

International Journal of Spaces and Urban Territory
 p-ISSN : 2534-8183 / e-ISSN: 2382-3011
 © Knowledge Journals
 www.knowledgejournals.com

LA GOUVERNANCE AU PRISME DE LA PLANIFICATION URBAINE : DES ILLUSTRATIONS DU MAROC

Mustapha CHOUIKI

Université Hassan II, Casablanca

RESUME

Conçue en tant qu'acte de modernisation de la gestion de la chose publique, la gouvernance, ne s'est pas traduite par un désengagement consistant de l'Etat, malgré la concession de certains services publics. Ses tares originelles constituent des handicaps majeurs dans sa déclinaison opérationnelle. :

En tant que notion polysémique ayant oscillée entre de nombreuses charges conceptuelles et ayant été instrumentalisée par de nombreuses instances internationales à des fins pas toujours concordantes, elle a, à chaque fois véhiculé des objectifs aussi séduisants que difficiles à atteindre. Ce qui a mis en évidence ses limites et sa faible rentabilité opérationnelle. L'expérience marocaine est riche en enseignements sur la faiblesse de ses résultats face à une réalité urbaine de plus en plus complexe.

Cette expérience permet de dégager un constat où la richesse des promesses contraste avec la faiblesse des résultats et l'ampleur des manœuvres dilatoires.

Au niveau de la planification urbaine, la gouvernance a beaucoup joué dans la transformation des documents d'urbanisme en outils de rattrapage, et l'accentuation du processus de déplanification urbaine, conformément au retour en force du libéralisme.

Mots-clés : Maroc, Gouvernance urbaine, planification urbaine, production de l'espace urbain

SUMMARY

Conceived as act of modernization of management of the public thing, the governance, has not translated into a désengagement consisting the State, despite the concession of some public services. Its original tares constitute handicaps major in its operational declination. :

As notion polysémique having oscillated between many tend conceptual and having been instrumentalisée by many international authorities for purposes always concordant, it a, to each time transport objectives also séduisants that difficult for reach. What has put in obviousness its limit and its weak operational profitability. The Moroccan experience is rich in enseignements on the weakness of its results in the face of an increasingly complex urban reality.

To the level of the urban planning, the governance has a lot played in the transformation of documents of town planning in tool of correction. What has translated into the incoherence of estimates with the real city evolution. The governance is equally for a lot in the emphasis of the process of déplanification urban, accordingly to the principle of désengagement of the State and to the return in force of the liberalism.

Thus, the placement œuvre of the governance has arrived to impose economic logic in areas where they were found marginalized by the strong presence of the State. The releasing of the process of déplanification has been accompanied by a relaxation of the administrative organization where to leave it to make earn everywhere the terrain, to the name of the liberalism.

Keywords : Morocco, urban governance, urban planning, production of the urban space

Introduction

La gouvernance est présentée d'une manière ou d'une autre comme un acte de modernisation de la gestion de la chose publique, s'inscrivant dans le cadre d'une refonte de la politique publique, à travers la redéfinition des missions des services publics. Elle est voulue comme une réplique à la crise de l'Etat providence devenu incapable de prendre en charge la question sociale dans sa globalité et sa complexité. Elle ne signifie pas désengagement de l'Etat, mais une autre forme de son implication visant sa modernisation, et une façon de limiter le centralisme excessif, et de promouvoir et responsabiliser les collectivités locales. Le rôle de l'Etat est recentré sur les missions régaliennes de législation, de régulation et de contrôle. Ce qui pose en de nouveaux termes, d'une part, les liens entre l'Etat et ses organes décentralisés, et d'autre part ses liens avec le Marché. Cette autre façon de gérer les affaires publiques se veut également un exercice de promotion de la démocratie et partant de la citoyenneté, consistant à impliquer l'ensemble des partenaires autour d'un même projet visant l'efficacité par le consensus. Comme elle promeut la proximité comme principal vecteur de réponse aux attentes des populations.

Définie comme telle, la gouvernance s'adosse à trois piliers : la sphère publique, la sphère privée, et la sphère associative. Ce qui lui donne la posture d'une démarche repositionnant les logiques d'intervention au sein du champ politique, économique et social, en posant la problématique des rapports entre l'Etat, le Marché et la Société civile dans le cadre de la recherche de nouveaux équilibres et dans un cadre contractuel, tout en cherchant à dépasser l'opposition entre l'Etat et le Marché, et de promouvoir de nouvelles connexions entre le Global et le Local. Ainsi, la gouvernance se veut une démarche de prise en compte du fait qu'il ne peut y avoir d'efficacité de l'action publique sans l'implication de tous les acteurs en présence.

1. Les tares originelles

1.1 Les péripéties d'un mode de gestion calé sur l'étranger

Il importe d'abord de souligner que nous sommes en présence d'une notion polysémique, étant donné qu'il s'agit d'un terme suscitant des ambiguïtés et des confusions au niveau de son contenu et son utilisation. Il est, à la fois, question de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance de l'emploi, de gouvernance mondiale, de gouvernance des régions, de gouvernance multi-niveaux . . . En plus, la question des liens entre l'économique et le politique, est au cœur des controverses sur cette notion.

L'évolution de l'utilisation de cette notion n'est pas démunie, de controverses de différentes natures : Quelques repères historico-opérationnels de cette évolution ne peuvent être qu'édifiants :

Dans les années 1930, les anglophones redécouvrent le terme de *governance* pour désigner les pratiques de management des entreprises. Autrement dit cette notion a refait surface dans le milieu économique.

Mais ce n'est qu'