence à la règle, qui ont principalement participé et informé le développement urbain(ainsi parle-t-on de "villes illégales").

Dans la plupart des cas, ces dernières logiques ont défini les échelles d'intervention, de décision ou de construction des agendas urbains au Maroc. Elles laissèrent toutefois la place à des "expérimentations" concernant des dispositifs de normalisation de l'action urbanistique (à l'instar de l'Agence urbaine de Casablanca au tout début des années 1990) et, à l'occasion, d'expériences plus politiques bien plus rares dans certaines communes de grandes villes[4].

En affichant le principe "d'unicité" de la ville, la Charte communale de 2002 introduit une refonte de l'organisation administrative du territoire, entamée quelques années auparavant avec l'institutionnalisation en 1996 des régions comme collectivités territoriales. Son adoption au Parlement participe-t-elle d'une redistribution des ressources et compétences entre les diverses institutions politiques locales et principalement urbaines ? Introduit-elle un changement effectif des échelles de la "gouvernance"? Et cela alors même que le processus de décentralisation se décline dans les faits en trois problématiques : une logique politique de redéfinition des relations entre le leadership local et le pouvoir central ; une logique urbanistique relative à la maîtrise et à la gestion des principales agglomération marocaines ; et une logique "libérale" où interviennent de plus en plus explicitement les acteurs privés du marché et les acteurs de la "société civile", associations nationales ou internationales en tous genres.

[1] GESTER, Montpellier.
[2] IREMAM, Aix-en-Provence.
[3] ENES, Fès/GESTER, Montpellier.
[4] À titre d'exemple Idrissi, 2000 ; Idrissi-Janati et Cattedra, 2002.

Exprime-t-elle enfin l'aboutissement ou du moins correspond-t-elle à une étape cruciale de la redéfinition complexe des échelles du gouvernement et de la gouvernance urbaine ?

Annonçant l'émergence d'un modèle de gouvernement urbain axé sur une *doxa* et une *praxis* de "l'unicité de la ville", le texte – à la fois fortement soutenu par le Palais et issu d'une mobilisation du parti de l'Union socialiste des forces populaires (USFP)– affiche une volonté réformatrice. Celle-ci vise, en termes d'affichage au moins, une "meilleure" gouvernance, une gestion de la ville plus "efficace" et une quête de cohérence devant les divisions administratives et la fragmentation territoriale. C'est en ce sens que nous nous sommes penchés sur ces réformes "rapides" à l'aune d'un questionnement sur le processus incertain de "municipalisation"qui pouvait s'y jouer[5].

Trois lignes de force nous paraissent remarquables pour rendre compte à la fois des changements d'échelles de la maîtrise, de la gestion et de la "politique des villes" au Maroc, ainsi que des conflits de compétences politiques, techniques ou économiques qui y prennent place. D'abord, la perspective qu'impose l'adoption de ce texte et ses conséquences institutionnelles et territoriales conduit à s'interroger d'emblée sur son inscription dans le mouvement de multiplication d'acteurs (inégaux) de la ville, au profil de logiques centralisatrices et marchandes. Ensuite, ce dont il est question, en toile de fond, c'est l'énonciation "d'idéologies territoriales", comme systèmes de valeurs, de rationalités et de représentations de l'articulation entre espaces et pouvoirs. Consubstantielles et productrices de l'action territoriale des pouvoirs publics et de l'État en premier ressort, elles sont sous-jacentes à la "fabrication" des paradigmes qui inspirent et orientent les politiques publiques urbaines. Elles participent à la définition d'échelles de gouvernance et mettent notamment en question, s'il en était besoin, l'idée d'une autonomie de "la ville" : autonomie d'un système d'acteur "unifié" ou "unitaire" vis-à-vis du centre, mais également force du fait urbain qui manifeste une tendance lourde à échapper au contrôle public, dans les aspects "ordinaires", "spontanés" ou "illégaux" de sa croissance. Finalement, et inscrite dans cette perspective, dotant de plus de compétences les Présidents des Conseils communaux, qui prennent alors les oripeaux de "maires", la nouvelle Charte communale amène à prêter attention aux multiples tensions générées par la combinaison (ou la contradiction ?) des processus concomitants de décentralisation et de déconcentration.

1. Des villes à "La ville"?

Jusqu'en 2002, la décentralisation "à la marocaine" est l'affaire de quatre échelons principaux (tab. 1) : 1/ La Commune (urbaine ou rurale, la distinction étant fixée par la loi) ; 2/ La Communauté urbaine dans certaines agglomérations (jusqu'en septembre 2003) ; 3/ L'Assemblée préfectorale ou provinciale, qui relève de la loi sur les collectivités locales de 1963 ; 4/ Le Conseil de région, qui n'a acquis le statut de collectivité locale qu'en 1996. Leurs compétences sont variables et leurs circonscriptions respectives sont également gouvernées par des autorités déconcentrées, dont les aires territoriales – Arrondissements, Districts, Préfectures ou Provinces, Wilayas – se superposent ou s'interposent à celles des précédents. Les "aires de compétences" des Caïds, Pachas, Gouverneurs et Walis ne sont que rarement identifiées avec précision. Une extrême "confusion" existe sur ces multiples territoires de compétences qui dessinent, partagent ou tracent en partie les contours du paysage politico-admistratif de l'urbain. Nous y reviendrons ensuite. Loin d'apparaître comme un simple accident de

[5] Cette contribution s'appuie sur une partie des résultats d'une enquête collective réalisée en 2002-2004 « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes face à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc », dans le cadre du Programme de Recherche Urbain pour le Développement (Catusse, Cattedra et Idrissi-Janati, 2004).

l'histoire institutionnelle marocaine, cet état d'incertitude apparente témoigne d'un mode de gouvernement fondé en large part sur des règles de droit imprécises et mouvantes, d'autant plus sensible à l'arbitraire et au contrôle de type sécuritaire. Ainsi en attestent, sur le terrain, l'absence de cartes des divers périmètres administratifs, ou mieux la difficulté à repérer des cartes précises et mises à jour des découpages, l'approximation des textes qui s'y réfèrent, l'ignorance dans ce domaine dont semblent faire preuve nombre de responsables et d'élus ou, encore, la contradiction de leurs représentations. Sur ce point, c'est l'inertie d'une certaine tradition de censure et de rétention de l'information qui s'exprime, notamment quand il s'agit de donner à voir, en images, les rapports entre territoire et politique, d'autant plus quand ils réfèrent à l'échelle urbaine.

Tableau 1. Collectivités locales au Maroc en 2002, avant réforme de la Charte communale

Collectivités locales	Organe délibérant	Organe exécutif
Régions (16)	Le Conseil régional élu au suffrage indirect à partir de plusieurs collèges de base	Le Wali, gouverneur de la province ou de la Préfecture du chef-lieu de la région, désigné par dahir
Provinces (45) ou Préfectures (26)	L'assemblée provinciale ou préfectorale élu au suffrage universel indirect à partir du collège des conseillers communaux et des collèges des chambres professionnelles	Le Gouverneur de la Préfecture ou de la province, désigné par dahir
Commune (249 municipalités et 1.298 communes rurales)	Le Conseil communal élu au suffrage universel direct	Le Président du Conseil communal élu par le Conseil communal
Communautés urbaines (14)	Le Conseil de la Communauté urbaine comprend les présidents des communes urbaines de l'agglomération et leurs vice-présidents, membres de droit.	Le Wali qui est également son ordonnateur

Source : Cattedra, Catusse et Idrissi-Janati, 2004.

En tout état de cause, loin d'être uniforme, le tissu urbain apparaît comme institutionnellement et urbanistiquement fragmenté, partagé et représenté par une myriade d'institutions ou d'autorités qui sont concurrentes ou complémentaires selon les cas.

Tableau 2 – 25 ans de découpages urbains à Casablanca (1976-2002)

Années	Wilaya du Grand Casa	Communauté urbaine	Préfectures	Communes urbaines	Communes rurales	Total Communes	Région du Grand Casa	Total des unités administr.
1976-1981	-	1		5				**6**
1981-1985	1	1	**5**	5				**12**
1985-1990	1	1	**6**	17	6+ 1°	**23**		**31 + AUC**
1990-1992	1	1	**7**	16	6	**22**		**31 + AUC**
1992-1997	1	1	**7**	27+ 1*	7	**35**	**1**	**44 + AUC**
1997-2002	1	1	**9**	29	6	**35**	**1**	**47 + AUC + Insp. Reg. Urbanisme**

AUC = Agence urbaine de Casablanca ;° = Centre autonome de Nouasser ; * = Municipalité du Méchouar ; AUC = Agence urbaine de Casablanca.
Sources : Notre élaboration à partir de : documents AUC, GREC–URBAMA, 1988, *Atlas de la Wilaya du Grand Casablanca* ; Kaioua, 1986 ; MATUHE, 1999.

1.1- La nouvelle Charte communale entre décentralisation apparente et principe d'unicité de la ville

Encadré 1 : Un projet "royal"

« Partant du soucis de Notre Majesté de consolider l'édifice démocratique et d'en faire le socle solide du décollage économique et de la solidarité sociale auxquels nous aspirons, Nous nous réjouissons, comme nous l'avions promis à notre cher peuple dans le Discours du trône, de nous pencher sur le raffermissement de cet édifice à partir de sa structure fondamentale, à savoir les collectivités locales (…). Ainsi, la réforme de la charte des collectivités locales, communales, provinciales et régionales, doit être mue par les quatre objectifs suivants :

Premièrement, amélioration du statut et de la situation de l'édile et la recherche d'un meilleur système de gestion locale, à titre d'exemple à travers la limitation des responsabilités exécutives aux candidats répondant à un niveau minimum d'aptitudes de formation, avec l'interdiction du cumul des mandats locaux.

Deuxièmement : renforcement des mécanismes de protection des services publics à travers une séparation claire entre les deux fonctions de délibération et d'exécution, l'interdiction à l'élu d'établir des relations d'intérêt, particulièrement avec la commune dont il est membre, et la consolidation du contrôle externe par le biais des audits et des Cours de Compte régionales.

Troisièmement : extension du champ de la gestion locale à travers l'élargissement des compétences des conseils locaux et des attributions de leurs présidents, le transferts des compétences et es crédits, selon une conception avancée de la décentralisation et de la déconcentration, l'atténuation de la tutelle. (…)

Quatrièmement, création d'un nouveau système de gestion urbaine consacrant le principe de l'unité de la ville, géré par un conseil de la ville qui exerce toutes les responsabilités municipales, avec à ses côtés des conseils de circonscription (…) »

Extrait du discours du Roi Mohammed VI à l'ouverture de la session parlementaire d'automne 2000.

C’est dans ce contexte que la nouvelle Charte communale a donc été promulguée. Elle entre en vigueur à compter des élections communales de septembre 2003 à l'aune de la désignation des nouveaux conseils communaux. Dans le cadre de notre enquête, nous avons pu observer la manière dont les différentes parties concernées par ce texte participaient (ou non) à sa préparation. Il ne saurait ici être question de discuter de la manière dont les Conseils communaux fonctionnent désormais, dans la mesure où ils ne font actuellement que s'organiser et s’adapter lentement à leurs nouvelles fonctions. Des questions restent encore en suspens, soit qu'elles n'ont pas été tranchées, soit que nous n'ayant pu en saisir à ce stade leurs logiques. En revanche, le nouveau texte prévoie des dispositions que nous nous proposons de discuter, au regard des éléments précédents, des débats qui les ont entourés et des effets d'annonces qui les ont accompagnés (cf. encadré 1).

Conformément aux hautes directives royales annoncées lors de l'ouverture de la session d'automne du Parlement, en 2000, et aux conclusions du VII^{ème} colloque sur les collectivités locales, le nouveau texte ainsi que la loi électorale concernant les élections communales de septembre 2003 posent d'abord les jalons d'une unification des grandes villes. Le souverain avait affirmé qu'elles devaient « jouer un rôle d'avant garde au plan de l'organisation de la planification, de l'investissement et de la dynamisation de l'activité économique ». Selon l'introduction du texte de la nouvelle loi :

> « La formule des agglomérations pluri-communales, dotées d’un régime de Communauté urbaine, a révélé d’importantes imperfections. Les plus importantes ont été la pluralité des intervenants, l’hypertrophie des corps élus, la mobilisation coûteuse de vastes effectifs de fonctionnaires, la subdivision des ressources humaines, les disparités économiques et financières entre les communes, le manque de cohérence urbaine et de vision globale en matière d’aménagement, la prédominance des petits projets au détriment des équipements structurants de la ville, et le manque de synergie entre la Communauté urbaine et les communes la constituant ».

Ce texte, qui définit le territoire des circonscriptions, abandonne ainsi la formule en vigueur depuis 1992 notamment, de villes scindées en plusieurs communes et ré-instaure un système d'administration unifié par “fusion” des communes, et dans le cas des communes de plus de 500 000 habitants par l'introduction de Conseils d'arrondissements, eux-mêmes issus des élections. En réalité, la loi adoptée le 3 octobre 2002 prévoyait un seuil à 750 000 habitants (qui n'aurait concerné que les villes – *i.e.* les périmètres urbains – de Casablanca et Fès, au regard du recensement de la population de 1994). Ce seuil a été baissé à 500 000 habitants par amendement en mars 2003. Dans les faits, il s'agit de l’ensemble des villes qui, étaient organisées en communautés urbaines (la plupart depuis 1992).

Le Dahir de 30 septembre 1976 avait en effet institué la formule de “Communauté urbaine”, pour la ville de Casablanca dans un premier temps. Collectivité supra-municipale, composée des présidents et vice-présidents des Communes urbaines composant “la ville”, elle était chargée de coordonner les projets transversaux à l’agglomération, plus particulièrement en matière de voirie, d’eau, d’électricité, d’assainissement, de ramassage des ordures ménagères, de gestion des abattoirs, etc.. Cette formule fut étendue à la ville de Rabat en 1984, puis élargie à douze autres villes en 1992, au moment où, pour des raisons de maillage sécuritaire, on les scindaient en deux ou plusieurs communes (Rachik,1995 ; 2002). En 1992, donc, quatorze Communautés urbaines existent au Maroc : Casablanca (regroupant 27 Communes urbaines), Rabat (5), Salé (5), Fès (5), Marrakech (5), Meknès (6), Skhirat/Témara (2), Tanger (3), Oujda (4), Safi (3), Tétouan (2), Agadir (4), Taza (2), Kénitra (3).

À l’inverse du principe du Syndicat de communes ou des actuels Établissements publics de coopération Intercommunale (EPCI) en France, la Communauté urbaine ne procédait pas de l’initiative

volontaire des Communes membres. Etablissement public territorial, elle était créée d'office par la loi. Elle avait le statut de personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, censée coordonner et gérer des affaires intéressant les Communes membres d'une agglomération, et ayant vocation à gérer les fonctions indivisibles des ensembles urbains qui la composaient. Elle était sans effet sur les organes et l'autonomie des Communes membres, auxquelles elle ne se substituait que pour l'exercice de compétences, limitativement énumérées par la loi à vocation intercommunale.

Selon les lieux, les contextes et leurs protagonistes, les Communautés urbaines ont acquis au cours de la décennie 1990 plus ou moins d'importance et d'influence dans la gouvernance des villes. Pour des raisons politiques, les Communautés urbaines de Rabat et de Casablanca ont notamment été l'objet de compétitions politiques et d'investissements divers. C'est en particulier leurs compétences en matière de services publics communaux qui ont été mises sur la sellette : elles furent en partie vidées de leurs compétences principales à la faveur de la généralisation de la formule de gestion déléguée à des opérateurs privés des services de l'assainissement, de la voirie, de la collecte et du traitement des ordures, etc., votée en leur propre enceinte. Les marges de négociation des élus sur les termes de ces contrats noués au plus haut sommet étaient pour le moins ténus (Catusse et Cattedra 1998, Haouès-Jouve, 1999 ; Catusse, 2002b ; Jampaglia, 2000). Elles existaient néanmoins comme en témoignent les aléas du contrat relatif aux services de la Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité à Rabat concédée d'abord à un consortium luso-espagnol puis au groupe Vivendi (Allain-Mansouri, 2000). Dans ce dernier cas, la mobilisation des élus socialistes dans la capitale a permis de faire contre-pouvoir et de nourrir sinon une inflexion de la décision, du moins un débat public. Les contrats suivants, ceux de Tanger-Tétouan ou celui qui fut signé à nouveau à Rabat-Salé firent ainsi formellement l'objet d'un appel d'offre public à l'inverse des précédents.

Somme toute, les compétences des Communautés urbaines sont restées imprécises et leurs articulations avec les services déconcentrés ont souvent fait l'objet de manque de clarté. Selon le site Internet de la Communauté urbaine de Casablanca, outre que le Wali (le Préfet) joue, « à l'égard de la CUC à la fois le rôle de l'autorité locale, relais de l'autorité de tutelle, et d'organe exécutif des décisions du conseil de la CUC », le chevauchement de leurs compétences ou le caractère bicéphale du pouvoir qu'elles représenteraient en ville, se donne à voir de manière emblématique : à Casablanca ou à Rabat, le siège de la Communauté urbaine était situé dans les mêmes bâtiments que ceux de la Wilaya, ce qui n'était pas en revanche le cas à Fès. De fait, dans les deux principales villes du Maroc, c'est la Wilaya qui a monopolisé la fonction hégémonique du commandement urbain, à travers la monumentalité des bâtiments administratifs remontant au Protectorat qui l'accueillaient : c'est son siège qui s'imposait alors dans les représentations communes, excluant en quelque sorte symboliquement (et politiquement ?) la reconnaissance légitime de la Communauté urbaine.

Or, avec la nouvelle Charte, le régime de la Communauté urbaine disparaît de l'architecture institutionnelle. Les quatorze agglomérations qu'il concernait sont désormais administrées en municipalités uniques, dotées d'un Conseil communal. Pour les villes de plus de 500 000 habitants (six en l'occurrence : Casablanca, Rabat, Salé, Fès, Marrakech et Tanger), les articles 84 et 85 du nouveau texte prévoient que le Conseil communal sera accompagné de Conseils d'arrondissements, non dotés de personnalité juridique distincte mais disposant d'une autonomie administrative et financière.

La réforme s'inspirerait pour certains aspects du modèle français de la loi dite PLM (qui crée le Syndicat d'Aménagement des Agglomérations Nouvelles, réorganisant les villes de Paris, Lyon et Marseille)[6]. Cette loi, affirme un journaliste marocain dans un article intitulé « Une réforme venue

[6] C'est en effet la loi du 31 décembre 1966 qui a crée en France les quatre premières communautés urbaines.

d'ailleurs », « n'était pas dépourvue d'arrières pensés politiciennes et électoralistes : casser l'unité de Paris et de faire éclater les pouvoirs de son maire, Jacques Chirac, en 20 communes. Le père de cette loi cherchait aussi à garder le contrôle de sa propre mairie à Marseille. Les autorités marocaines concernées n'ont pas trouvé mieux que cette loi pour asseoir la décentralisation et la proximité. Une loi dénoncée depuis quelques temps par nombre de maires d'Arrondissements des trois grandes villes françaises comme étant un handicap pour leur action d'élus locaux (…). L'ancienne Charte communale n'était pas aussi mauvaise que ça. Le problème fondamental, c'est que cette Charte a été dévoyée par le ministère de l'Intérieur, l'autorité locale et le personnel communal. Dans cette dérive, il y avait peu de place pour le citoyen-électeur réduit juste à une machine à voter et livrée à des communards véreux »[7].

Quoi qu'il en soit, les innovations portent au moins sur trois aspects : l'instauration d'un système d'administration unifié des villes par fusion des communes, dans les agglomérations supérieures à 500 000 habitants, et sa substitution aux Communautés urbaines ; l'attribution de nouvelle compétences au Conseil et à son Président ; et "l'invention" de la figure du "maire".

1.2. Le principe de l'unité de la ville : réunification des grandes villes

Le processus d'unification de la ville s'est accompagné d'une réduction notable du nombre des élus à l'échelle de l'agglomération (tab. 3) et d'une redéfinition des frontières territoriales des circonscriptions. En effet, dans la majorité des cas, les anciennes communes de ces grandes villes ont été purement et simplement transformées en Arrondissements et fondues dans le nouveau Conseil communal, à quatre exceptions près.

À Fès, deux Arrondissements ont été crées de toutes pièces après la subdivision de deux communes. Il s'agit de l'Arrondissement Jnan El Ouard (regroupant les quartiers périphériques extra-muros à l'Est de la médina qui relevaient, depuis 1992, du territoire de la Commune Fès-médina), et l'Arrondissement El Mariniyine, regroupant les quartiers de la périphérie Nord, qui relevait de la commune Zouagha-Moulay Yakoub. L'Arrondissement Fès-Médina ne regroupe désormais que les quartiers intra-muros. Quant à la Commune Méchouar-Fès Jdid, elle jouit désormais d'un statut particulier, du fait de la localisation du Palais Royal dans ce secteur.

À Tanger, la Commune Tanger Charf a, elle aussi, été subdivisée en deux Arrondissements.

Quant à Casablanca, des communes disparaissent et leur territoire est absorbé par de nouveaux Arrondissements. Il s'agit des communes de Moulay Youssef, Lissasfa, Sidi Maârouf, Bouchentouf, El Idrissia, Salmia, Aïn Harrouda et Ahl Loghlam. Cette dernière sera intégrée dans la Commune de Mohammédia, laquelle ne fait plus partie de ce qui était identifié comme le "Grand Casablanca" : un vaste territoire urbanisé correspondant à partir de 1984 à la Wilaya du Grand Casablanca, doté d'un Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) s'appliquant explicitement à son périmètre. Les noms des Arrondissements retenus sont les mêmes des anciennes Communes. Le nombre de leurs conseillers varie d'un Arrondissement à un autre en fonction de la démographie de chacun d'eux. Au total, par rapport à la "pléthore" des 1147 élus de 1997 à 2003, il n'y aura que 385 conseillers d'arrondissements (dont 254 membres de Conseil communal) pour le territoire de l'ancien Grand Casablanca, partagé en deux nouvelles et uniques communes, Casablanca (177 conseillers d'arrondissement, dont 131 membres

[7] Abdellah Chankou : « Une réforme venue d'ailleurs », in le quotidien *Aujourd'hui le Maroc*, n° 443 du 6 août 2003, p. 4.

du Conseil communal) et Mohammedia (208 conseillers d'arrondissement dont 123 au Conseil communal) (Tableau 3).

À Rabat enfin, la Commune El Mechouar disparaît. Une partie de la commune Agdal-Ryad s'autonomise sous le nom de l'Arrondissement Souissi. Mais, contrairement aux autres grandes villes, la capitale politique du royaume continue de disposer d'un régime particulier (art. 133 à 138 de la Charte communale). Ses élus sont toujours dans l'obligation de partager leurs responsabilités avec la Wilaya. Aussi l'unité de la ville ici est tributaire d'une triple tutelle : l'ordonnateur est le Wali, Gouverneur de la Préfecture. Il partage avec le Président du Conseil de la ville les autres tâches de la gestion communale. Mais c'est toutefois au Cabinet royal que s'exerce la fonction de « territorialisation symbolique » (Turco 1988), comme le choix de dénomination de la voirie urbaine.

La plupart des anciennes Communes des grandes villes sont donc devenues des Arrondissements et de larges pouvoirs sont dévolus au Conseil communal. Le Conseil communal exerce, désormais, les fonctions de droit commun dévolues aux anciennes Communes. Il lui appartient le pouvoir décisionnaire, gère le budget de la ville et s'occupe des grands projets concernant l'ensemble des Arrondissements. Aux termes de la nouvelle loi, ses attributions sont assez étendues. À côté de ses compétences propres (développement économique, social et territorial de la commune), le Conseil communal est censé exercer des compétences qui lui sont transférées par l'État, ainsi que des compétences consultatives.

Présentés comme des échelons rapprochés et au contact direct avec le citoyen, les Arrondissements ont pour rôle principal la gestion des équipements publics d'intérêt propre à la circonscription et la prestation de service public de base. Pour l'exercice de ces fonctions, le Conseil communal met à leur disposition un personnel et une dotation budgétaire de fonctionnement. En matière d'investissement, le Conseil d'arrondissement n'a ainsi que le simple pouvoir de proposition.

Tableau 3 : Les transformations du découpage territorial dans trois grandes villes (2003)

	Wilaya du Grand Casablanca	**Wilaya Rabat – Salé – Zemmour Zaer**	**Wilaya Fès Boulemane**
Communes en 2002 (dont communes urbaines)	35/29	57 (17)	63 (15)
Conseils communaux en 2003	2 (Casablanca et Mohammedia)	2 (Rabat et Salé)	1
Arrondissements en 2003	16	5	6
Conseillers communaux en 2002	1017	1075	959 (dont 169 élus dans les communes urbaines)
Conseillers communaux en 2003 (dont conseillers d'arrondissements, non membres du Conseil communal)	**385** (dont 254)	177 (dont 96)	199 (dont 118)

Source : Catusse, Cattedra et Idrissi-Janati, 2004

Au-delà de cet inventaire et ce décomptage des (re)découpages territoriaux et institutionnels qui s'opèrent à la faveur de l'unification des grandes villes marocaines, reste posée la question de sa traduction politique. Comme on vient de le voir, le nombre des sièges à pourvoir a drastiquement diminué par rapport aux scrutins précédents lors des communales de 2003. Ces dernières, qui plus est pour la

première fois organisée par un scrutin de liste dans les grandes villes[8], furent en ce sens le théâtre d'ajustements d'importance pour les partis politiques, contraints à faire des arbitrages en leurs seins, notamment dans les grandes villes, fort convoitées (Catusse 2004). Quoi qu'il en soit, c'est l'articulation entre les différentes échelles de gouvernement de la ville, et par là, la définition politique et urbanistique de la ville qui sont sur la sellette et l'objet de recompositions : reconfiguration des relations entre le Conseil communal et les Conseils d'arrondissements, ré-équilibrage des relations entre autorités décentralisées et déconcentrées, redéfinition des légitimités territoriales comme des territoires légitimes. On en saisi mieux la mesure à l'aune de la question de l'idéologie territoriale qu'elle traduit, qu'elle construit ou qu'elle propose.

2. Paradigmes de villes et idéologies territoriales. Le gouvernement de(s) (la) ville(s) à l'épreuve du politique et du territoire

Pour comprendre sur quelle base a été mise en place cette réforme, parcourons à grands traits l'évolution sur la longue durée des principaux paradigmes d'action sur la ville. L'évolution de la prise en charge du développement urbain et des transformations de l'architecture politico-admistrative des villes au Maroc procède en effet d'un processus cumulatif. Les systèmes et les techniques de gouvernement s'ajoutent et se combinent plutôt que ne se substituent dans le passage à une autre phase. L'État central y joue un rôle majeur ; quant bien même il convient de souligner que l'appareil étatique lui même, aussi centralisé et autoritaire peut-il être, interagissent des acteurs pluriels pour lesquels l'unité de projet et de méthode est parfois plus postulée, dans le discours ou la loi, qu'avérée dans les faits (Signoles, 1999) ; quant bien même également faut-il tenir compte de la part de l'injonction des bailleurs de fonds internationaux.

Schématiquement, cinq modèles de villes (dominants selon les périodes) se distingueraient, que l'on peut associer à des paradigmes d'action sur la ville. Que ce soit pour organiser les relations au centre ou pour progressivement mettre en place une "politique urbaine", la question du contrôle (y compris en termes sécuritaires) des populations et du territoire tend à y jouer un rôle prédominant, qui explique la place et la fonction d'une série d'acteurs.

2.1- Le modèle colonial : avatar ou alibi ?

Au Maroc, le modèle urbain colonial (encore qu'il serait utile de décliner ce modèle au pluriel) a joué un rôle décisif dans la structuration et l'évolution des villes au cours du XX^{ème} siècle. Les logiques d'un dispositif essentiellement bipolaire (fondé sur le couple médina-villeuve avec le bidonville pour corollaire), et impliquant l'émergence d'un antagonisme entre divers ordres urbains dans des agglomérations en croissance rapide, ont été largement étudiés. Ils restent considérés comme l'une des matrices des villes actuelles. En rester là serait assez réducteur. Mais on ne peut nier, de manière générale, que les modèles référentiels de l'aménagement se déploient et puisent leurs ressources par rapport à des systèmes "modernes" d'héritage colonial. En effet, «le modèle urbain colonial est un modèle fondateur tant historiquement – une grande part des villes du Tiers Monde sont originellement coloniales – que

[8] Jusqu'alors, les élections communales s'effectuaient au scrutin uninominal à un tour : une modalité qui tend à personnaliser le vote.

techniquement –l'urbanisme moderne est méthodologiquement issu de l'urbanisme colonial » (Massiah et Tribillon, 1987 : 19). Alors que les analystes contemporains continuent de considérer ce modèle comme un dispositif matriciel de la structure urbaine, la question reste de savoir s'il est aujourd'hui un avatar du passé colonial ou bien un alibi des impasses, des indécisions ou des erreurs des politiques et des actions de développement urbains qui ont suivi. Paradoxe historique, ce qui nous paraît intéressant et actuel à remarquer ici c'est que le thème et les problèmes de la division urbaine – qui se produit dans le passage d'une structure urbaine unitaire (la médina pré-coloniale) à une structure bi-polaire (ou multipolaire) coloniale – sont aujourd'hui de nouveau actuels, certes à une autre échelle et dans des réalités historiques et spatiales différentes, au sein du grand débat politique et technique autour de l'unicité (voire unité) de la ville.

Sur le plan du "gouvernement de la ville", l'institution des premiers régimes municipaux fondés sur un droit écrit fut le changement le plus marquant introduit par le Résident général Lyautey, dans les premières décennies du XX^{ème} siècle, structurant de la sorte le rapport entre le pouvoir central, le territoire et les populations. Ce régime a certainement entraîné l'érosion des pouvoirs des institutions locales traditionnelles au profit des représentants locaux du pouvoir central. Une multiplicité de statuts municipaux a ainsi vu le jour distinguant les municipalités (grandes villes et villes portuaires), les centres autonomes (centres de tailles diverses auxquels correspondait un régime différencié) et les *Jemaâ* rurales administrées. Historiquement donc, la municipalisation des villes est apparue non pas comme la réponse à une aspiration émanant "d'en bas" mais comme l'une des modalités « des modes proprement coloniaux de gouvernance administrative » (Diouf, 1999 : 13). Elle traduisait un souci de contrôle du territoire et des hommes administrés, plus qu'un souhait de "démocratisation", s'inscrivant dans un processus top/down récurrent finalement dans les logiques de décentralisation au Maroc.

2.2- Le modèle étatique ou les espoirs avortés de l'Indépendance

Le deuxième modèle que l'on peut distinguer, est le paradigme étatique, lequel exprime en partie les espoirs avortés de l'Indépendance. Il émerge et prend effet de 1956 à 1976. Il s'inscrit en quelque sorte dans les projets de la Monarchie qui cherche à asseoir un projet étatique, en consolidant son pouvoir notamment dans les villes – où le mouvement nationaliste fut mené par des partis tels que l'USFP ou l'Istiqlal, sur lesquels le monarque entendait s'imposer. Il se clôt avec l'adoption en 1976 d'une Charte communale qui a régi les collectivités locales jusqu'en 2003.

À partir des révoltes urbaines survenues à Casablanca en 1965 et aux événements de 1971-72, le palais se voit contraint, comme le remarque M. Naciri, de « reporte(r) le mouvement de balancier vers les villes qui ont connu pendant cette décennie une urbanisation accélérée du fait des options prises en faveur des classes moyennes, pour lutter contre la crise du logement, comme moyen de régulation politique ». La figure se répète : «chaque fois que des secousses affectent ou la campagne ou la ville, l'État réagit par un surcroît d'aménagement » (Naciri, 1987 : 53).

Au demeurant, il n'existe pas de véritable projet urbain dans les années qui suivent immédiatement l'Indépendance – "projet" à saisir au sens primitif d'idée, et, en conséquence, de pensée globale sur la ville (Cattedra, 2001). Ce n'est qu'au cours des années 1970, que d'une part la conception et la promulgation de la Charte communale et, d'autre part, la création du Centre d'expérimentation de recherche et de formation de la direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (CERF) contribueront à donner une nouvelle impulsion à l'élaboration du discours, du savoir et de l'action décentralisée sur la ville

marocaine. Reste à remarquer pour cette période l'étroite relation qui s'établit entre les coopérants français et les administrations et les bureaux d'études au Maroc. Il faut ainsi relever l'adoption locale de dispositifs techniques, d'outils fonctionnels de l'aménagement et de corpus juridiques – en d'autres mots, de véritables modèles de planification spatiale (schémas directeurs, plans d'occupation des sols, etc.) – qui sont propres à l'environnement technico-juridique français (Jolé, 1982a et 1982b). Au regard des évolutions récentes des instruments d'urbanisme au Maroc et des logiques de coopération qui continuent à se tisser – comme par exemple actuellement entre les Agences urbaines marocaines et les Agences d'urbanisme françaises[9] –, les logiques d'échange d'expérience (et de reproduction) qui contribuent à la mise en circulation de modèles et outils techniques reste entièrement de mise.

Somme toute, durant la décennie 1970, la ville est avant tout appréhendée comme étant le produit d'une confrontation entre, d'une part, l'intervention et les logiques de l'État (*i.e.* : la planification en tant qu'instruments de "régulation" sociale et politique) et, d'autre part les mouvements populaires urbains plus ou moins violents[10]. Cela signifie, en d'autres termes, que dans ce modèle étatique les principes idéologiques sous-jacents à la "politique urbaine" relèvent du seul ressort de l'État – par la manière dont il sont conçus par les intellectuels et par l'État lui-même. La ville n'est aucunement pensée en tant que sujet autonome, pas plus que l'on attend des acteurs urbains (notamment les municipalités) d'y jouer un rôle. Plus explicitement ceux que l'on nomme aujourd'hui "les acteurs de la ville" sont complètement absents de l'analyse et du débat tant des chercheurs marocains de l'époque que des hommes politiques. Pourrait-on affirmer, en reprenant en quelque sorte le lexique politique de la période, qu'au Maroc la ville ne se pensait pas d'elle-même ? Et que la seule façon de la faire exister se résumait d'une part aux aménagements de l'État et de ses ministères (notamment celui de l'Habitat), et d'autre part dans les tensions entre "la force productrice capitaliste" et "les mouvements sociaux " ?

Ceci étant, en matière de décentralisation, dans les deux décennies qui suivent l'Indépendance, vont voir le jour la première Charte communale de 1960, le dahir de 1963 portant sur l'organisation des Préfectures, des Provinces et de leur assemblées et, en 1971, le dahir donnant naissance aux Régions.

2.3- Le modèle sécuritaire ou le monopole du ministère de l'Intérieur sur les affaires de la ville

En gros, de 1976 à 1998, se met en place l'essentiel du dispositif urbain propre au modèle sécuritaire, sous la direction de Driss Basri, ministre de l'Intérieur durant toute cette période. Marquée d'inflexions, d'innovations et de dynamiques variées, celle-ci est empreinte du sceau sécuritaire, comme en témoigne la philosophie qui accompagne la création de nouvelles institutions, à l'instar, entre autres, des nouvelles attributions pour le gouverneur (dahir de 1977) et la mise en place de la Charte communale de 1976.

L'esprit dans lequel a été adopté ce nouveau texte était pourtant à l'époque plein de promesses, comme le rapportent aujourd'hui plusieurs participants à sa conception. Le nouveau texte confirmait l'élection au suffrage universel direct des Conseillers communaux. Il dotait le Président de commune de

[9] Protocole de coopération entre le ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme du Maroc et la Fédération nationale des Agences d'urbanisme française (FNAU) portant sur un « Programme de coopération 2005 entre les Agences d'Urbanisme françaises et les Agences Urbaines marocaines » (décembre 2004).

[10] Benzakour (1978), qui se réfère d'ailleurs aux travaux de Castells (1972), parle en ce sens de « mouvements sociaux ».

pouvoirs effectifs en matière d'autorisation de lotir et de construire, alors qu'il n'avait auparavant qu'une aura symbolique, partageant l'ensemble de ses compétences avec le gouverneur de sa Province ou de sa Préfecture. Les Communes restaient néanmoins sous tutelle budgétaire et financière.

À l'opposé de la période précédente, les années 1980 furent caractérisées par ce que nous pourrions qualifier "d'urbanisme offensif". Beaucoup plus conscient, cet urbanisme régulateur s'accompagne « d'une nouvelle politique destinée à reconsidérer la répartition des pouvoirs, les structures, les procédures et les techniques, dans le but d'assurer une meilleure maîtrise de la ville par un aménagement stratégique de l'espace urbain » (Naciri, 1987 : 53-61).

Ainsi, la réponse aux mouvements populaires casablancais de juin 1981 impose toute une série de dispositifs de contrôle et de mise en ordre de la ville (dispositifs sécuritaires et symboliques à la fois, découpage administratif, réorganisation territoriale des arrondissements de police, outils d'urbanisme et méthodes de gestion urbaine). Dans ce dessein, le Roi Hassan II fit appel à l'architecte Michel Pinseau qui constitue alors une équipe d'urbanistes afin d'élaborer un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Casablanca (SDAU).

La création d'une Agence urbaine à Casablanca (1985) fut l'un des principaux "outils" de gestion et d'action sur la ville préconisés par le SDAU, dont le bilan des actions des divers gouverneurs-directeurs reste en grande partie à faire. Tout cet arsenal technico-juridique et projectuel, et l'action urbaine qu'il autorise et prescrit, ne sont en fait que la régulation – retardée et *a posteriori* – d'une transition subie principalement par Casablanca, et qui est à l'époque emblématique des dérives et des difficultés que l'État rencontre à contrôler, maîtriser et gouverner les grandes villes. Ainsi, au tournant des années 1980, l'État intervient à travers un urbanisme autoritaire et sécuritaire qui tentera en premier lieu de reprendre en main la capitale économique et de lui imposer un nouvel "ordre urbain". Au demeurant, ce modèle d'ordre sera progressivement "exporté", appliqué et adapté aux grandes villes marocaines. L'impératif d'une telle mise en ordre de la ville relevait d'une nécessité (politique) de contrôle social (Cattedra, 2001).

Dans la mise en application de ce modèle sécuritaire, trois dynamiques paraissent essentielles. D'abord, l'emprise, voire le monopole du ministère de l'Intérieur dans le gouvernement urbain, qui s'impose dans la pratique, puis officiellement, dès le début des années 1980. Corollairement la marginalisation des Communes urbaines, quant à leur pouvoir de décision et d'action urbaine, qui pâtissent du processus de multiplication et d'émiettement des acteurs que nous avons évoqué plus haut. Enfin, comme par "compensation", l'émergence d'un débat public animé par les élus locaux, portant sur leur propre rôle. Ce débat s'exprime et prend forme à travers quelques réunions, initiées et encadrées à l'origine par la Direction générale des collectivités locales (du ministère de l'Intérieur), puis par le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (MATUHE) : ainsi s'organisent plusieurs « Colloques nationaux des collectivités locales », et, dès 2000, dans le cadre du Débat national sur l'aménagement du territoire, des ateliers locaux et des forum régionaux auquel prennent part les élus locaux[11].

Le renforcement du maillage administratif, implique une démultiplication des préfectures urbaines et des communes, supportant à la fois un émiettement des pouvoirs locaux, et, initialement pour Casablanca, la mise en place de la structure territoriale de la Wilaya (tab. 2). En effet, dès 1976, ce processus était déjà engagé, puisque « l'agglomération casablancaise bénéficie d'un régime particulier.

[11] Voir à ce propos les différentes publications qui accompagnent le Débat national sur l'aménagement du territoire (2000- 2001), notamment le résumé du propos, des débats et de ses résultats – dont la rédaction en 2002 d'une Charte nationale de l'Aménagement du territoire sur le site du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement, www.matee.gov.ma/dat/intro.htm.

Elle passe d'une municipalité urbaine à cinq communes urbaines : Aïn Diab, Aïn Chock, Mers Sultan, Ben M'Sik et Aïn Sebaa, coiffées par une structure de coordination et de gestion des services communs : la Communauté urbaine de Casablanca » (MATUHE, 1999 : 8).

À la suite des violentes émeutes de juin 1981, la ville passe donc d'une à cinq préfectures, lesquelles viennent doubler et quadriller le dispositif communal intra-urbain, sur lequel elles se superposent et interfèrent spatialement et en termes de responsabilités et de décision politique. Cette décision s'accompagne également d'autres dispositifs de re-territorialisation étatique et de quadrillage de l'espace casablancais, comme la réalisation d'une autoroute urbaine qui a l'effet de trancher quasiment en deux la métropole, isolant de fait les quartiers populaires et les extensions de la périphérie Sud. Ainsi, les sièges des nouvelles préfectures viendront s'inscrire dans le paysage urbain, marquant symboliquement du sceau du pouvoir central les périphéries et les fronts récents d'urbanisation. En trente ans (de 1977 à 1997), au rythme moyen d'un re-découpage tous les cinq ans (excepté pour la période 1990-1992), nous pouvons ainsi compter sept configurations territoriales différentes de Casablanca (tab. 2).

Le nombre des Préfectures passe progressivement de cinq (1981-85) à neuf, à la suite du découpage de 1997, tandis que le nombre des Communes (urbaines et rurales) augmente de cinq à un maximum de trente-cinq en 1992. En 1996, les échelles se complexifient encore avec l'institutionnalisation de la Région du Grand Casablanca, dont le territoire coïncide avec celui de la Wilaya.

En conséquence, jusqu'en septembre 2003, «le pouvoir de gestion du territoire casablancais est partagé entre un réseau complexe d'acteurs institutionnels : la Région, la Wilaya, neuf Préfectures, la Communauté urbaine, vingt-neuf Communes urbaines et six Communes rurales » (MATUHE, 1999 : 8), auxquels il faut ajouter l'Agence urbaine et l'Inspection régionale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, les différentes délégations ministérielles, ainsi que les régies publiques et privées. Or, ce que l'on peut retenir sur le plan de la gestion urbaine et sur des effets de la politique de quadrillage urbain est que le « découpage de la capitale économique est source de blocage », ainsi que le souligne un des rares articles critiques qui soient parus dans la presse marocaine sur la question au cours des années 1990[12]. Comme nous l'avons souligné plus haut, le nombre des unités administratives de Casablanca a en effet été multiplié par huit au cours des vingt-cinq dernières années. De six en 1976 (les cinq communes urbaines et la Communauté urbaine) elles sont quarante-sept de statut différents, décentralisé ou déconcentré, en 1997, et quarante-neuf si l'on tient compte de la fonction "technique" de l'Agence urbaine et de l'Inspection régionale de l'urbanisme, sans compter des organismes comme la SONADAC (Société nationale d'aménagement communal) et, plus récemment, bien sûr, les autres services extérieurs des ministères qui agissent, de fait, sur le territoire casablancais.

Ce retour sur le cas casablancais est nécessaire à la compréhension générale de ces dynamiques. La métropole a joué et continue de tenir un rôle stratégique de laboratoire pour la gouvernance urbaine au Maroc. Comme ce fut le cas au sujet des Communautés urbaines, c'est d'abord à Casablanca qu'est expérimentée la formule de l'Agence urbaine entre 1984-85, qui s'implantera ensuite dans les années 90 dans les principales agglomérations du pays. De même pour l'élaboration d'une nouvelle génération de SDAU, traduisant un paradigme idéologique et technique néo-haussmannien, où la ville est "pensée " en termes fonctionnalistes, au moyen de zonages, de grandes percées, de rocades, etc. : après Casablanca le Cabinet Pinseau fut chargé pendant environ une quinzaine d'années (de 1981 à 1995) de leur élaboration et mise en place dans plusieurs autres villes – non sans tensions et concurrences d'ailleurs avec les techniciens des Agences urbaines (Cattedra, 2001).

[12] *La Vie économique*, 24/01/1997

Quoi qu'il en soit, le paradigme sécuritaire s'est décliné au Maroc en un double mouvement qui étalonne, calibre ou encadre au fond les échelles du gouvernement des villes, alors même qu'il s'appuie sur une multiplication et une segmentation des territoires :

D'une part, il affirme le monopole du ministère de l'Intérieur dans le gouvernement urbain, qui se matérialise en 1985 avec la création du ministère de l'Habitat et le transfert des services de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement au ministère de l'Intérieur. Les problèmes de l'urbanisme ne sont plus alors perçus comme relevant d'une logique technique, dans le cadre global de l'aménagement du territoire.

Ensuite, il repose sur une tendance à la marginalisation et à la périphérisation des Communes urbaines, tant dans leur pouvoir de décision et que d'action sur et dans la ville. Clairement, au regard de l'histoire récente marocaine, « les politiques urbaines peuvent être interprétées comme des tentatives de réduire l'autonomie relative (…) de fonctionnement à l'égard des acteurs en ville et de l'environnement socio-économique et politique. Cette autonomie (…) permet [à la ville] d'assurer sa propre reproduction, quelles que soient la volonté et la détermination manifestées pour s'en assurer la maîtrise » (Naciri, 1985 : 15). Le rôle de tutelle exercé par la Direction des collectivités locales s'est avéré primordial à cet égard : il entretient une dépendance technique et économique, *via* la centralité politique du rôle des Gouverneurs des Préfectures et des Provinces, et l'encadrement des budget des collectivités locales dont la Direction est l'ordonnateur scrupuleux. La structure de la fiscalité locale, essentiellement le prélèvement des patentes, des taxes urbaines et la redistribution du quota part de la TVA, redéfinie en 1996, prive les communes de marge de manœuvre autonome, puisqu'elle repose sur une redistribution des ressources par le gouvernement. Là où quelques latitudes existent, notamment les taxes sur les opérations de construction, la loi encadre les marges, laissant encore une fois que très peu de jeu aux élus locaux, qui doivent donc mettre en œuvre leur politique sans véritablement avoir de moyens de contrôle ou de marge d'action sur les ressources dont ils disposent. Dans le cas de Rabat, dont le statut est spécifique compte tenu de sa qualité de capitale, la tutelle "technique" se trouve renforcée dans la mesure où le Wali, Gouverneur de la Préfecture de Rabat, est l'ordonnateur de la Commune et se trouve la tête de ses services exécutifs.

2.4- "L'alternance" gouvernementale et le débat national sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire : vers un nouveau modèle de ville et de cité ?

La quatrième période est très brève par rapport aux précédentes qui ont duré plusieurs décennies : elle se situe entre 1997-8 et 2000. C'est un moment-clé, marqué par la mise en place du gouvernement dit "d'alternance", dirigé par le Premier ministre Abderrahmane Youssoufi, Premier secrétaire de l'USFP, et par la volonté affichée de rendre autonomes au niveau ministériel les domaines de l'urbanisme et d'habitat. En 1999, les changements des attributions ministérielles dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire constituent une nouvelle donne dans la question de la gestion urbaine. La création du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (MATUHE), dirigé par un autre ténor de l'USFP, M. El-Yazghi (secrétaire adjoint, puis en 2003 Premier secrétaire de ce parti), remet en effet en question la tutelle "makhzénienne" du ministère de l'Intérieur sur les villes et l'aménagement du territoire durant l'intermède sécuritaire (Cattedra, 1998).

Le « Débat national sur l'aménagement du territoire », lancé par le Premier ministre d'alors en 2000, représente de la sorte un poste d'orientation intéressant des nouvelles orientations. Si l'on s'en tient aux slogans, aux programmes et aux objectifs annoncés par le gouvernement de l'époque, on perçoit toute

la teneur d'une démarche – ne serait-ce que de principe – axée sur la participation collective. Le principal objectif affiché est : « faire de l'Aménagement du territoire une discipline publique » (MATUHE, *Programme du Débat national sur l'aménagement du territoire*, 2000). Il s'agit d'organiser « une consultation ouverte à tous », « d'informer pour poser les bases d'un dialogue fructueux », « d'élaborer un projet partagé », de « construire un projet collectif du futur sur la base d'une large concertation et des contributions de tous les acteurs ». « Chaque citoyen est invité à participer au débat National » par la brochure de présentation, indiquant même un numéro de téléphone/fax auquel faire parvenir toute « suggestion » ou « proposition ». Ainsi sont organisés des ateliers locaux et successivement des forums régionaux et un forum national. Bien évidemment, ce débat national « pour un développement durable, efficace et équitable » ressent fortement des slogans lancés lors des rencontres de Rio sur le développement durable (1992) et d'Istanbul d'Habitat II (1996) (Cf. : Cattedra et Sistu, 2001, Catusse, 2002b).

Sur le plan pratique, le débat doit conduire à élaborer une Charte et un Schéma national d'aménagement du territoire. Les thèmes du débat retenus (Phénomène urbain et métropolisation lors de la conférence de Casablanca ; Habitat Clandestin et habitat insalubre lors de celle de Rabat ; Patrimoine, développement et aménagement du territoire à Fès, etc.) illustrent assez clairement les problématiques majeures et définissent en quelque sorte leurs particularités territoriales et la hiérarchie des priorités. Ils associent à chacune des villes où se tiennent les forums régionaux une priorité spécifique, censée traduire un passage capital de la manière dont les responsables politiques nationaux de la période dite de l'alternance "pensent" la ville et élaborent l'action sur celle-ci.

C'est le passage de la planification tout court à la planification stratégique, et de-là à l'action par projet qui ressort comme élément clé. Sûrement qu'une telle évolution est redevable en large partie aux modes et paradigmes d'action mise en œuvre par la Banque mondiale à l'échelle urbaine (Osmont, 1999), ou encore à des effets de mimétisme vis-à-vis de la dernière vague de production législative française en matière d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement du territoire.

S'il est vrai qu'il n'est pas aisé de faire le bilan de l'action menée dans le domaine de l'urbanisme pendant les quatre ans du gouvernement d'alternance, cette étape a permis de produire et de mettre à jour une fine connaissance sur les villes, et notamment sur les questions de l'habitat clandestin et des bidonvilles, du foncier, des associations de quartiers, etc. Somme toute, cela a permis de produire un diagnostic de la réalité urbaine et territoriale marocaine, et d'alimenter une importante base de données sur le sujet. Sur le plan de la décentralisation, à cheval avec la période précédente, cette étape est marquée par le dahir portant sur l'organisation de la Région, mentionnée par la Constitution de 1992 et érigée finalement en collectivité locale par la constitution de 1996. À un plan plus proprement politique, c'est également la période de la succession du Roi Mohammed VI, suivie par la spectaculaire sortie de scène du ministre de l'Intérieur Driss Basri qui est contraint de se démettre de ses fonctions en 1999, quelques mois après le décès du Roi Hassan II.

2.5- Les nouvelles échelles de la gouvernance : avancée des technocrates et organisation du modèle néo-libéral

Les décalages temporels – et idéologiques – qui permettent finalement de repérer les deux modèles précédemment observés ouvrent également la voie à d'autres logiques territoriales concernant la gestion urbaine, qui peuvent se superposer ou interférer avec eux.

D'une part, les discours qui prétendent que les élus devraient avoir – ou acquérir – une nécessaire compétence de type managérial se font de plus en plus entendre, portés par les bailleurs de fonds internationaux, et alimentés en particulier par le palais (voir à ce propos les recommandations royales sur la formation et les compétences des élus).

D'autre part, l'appel à la "technocratie" – dont relève également la nomination du Premier ministre Driss Jettou, en 2002 – devient particulièrement audible à travers le rôle de gestionnaire auquel sont invités à se conformer les nouveaux "Super Wali", nommés en juillet 2001 à la tête des Préfectures chefs-lieux de région. Ces derniers interviendront certes à l'échelle régionale, mais surtout à l'échelle de leur propre Préfecture, voire – c'est le cas un moment à Casablanca – se donner la liberté d'intervenir dans certains domaines sur l'espace de l'ensemble des autres préfectures urbaines de la région. Et c'est en porte-à-faux entre ce sillon "technocratique" et l'évolution des logiques et politiques urbaines précédentes que se situent les enjeux posés par les nouvelles échelles légitimes de la gouvernance urbaine et l'application de la nouvelle Charte communale.

Enfin, le rôle majeur que tendent à jouer les multinationales "techniciennes" dans la mise en œuvre de dispositifs de politiques urbaines mais également de prise de décision, pour n'être pas nouveau prend des proportions remarquables[13]. Il s'accompagne, comme nous l'avons souligné, d'un transfert de compétence de pans entiers de questions urbaines à des groupes privés, nationaux ou internationaux. De ce point de vue, ni directement partie prenante, ni jusqu'à présent concertés de manière officielle, en tant que catégorie explicitement reconnue, dans la conception de l'aménagement, ces derniers pourraient être considérés comme les acteurs privés de la recomposition de l'espace urbain. Ils semblent mettre en œuvre des stratégies d'intervention, fondées sur des logiques d'actions qui ne contredisent pas nécessairement la politique publique en matière d'aménagement et d'urbanisme, mais qui ne s'y intégrant pas formellement peuvent générer des conflits d'occupation et/ou d'usage d'espaces (Cattedra 2002).

Plusieurs éléments peuvent être soulignés. D'abord, par le biais d'édifications de sièges sociaux d'entreprises, de sociétés ou de banques, l'élite économique signifie sa présence effective et met en place des stratégies d'image(s), de figuration et de médiatisation, propre à territorialiser certains lieux, axes de circulation ou quartiers de l'espace urbain, en particulier à Casablanca (Catusse et Cattedra, 1998. À l'instar de l'édification du "Casablanca Twin Center" des architectes Ricardo Bofill et Elie Mouyal, ces projets architecturaux portés par les grands groupes privés tendent à engendrer une dé-localisation et une déconcentration à échelles différentes des pôles d'activité, d'ordre fonctionnel ou d'ordre symbolique (affaires, services, commerces, industrie), presque à l'image d'une diversification et d'une multiplication (plus ou moins évidente) des « sources de commandement » (Kaioua, 1986 : 178). Autrement dit, l'élite économique s'affiche dans la "capitale économique" du pays comme un acteur à part entière dans la constitution et l'évolution de l'espace urbain, capable d'y défendre et faire prévaloir ses propres intérêts. Agents de transformation de l'espace urbain, agissant sur le paysage du bâti urbain, les groupes privés semblent également progressivement s'instituer en tant qu'acteurs de la ville[14] notamment en prenant en charge la mise en œuvre et le marché de ces services publics.

---

[13] À cet égard, plusieurs travaux ont montré l'étroitesse, sur la longue durée, des relations entre le développement d'une ville telle que Casablanca et l'arrivée des commerçants et industriels étrangers et nationaux (notamment fassis), au cours du XX^{ème} siècle. Peut-être faudrait-il réfléchir plus précisément à l'articulation entre ces acteurs, la gestion et le développement urbanistique de la ville. Cf. à ce propos : Miège, 1953 ; Gallissot, 1990 ; Benhaddou, 1990 ; sur l'élite industrielle, cf. A. Kaioua, 1997 ; sur le centre des affaires de Casablanca au début des années 1980 : Troin, 1986.

[14] Voir sur la distinction entre acteurs et agents de la ville Grafmeyer, 1994.

Ensuite, l'examen de la formule de gestion déléguée de services publics urbains, déjà évoquée, montre que les négociations, tractations, discussions et accords sur ce type contrats s'effectuent souvent de façon feutrée, en général au Palais, sans que n'y soient jamais associés les élus locaux. Si les communautés urbaines étaient autorités délégantes jusqu'à ce qu'elles disparaissent *de jure*, elles n'ont fait que valider des contrats passés préalablement entre l'autorité de tutelle et les responsables des grands groupes. Ce qui conduit à s'interroger sur la prééminence accordée à la régulation économique et libérale de la ville, valorisant les questions de développement et d'efficacité comptables à celles de représentations ou de performances citoyennes.

Insistons en conclusion de cette brève histoire des idéologies urbaines marocaines, sur le fait que les "modèles" que l'on a dégagés ici ne se succèdent pas en se substituant mais s'ajoutent les uns aux autres. Ils servent d'autant de répertoires d'action plus ou moins efficaces, mobilisés au fur et à mesure notamment par le pouvoir central. Et c'est bien qu'ont pu montrer par exemple les travaux de Pierre Signoles, Galila El Kadi et Rachid Sidi Boumedine (1999) : dans le champ de l'urbain, dans plusieurs pays du monde arabe, l'État reste toujours « producteur de règles, de codes de conduite à travers la législation et la réglementation », il « élabore et mène des politiques » sectorielles qui interfèrent avec ce champ, et « assure certaines conditions » de mise en œuvre ou « d'application de ses propres politiques » (ibidem : 6). Ceci étant posé, « l'État n'a pas qu'une politique (…), mais ce sont plusieurs politiques qui sont appliquées » (Naciri, 1985 : 10-11) ; si bien qu'on ne peut suivre que Pierre Signoles qui invite à « ne plus considérer [l'État], pas plus d'ailleurs que sa politique à l'égard des villes, comme un tout cohérent » (Signoles, 1999 : 2).

3. Naissance du maire, sacre du wali.

À l'aune de cette histoire retracée à grands traits qui a finalement informé (dans tous les sens du terme) les outils, les acteurs et les principes de la politique urbaine depuis l'indépendance, la mise en œuvre de la nouvelle Charte communale s'inscrit au croisement de processus particulièrement contraignant. Rien ne permet encore d'en mesurer la portée. En revanche, en termes de changement d'échelles de gouvernance et de définition, de territoire d'action légitime (évidemment conflictuels et pas nécessairement légaux), se dessinent plus clairement des espaces de tensions et des rapports de force entre des acteurs spécifiques.

Certes faudrait-il approfondir dans l'analyse la part croissante de l'intervention d'acteurs privés, associations nationales ou internationales, investisseurs, promoteurs fonciers ou encore grandes sociétés internationales auxquelles ont été confiés cette dernière décennie la gestion de services collectifs urbains. Leurs aires d'intervention tracent de nouveaux contours dans la ville, sans prendre nécessairement en considération les distinctions entre la "ville légale" et la "ville illégale" ou le statut juridique de l'espace, sans souci non plus d'égalitarisme : le citadin, en l'occurrence difficilement citoyen, est avant tout perçu comme client, consommateur, bénéficiaire ou encore volontaire de l'action associative.

Mais à côté de cette question que l'on n'approfondira pas ici, les (en)jeux d'échelles du gouvernement des villes marocaines s'incarnent avec particulièrement de force dans la situation de face-à-face où sont placés de plus en plus manifestement le président du Conseil municipal des grandes villes du royaume, les "maires", et les Walis de région, gouverneurs des Préfectures chefs-lieux, dont les territoires s'étendent parfois loin autour de ces métropoles. C'est dans l'espace urbain que s'exprime la concurrence et l'articulation des dynamiques qui assoient la légitimité et les ressources de ces acteurs.

3.1- L'invention du "maire" : un nouvel acteur dans la ville ?

Parmi les nombreuses dispositions que propose la nouvelle Charte communale, des indices plaident pour la thèse d'une décentralisation effective, au niveau du Conseil communal. Un processus centripète pourrait en effet s'opérer.

D'une part, les compétences dévolues par l'élection et par la Charte communale de 1976 aux anciennes Communes urbaines des quatorze villes sont transférées au niveau du nouveau Conseil communal. Ainsi, si les Arrondissements de 2003 perdent en pouvoir au détriment de la nouvelle "municipalité" *(i.e.* : le Conseil communal), cette dernière gagne en pouvoir, comme par effet de vase communiquant, par rapport aux attributions précédentes des communautés urbaines.

D'autre part, le texte semblerait alléger, certes à la marge car il n'en modifie ni le principe ni le système, le poids de la tutelle du ministère de l'Intérieur sur le Conseil communal. Le contrôle préalable de légalité est ainsi réduit ou, plus exactement, fixé à un certain nombre de matières énoncées par la loi. Les délais de visas sont également fixés et réduits. Le texte prévoit un renforcement du contrôle juridictionnel sur les actes de la tutelle (contrôle des Cours régionales des comptes, crées par la nouvelle loi sur le contrôle des finances publiques). Parallèlement, un corps des inspecteurs généraux de l'administration territoriale a été formé à l'École des cadres à Kénitra, afin de "contrôler" l'action des gouverneurs. Mais aucune mission n'a a encore été confiée à la première promotion En réalité, dès l'institution de ce corps, imaginé par Driss Basri, un débat s'est engagé, sans être réglé, sur le principe et la possibilité de contrôler des représentants du roi au niveau local – les Gouverneurs et Wali sont à la fois des autorités déconcentrés du gouvernement (et essentiellement du ministre de l'Intérieur) et les représentants du roi.

C'est dans ce contexte de renforcement politique et technique des compétences municipales à l'échelle du Conseil communal, qu'il semble falloir comprendre les dispositions relatives à son Président ; Président que pour la première fois les journalistes nomment "maire" lors des commentaires relatifs à leurs élections en septembre 2003, comme pour signifier qu'une nouvelle fonction apparaît dans le gouvernement urbain. Une élue, qui prétendait elle-même à la "Mairie" de Rabat, estimait que face aux empiétements de pouvoir territoriaux exercés, ce n'est que dans les interstices laissés vacants par le droit, « que le Conseil de ville aura sûrement un rôle à jouer maintenant »[15]. Reste à savoir dans quelle mesure la formule prendra prise ou non dans l'usage commun.

Les prérogatives du Président du Conseil communal sont donc étendues. L'article 7 de la Charte de 1976 a disparu. Il permettait de le démettre par le vote des deux tiers des membres du Conseil, comme ce fut le cas pour un nombre important de présidents entre 1999 et 2001. Qui plus est, la cessation de fonction du Président entraîne celle du bureau. Privilège supplémentaire, non seulement «le Président de Conseil communal est l'autorité exécutive de la commune », mais « chaque Président reçoit de Sa Majesté le Roi un dahir qui le munit de ses hautes recommandations », ce qui n'est pas sans importance au Maroc, comme si à la légitimité de l'urne s'ajoute celle de l'adoubement royal.

[15] Entretien, octobre 2003.

Néanmoins, si ses pouvoirs en matière de police administrative sont désormais limitativement énumérés, la lancinante revendication des partis de la Koutla[16] de rendre obligatoire la réquisition de la force publique lorsque le Président la demandait auprès de l'autorité locale reste lettre morte. Or, nombreux sont les élus qui se sentent totalement démunis faute d'accès à la police judiciaire. Ainsi, un ancien président de la Communauté urbaine de Salé expliquait : « on s'en remet totalement à la bonne volonté des autorités préfectorales pour l'exécution des décisions »[17].

Enfin, cette apparente redéfinition des rapports de force, très peu discutée publiquement, il faut le souligner, s'accompagne d'une interdiction de cumul des mandats (entre les fonctions de Président du Conseil communal et celles de Président d'Assemblée préfectorale ou Provinciale, voire de Président de Conseil régional). Elle envisage surtout un ensemble de dispositions relatives au « statut de l'élu local » (en particulier, celui ci doit justifier d'un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires), comme pour répondre aux nombreuses critiques dont ils ont fait l'objet depuis une décennie, accusés qu'ils sont d'incompétences, de corruption, d'impéritie, ou mauvaise gestion des finances publiques (Catusse, 2002a).

Deux modes de scrutin sont retenus pour son élection : le scrutin proportionnel de liste selon la règle du "plus fort reste" pour toutes les communes de plus de 25 000 habitants (appliquée pour la première fois dans l'histoire des élections communales au Maroc), et le mode uninominal à un seul tour dans les communes de moins de 25 000 habitants. L'introduction d'un mode de scrutin de liste dans les grandes villes a bouleversé, lors des dernières élections, des allégeances partisanes et a eu comme conséquences de ré-ancrer un mode clientéliste et notabilier de relations politique au niveau local (Catusse, Cattedra, Idrissi-Janati, 2004 ; Catusse 2004).

L'observation des élections communales de 2003 amène à souligner la faible légitimité politique (et territoriale) dont les nouveaux élus peuvent se prévaloir dans les rapports de force qu'ils auront à affronter. Le taux d'abstention aux élections ne cesse d'augmenter. Si la participation officielle était de 75 % aux communales de 1997, elle est de 50 % pour celles de 2003. Dans les grandes villes (à Arrondissements), le taux de participation n'a pas dépassé 47 %. Surtout, ce sont les modalités pratiques de l'élection des présidents de Conseil communal dans ces agglomérations qui ont hypothéqué la légitimité de leurs édiles. Ces derniers scrutins se sont animés au moment de l'élection du président. Dans les grandes villes, celle-ci a été l'occasion de "scandales" ou de coups de théâtre qui ont "entaché" d'emblée la légitimité du maire, et au passage entériné une défaite de l'USFP, aux assises pourtant urbaines, au profil du Parti de la justice et du développement, de tendance islamiste. Les élus avaient une semaine pour mener campagne au sein des nouveaux Conseils communaux pour désigner parmi eux le "maire". Compte tenu de l'extrême éparpillement des votes – dû à la fois au mode de scrutin et au nombre de partis en lice (26) – ces quelques jours ont été l'occasion de tractations, de trahisons et d'alliances diverses entre les états-major des partis pour prétendre diriger la plupart des grandes agglomérations. À ce jeu, dans les grandes villes, ce sont des candidats sans réelle majorité qui ont finalement été élus (Catusse, 2004).

En tout état de cause, il reste à observer dans l'avenir de quelle manière ces apparentes nouvelles règles du jeu, législatives et politiques, vont participer d'un processus de municipalisation de la ville. Si les principaux indices dont nous disposons mettent l'accent sur la situation de dépendance et de compétition

[16] En 1992 les partis issus du "mouvement national", menés par l'Istiqlal et l'USFP, se structurèrent officiellement au sein de la *Koutla dimukratiyya (*le bloc démocratique). Si la coalition est sujette à de nombreux aléas et a rarement fait preuve de cohésion au moment des élections, elle reste l'héritière d'une longue histoire partisane inscrite dans l'opposition.

[17] Entretien, octobre 2003.

où se trouvent les Conseils communaux, le poids symbolique et politique que leur confère le fait d'être désormais les représentant de "la ville" et non de "parties de la ville", conduit à imaginer l'expression de nouveaux rapports de force. Ainsi, effets d'annonce aidant, dans la vague accompagnant les dernières élections et celles des "maires", a-t-on pu lire ou entendre de tels propos, qui dénotent d'une inflexion des représentations que chacun se fait du rôle qu'il devrait tenir :

> « La Mairie de Rabat réclame ses droits. Quelques semaines après l'élection de O. El Bahraoui en tant que maire de Rabat, les positions ne sont toujours pas claires entre le maire et le wali. En effet, les nouveaux textes de loi ne déterminent pas clairement les tâches de chaque côté ni qui fait quoi, ce qui est bien une spécificité de la capitale. La direction des Collectivités locales a même été sollicitée pour une interprétation des textes de loi. Le maire et son équipe clameraient qu'ils ne veulent pas se contenter d'un rôle secondaire ni faire uniquement des propositions, mais comptent bien d'investir dans la gestion de la ville, sinon à quoi bon être élus. » [18]

L'encart est d'autant plus intéressant que le dit "maire" fut précédemment lui-même le Directeur des collectivités locales au ministère de l'Intérieur. Si bien que l'autonomie locale des municipalités marocaines semble aujourd'hui dépendre de fait plus de la négociation politique de rapports de force, qui pourraient s'appuyer sur ce que A. Mecherfi décrit comme la consécration d'un véritable statut à l'élu (Mecherfi, 2003 : 12) qu'à travers une architecture institutionnelle qui finalement ne se transforme qu'à la marge.

2.2. L'avènement du Wali : redéploiement des services déconcentrés de l'État

La tutelle technique (contrôle *a priori* et *a posteriori* des finances municipales, structures de la fiscalité locale, etc.) et politique (clientélisation par l'élection, faible poids de la légitimité électorale, nécessité de plaider auprès de l'instance tutélaire pour le budget municipal, etc.) continue de s'exercer avant tout à la Direction générale des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Parallèlement, les divers services déconcentrés de ce ministère jouent un rôle central dans la gestion urbaine.

En vertu de prérogatives techniques, les Agences urbaines ont ainsi centralisé la décision dans les années 1990, pour se repositionner sur des tâches plus opérationnelles et moins politiques lorsqu'elles passaient sous la tutelle du MATUHE (à l'exception de celle de Casablanca).

Comme on l'a vu, cette dernière décennie, ce sont en revanche les Walis de région, qui, à l'image du très médiatique Wali du Grand Casablanca, Driss Benhima (2000-2003), prennent parole au nom de la ville et assument les principales décisions en matière de gestion et / ou de politique urbaine, sur initiative royale et fond de discours "technocratique" et/ou sécuritaire,.

Jusqu'à la moitié des années 1990 l'institution de la Wilaya – et donc du Wali – s'impose progressivement dans les faits, sans toutefois véritable existence légale, dans le but de coordonner l'action des diverses autorités urbaines. Pour la première fois le souverain y fait référence, en 1981, lorsqu'il indique que le Wali doit « pour éviter la dispersion des services à caractère public du Grand Casablanca (…) veiller sur la répartition des services communs à ces préfectures sans qu'il y ait empiètement. »[19] La création *de facto* de la première Wilaya, a ainsi accompagné la décision de multiplier les préfectures et semblait viser d'abord le problème du morcellement du pouvoir au niveau de cette grande agglomération.

---

[18] Encart « La Mairie de Rabat réclame ses droits », *Economie et Entreprises*, nov. 2003, n°54, p. 15.

[19] Discours royal du 28/07/1981

En février 1983, l'expérience de la Wilaya est étendue à Rabat, la capitale politique du Royaume. En effet, la préfecture de Rabat-Salé donne naissance à trois préfectures tandis que celle de Rabat prend le titre et le statut de Wilaya.

Le même processus se généralise en janvier 1991. Les villes de Fès, Marrakech et Meknès, ébranlées par de violentes émeutes survenues en décembre 1990 en marge d'une grève générale, se voient à leur tour divisées en plusieurs préfectures et dotées d'une structure supra-préfectorale, chargée de la coordination, la Wilaya. En 1994, les Wilayas de Oujda, Agadir, Tétouan, et Laâyoune sont créées. Certaines regroupent des Préfectures (urbaines) et des Provinces (rurales), d'autres seulement des Provinces. En 1997, enfin, la province de Tanger devient une Wilaya composée de deux préfectures. Au-delà de la fonction de coordination qui leur est dévolue par la déclaration royale pré-citée, les Walis intervient particulièrement en matière sécuritaire et notamment en cas de situations graves : par exemple à la suite d'émeutes populaires (comme c'est le cas en 1991 à Fès, Marrakech ou Meknès). Ils sont avant tout les garants de l'ordre public au niveau local, représentants qu'ils sont du ministère de l'Intérieur, des services duquel ils sont alors tous recrutés.

Malgré la généralisation progressive du titre de Wali et de la référence à leurs Wilayas, le droit marocain est resté pendant plus de vingt ans silencieux autant sur leur statut que sur le pouvoir des Walis. Ce dernier n'existe juridiquement que par sa qualité de gouverneur par un arrêté ministériel de 1983 relatif au wali, arrêté tenu "secret" et non publié au *Bulletin officiel*. Il attribue aux Walis trois missions : « le maintien de l'ordre public », « l'urbanisme », « le développement économique et social ». Selon ce document, son rôle sécuritaire est primordial au regard des autres.

C'est l'institutionnalisation des Régions au rang de collectivité locale en 1996 qui va introduire une nouvelle dimension territoriale, politique et ostentatoire à l'institution. Le Maroc est alors divisé en seize régions, avec à leur tête le Conseil régional, assemblée législative dont le pouvoir exécutif est exercé par « le gouverneur de la préfecture chef lieu de région », nommé par le Roi et relevant du ministère de l'Intérieur. Peu à peu, sur le modèle précédent, ces gouverneurs prennent le titre de Wali, ce qui est formalisé par le décret du 31 décembre 1998.

Une nouvelle étape est franchie dans le processus d'institutionnalisation des Walis au début de la décennie 2000, toujours en l'absence de codification juridique. En janvier 2002, le Wali de région se voit doté de prérogatives particulières par une Lettre royale relative à la « gestion déconcentrée de l'investissement » et des textes réglementaires qui en appliquent l'esprit (décrets et arrêtés du 5 mars 2002). Cette lettre leur confère d'importantes et originales prérogatives : ils se voient désormais en charge de la gestion déconcentrée de l'investissement, du « développement économique et social local ». Elle ordonne notamment la création, sous leur tutelle, de Centre régionaux d'investissement (CRI), qui devant jouer le rôle de guichets uniques pour les opérateurs économiques marocains ou étrangers désirant investir localement. Seize CRI sont effectivement créés en 2002-2003 qui supervisent au niveau régional l'investissement dans les secteurs de l'industrie, de l'agro-industrie, des mines, du tourisme, de l'artisanat et de l'habitat.

Mais c'est plus encore politiquement que le rôle des Walis s'est clairement affirmé ces dernières années. La Lettre royale fait suite à l'éviction de l'ancien ministre de l'Intérieur Driss Basri en septembre 1999, et à une "valse" des gouverneurs, les agents d'autorités qu'il avait lui-même choisis. Ce mouvement a porté à la tête des Wilaya-Régions une nouvelle génération d'hommes. Le 27 juillet 2001 sont en effet nommés ceux que les média vont appeler les "Super-Wali" ou les "Techno-Wali": sur les neuf Walis nommés, sept sont pour la première fois non issus des services du ministère de l'Intérieur.

Ce sont des grands commis de l'État, diplômés des grandes écoles françaises, ingénieurs et souvent en poste à la tête de grands offices publics ou privés du royaume dont ils ont participé à la privatisation pour certains d'eux. A Casablanca, par exemple, c'est Driss Benhima, fils d'un ancien Premier ministre du Roi Hassan II qui prend le poste. Ancien major de l'École polytechnique et de l'École nationale supérieure des Mines de Paris, ancien directeur général de l'Office chérifien de l'électricité, ancien ministre des Transports, de la Marine marchande, du Tourisme, de l'Énergie et des Mines, membre du G14, ce "*Think tank*" de "technocrates" rassemblé en 1996 par Hassan II, il n'a cessé d'intervenir publiquement, au cours de son exercice – fait rarissime de la part d'un Wali – pour dire la "bonne gouvernance" urbaine. Au lendemain de leur nomination, les titres des journaux augurent de l'empreinte que vont laisser ces Walis, du moins en termes d'attentes et de représentations collectives : « Une "dream team" de wali pour secouer l'administration », « Walis new look », « Walis-gestionnaires », « Des patrons privés pour le public ». Sans aucun doute, les portraits qu'on en brosse font échos à la *doxa* en vogue sur les *city manager* et sur la "bonne gouvernance". L'accent est mis sur leur capacité à gérer la ville selon les "règles du management privé" (Catusse, 2002 b).

Ce renversement apparent des priorités du Palais, à travers la réforme de l'institution wilayale, montrera ses limites au printemps 2003 dans la perspective de l'organisation des élections communales, qui s'annonce ardue : le Parti "islamiste" de la justice et du développement affiche en particulier ses ambitions, au lendemain de ses scores remarquables aux législatives de 2002 et met l'accent sur son ancrage "local" et "urbain" (Catusse, 2004)[20]). Les "technowalis" sont démis de leurs fonction et remplacés, sauf à Marrakech, à nouveau par des personnes issues de l'administration de l'Intérieur. À Casablanca par exemple, le charismatique Driss Benhima est remplacé par M'hammed Drief. Ce dernier a été tour à tour Chef du cabinet du secrétariat d'État à l'Urbanisme du ministère de l'Intérieur, puis Chef du cabinet du ministère de l'Intérieur, Gouverneur de la province de Benslimane, Directeur-gouverneur de l'Agence urbaine de Casablanca et Directeur général de la sécurité nationale. En 1988, il est nommé directeur général de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire National et de la protection de l'Environnement et Wali de Fès en 1991. En 1998, il est nommé Directeur général des affaires intérieures au Ministère de l'Intérieur.

C'est en combinant impératifs sécuritaires et économiques que se sont élargies, et essentiellement à l'échelle des villes, les prérogatives des Walis de Régions. L'étude qu'en propose Leïla Akhmisse (2003) montre à quel point cette fonction économico-sécuritaire à travers une délégation de pouvoirs ministériels réduit les possibilités d'intervention des ministères politiques au niveau de la ville et renforce la territorialisation de l'État. Que ce soit en tant qu'ordonnateur des anciennes Communes et, depuis 2003, des Conseils communaux, que coordinateur des Préfectures ou que représentant du Roi et du gouvernement dans la ville, les Walis occupent en ville un pouvoir de décision et d'initiative primordial.

Quant bien même ils n'en disposent peu légalement parlant, rien n'est moins sûr qu'ils cèdent quelques pouvoirs en matière de décision urbaine à des "maires", difficilement élus et entravés par de nombreux dispositifs politiques, techniques et juridiques. Ceci étant, pour manichéenne qu'elle est, cette mise en parallèle des destins du Wali et du Maire ces dernières années au Maroc suggère l'expression de conflits de compétences entre des acteurs de la ville, sur la légitimité de leurs actions et prises de décision ainsi que sur leurs territoires de compétences. C'est ici que se saisissent certains des enjeux primordiaux

[20] Les attentats de Casablanca en avril 2003 et la « chasse aux sorcières » qui suit, conduiront néanmoins le parti, jugé « responsable moralement » par certains acteurs politiques, de réviser à la baisse ses ambitions et de ne présenter des listes que dans un nombre limité et choisi de circonscriptions.

de la définition des échelles du gouvernement des villes marocaines, en croissance rapide et difficilement maîtrisable, définition dont on a vu à la fois l'aspect dynamique et le caractère imprécis.

Conclusion

Le "modèle municipal", inscrit dans la nouvelle Charte communale marocaine propose une matrice apte à re-territorialiser le "local" et, par-là, les grandes agglomérations. Ceci étant, la loi, son histoire et les modalités de sa mise en œuvre nous engagent à réfléchir sur les ressorts territoriaux et politiques d'une logique de réelle "municipalisation des villes".

À l'échelle nationale, le développement des institutions communales depuis 1976 est intimement dépendant des transformations du système monarchique et de l'État qui se forme autour d'un paradigme centre/périphérie. Il s'est accompagné, à un niveau formel, à la fois d'une mise sous tutelle étroite des structures électives et d'une déconcentration importante à toutes les échelles du territoire des services du ministère de l'Intérieur. À un niveau plus politique, il a participé d'un système de dépendance et de clientélisation des édiles locales qui densifie la trame des interdépendances entre les différents niveaux d'administration et fragilise la dimension élective de leur légitimité.

Sur le plan de la gouvernance locale et de la maîtrise urbaine, le principe d'unicité de la ville consacré par la nouvelle loi affirme une certaine cohérence politique, administrative et territoriale à des villes physiquement en extension, fragmentées et divisées administrativement, tandis que ce sont multipliés leurs acteurs et structures (la réduction du nombre des Communes et des Conseillers communaux en est un exemple emblématique). "L'invention" du Maire, tout en renvoyant à l'incarnation de ce principe d'unicité de la ville, pourrait inaugurer d'un nouveau lieu du pouvoir et de nouvelles compétences ; mais l'hypothèse reste à ce jour bien aléatoire, compte tenu des blocages relatifs à la mise en place du nouveau système et du peu de marge de manœuvre dont disposent en pratique ces municipalités.

En tout état de cause, l'énonciation d'un territoire urbain inscrit dans une municipalité rend compte de changements d'échelle des problématiques de la maîtrise et de la gestion urbaine.

On retrouve là une sorte de mythologie urbaine fonctionnaliste, où l'ambition est centrale de faire coller des découpages territoriaux avec une unité politique de la ville. Mais le risque est patent, comme dans d'autres pays, de « neutralis(er) avec une réelle efficacité la complexité urbaine, purgeant l'urbain de ses tensions autres que fonctionnelles » (Lussault, 2000 : 25-26). Elle renvoie par exemple d'un point de vue de l'histoire urbanistique aux logiques du *Greater London* des années 1930. Elle n'est pas sans rappeler par ailleurs les tensions actuelles portant sur la recomposition des territoires urbains français, pris, à partir des nouvelles lois, entre la logique politico-administrative de "communautarisation" des agglomérations, et la logique technico-territoriale des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui ne coïncident pas nécessairement. Ce qui ne fait que montrer emblématiquement l'extrême variabilité des géométries dessinées par les nouveau échelons et échelles de la gouvernance locale

Les vastes chantiers "physiques" et politiques dont sont l'objet les agglomérations urbaines marocaines sont pour autant pluriels et ne peuvent être réduits à des desseins univoques ou totalement maîtrisés. Bien au contraire, se pencher sur les changement d'échelles – et pas seulement d'échelons – de la gouvernance nous conduit à rendre compte de logiques contradictoires d'une part, de la recherches de modes d'articulation entre les différents échelons d'autre part.

Pour les pouvoirs publics, à côté de l'enjeu de la maîtrise, de la régulation et du contrôle des espaces et des populations urbains à un niveau local ce sont des enjeux de leadership et d'investissements économiques qui se dessinent *in situ*. Mais en deçà, en travaillant sur les paradigmes d'action publique et les idéologies territoriales qui nourrissent les politiques de la ville (et la définition d'échelles pertinentes), nous avons voulu montrer qu'y compris dans un contexte autoritaire où la maîtrise du "local" est centrale dans le dispositif de gouvernement, les logiques étatiques et urbaines s'emmêlaient autour de nœuds institutionnels, territoriaux et politiques complexes et plus ou moins serrés.

On ne peut les réduire ni à des rapports homothétiques entre le national-étatique et le local, ni à des rapports univoques entre le centre et la périphérie – i.e. : la ville comme (lieu de) contre-pouvoir –, ni encore à des rapports alternatifs – la ville *contre* l'État, « construction par le haut dans le passé et reconstruction par le bas aujourd'hui » (A. Sedjari, 2000). Ces logiques traduisent une variété des vues, des stratégies et des options au sein même de l'appareil d'État et s'expriment, selon leurs rythmes, sur des échelles de gouvernement plurielles. L'affirmation d'une ville, dont le cadre municipal serait un calibre central, reste soumise à des tensions internes et externes multiples, dont on ne pourra évaluer que dans quelques années l'éventuelle portée territoriale des processus de municipalisation, et l'importance du poids du pouvoir local dans la prise de décision sur le projet et la gestion urbaine.

Mars, 2004

Bibliographie

Agence urbaine de Casablanca, GREC-URBAMA, 1988, *Atlas de la Wilaya du Grand Casablanca*, Tours, éditions de Urbama.

Akhmisse L., 2003, *Le Wali de Région, agent d'une "décentration" de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz*, Aix en Provence, Mémoire de DEA en science politique comparative, IEP, (sous la direction de M. Catusse).

Allain El-Mansouri B., 2000, « La gestion de l'eau potable à Rabat-Salé (Maroc) : de la régie autonome à la concession », in Abouhani (dir.), *Acteurs et enjeux de la gestion urbaine au Maroc*, pp. 223-247, Dakar, CODESTRIA

Benhaddou A., 1990, *Migration et réussite sociale. Étude sur la formation des élites dirigeantes marocaines. Le cas de la bourgeoisie de Fès*, Thèse de doctorat de sociologie, Aix en Provence, Université de Aix-Marseille,

Benzakour S., 1978, *Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975*, Casablanca, Éditions Maghrébines.

Brahimi M., 1995, « La Décentralisation à la Marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes », *REMALD*, n° 12.

Castells M., 1981 (1ère éd.1972), *La Question urbaine*, Paris, Maspero.

Cattedra R., 1998, « I "cento giorni" del governo Youssoufi. La gestione del territorio al cuore della stabilità politica », *Africa e Mediterraneo*, n. 2-98, pp. 47-50.

Cattedra R., 2001, *La Mosquée et la Cité. La reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca (Maroc*), Thèse en géographie, Université de Tours, (sous la direction de P. Signoles).

Cattedra R., 2002, « Les Métamorphoses de la ville. Urbanités, territorialités et espaces publics au Maroc », *Géocarrefour. Revue de géographie de Lyon*, Vol 77, n. 3, pp. 255-266

Cattedra R. et Catusse M., 2000, « Stratégies notabilières et recomposition du paysage urbain » communication au séminaire Villes et territoires au Maghreb : mode d'articulation et formes de représentations, *in* H. Hénia (dir.), *Villes et territoires au Maghreb. Itinéraire d'une recherche*, Cahiers de l'IRMC, Tunis, n° 1.

Cattedra R., Idrissi-Janati M., 1999, « Espace sacré, espace de citadinité, espace de mouvement. Les territoires des mosquées au Maroc », in Bennani-Chraibi M. et Fillieule O. (dir.), *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Presses de Sciences PO, Paris, 127-175

Cattedra R., Sistu G., 2001, « Retoriche dell'azione. Processi di territorializzazione, politiche ambientali e crescita del turismo culturale : un'analisi comparata tra Tunisia e Marocco », *Terra d'Africa*, X, 2001, pp. 83-129.

Catusse M. 2000a, «Représentations du capital et capitaux de représentations à Casablanca. Économie politique des représentations urbaines», Actes du colloque «La ville comme objet de représentation», Rabat, CJB, à paraître.

Catusse M., 2000b, «Économie des élections au Maroc», *Maghreb-Machrek*, La Documentation française, n°168.

Catusse M., 2000c, «Le Débat sur les privatisations au Maroc : un procès exemplaire», *Maghreb-Machrek*, La Documentation française, n°167, pp. 38-48.

Catusse M., 2002a, « Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la *bonne gouvernance* », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS éditions, 2000-2001, vol. XXXVIV, pp. 279-306

Catusse M., 2002b, « Crédits et discrédits des élites locales. Les élus casablancais sous les feux de la rampe néo-libérale », papier présenté dans le cadre de l'atelier "New Elected Local Authorities: Local Political Elite and Their Social Position", 3ème Mediterranean social and political research meeting, Florence, Centre Robert Schuman, IUE.

Catusse M., 2004, « "Les coups de force" de la représentation », in Bennani-Chraïbi M., Catusse M. et Santucci J.-C. (dir.), *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc. Les législatives 2002*, Paris, Karthala, pp. 69-104

Catusse M., Cattedra R., 1998, « Stratégies de communication et espace public. État et acteurs privés face à a ville. Quelques remarques à propos de Casablanca », in *Repères Universitaires*, janvier 1988, n° sur *Communication et collectivités locales*, Publications de la Faculté de Droit de Mohammédia, Université Hassan II, pp. 65-86.

Catusse M., Cattedra R., Idrissi-Janati M., 2004, « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes face à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc », in Le Bris E. (dir.), *Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient*, Programme de Recherche Urbain pour le Développement (PRUD), CREAD, IRD, IREMAM, IFPO, Rapport.

Diouf M. C., 1999, « L'idée municipale, une idée neuve en Afrique », *Politique africaine*, n° 74, pp. 12-23.

Grafmeyer Y., 1994, *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan.

Haouès-Jouve S., 1999, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement sous la direction de M. A. Guillerme, Institut Français d'Urbanisme (Champs sur Marne), Université de Paris VIII, 2T.

Idrissi-Janati M., 2000, « Des citadins "ordinaires" face à un projet urbain de percée routière dans la médina de Fès » *in* Isabelle Berry et Agnès Deboulet (dir.), 2000, *Les compétences des citadins dans le Monde arabe. Penser, faire, et transformer la ville*, Paris, Karthala, pp. 289-311.

Idrissi-Janati M. et Cattedra R., 2002 « Dynamiques urbaines et recomposition des élites politiques locales : la médina de Fès », communication à l'atelier "Nouveaux élus et systèmes notabilières : sur les élites politiques locales et leur inscription sociale", 3ème Mediterranean social and political meeting, Florence, Centre Robert Schuman, IUE, 20-24 mars 2002, 21 pp.

Jampaglia C., 2000, « Stratégies technico-économiques ou alternatives sociales ? Réflexions sur les politiques de l'assainissement urbain au Maroc et à Casablanca », *Les Cahiers d'URBAMA*, n° 15, pp. 33-47.

Jolé M., 1982a, « Les villes et la politique de recherche française au Maroc », *Bulletin Economique et Social du Maroc*, n° 147-48, pp. 149-183.

Jolé M., 1982b, *Nature et fonction d'un outil de la planification, le Schéma- Directeur de Rabat-Salé*, Thèse de Troisième cycle en Urbanisme et aménagement, Université de Paris XII-Val de Marne.

Kaioua, A., 1996, *Casablanca, l'industrie et la ville*, Tours, éditions de Urbama, collection "Fascicules de Recherches" n°30 et 31.

Lussault M., 2000, « La ville des géographes », in Paquot T., Lussault M., Body-Gendrot S. (dir.), 2000, *La ville et l'urbain. L'État des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 25-26.

Massiah, G. et Tribillon J.-F., 1988, *Villes en développement : essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde*, Paris, la Découverte.

Direction de l'aménagement du territoire (MATUHE), 1999, *Débat National sur l'Aménagement du Territoire. Eléments introductifs. Région Grand Casablanc*a, Rabat, ed. Okad.

MATHUE, 2000, *Programme du débat national sur l'aménagement du territoire*, Rabat, éditions du MATUHE.

Mecherfi A., 2003, « Autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale », in *La Nouvelle Charte communale, vers une collectivité locale citoyenne,* Actes des deux journées d'étude organisées par la REMALD le 17 avril 2003 à la faculté de Droit de Rabat-Agdal et le 21 juin à la Province de Benslimane, éditions de la REMALD, n°44, 2003, pp. 11-20.

Miège J.-L., 1990 , « Les origines du développement de Casablanca au XIX^{ème} siècle », Rabat, *Hesperis-Tamuda*, 1953

Gallissot R., *Le Patronat européen au Maroc*, Casablanca, EDDIF.

Naciri M., 1985 , « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », in Métral, F. *et alii*, *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Lyon, Maison de l'Orient, pp. 14-22.

Naciri M., 1987, « L'aménagement des villes et ses enjeux », *Maghreb-Machrek*, n° 118, pp. 46-70.

Navez-Bouchanine F. (dir.), 2002, *La fragmentation en question*, Paris, L'Harmattan

Osmont A., 1999, « La Banca Mondiale e la gestione urbana. La ricerca dell'efficacia », in Cattedra R., Memoli M., Spagnuolo D. (eds), *La città legale e illegale. Traiettorie di sviluppo urbano : dalla città di diritto al diritto alla città*, *Nord e Sud*, N.S. XLV, mai, n° monographique, pp. 17-35.

Rachik A, 2002, *Casablanca. L'urbanisme de l'Urgence*, Casablanca, Fondation Adenauer.

Rachik A., 1995, *Villes et pouvoir au Maroc*, Casablanca, Afrique Orient.

REMALD (Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement), 2003, *La nouvelle Charte communale et la nouvelle organisation des préfectures et provinces*, Rabat, éditions de la REMALD, Collection « textes et documents », n° 72

Sedjari A., 2000, « L'État contre la ville ? », in Sedjari A. (dir.), *Le Devenir de la ville*, Rabat, L'Harmattan-Gret, pp. 93-114.

Sehimi M., 1991, « Les élus locaux, entre "tribalisme" et makhzen », in Sedjari (dir.), *État, espace et pouvoir local*, Rabat, Guessous, pp. 127-135

Signoles P., 1999, « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe », in Signoles P, El Kadi G. et Sidi Boumedine R. (dir.), 1999, *L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs,* Paris, CNRS éditions, pp. 19-55.

Signoles P., El Kadi G. Sidi Boumedine R., (dir.), 1999, *L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs,* Paris, CNRS éditions.

Troin J.-F., 1987, « La conurbation littorale marocaine. Composantes et réalités », *Maghreb-Machrek*, n° 118, pp. 71-85.

Troin J.-F., 1986, « Le Centre des affaires de Casablanca : Extension et démultiplication », *Bulletin de la société languedocienne de géographie*, t. 20, Montpellier, pp. 285-296.

Turco A., 1988, *Verso una teoria geografica della complessità*, Milan, Unicopli.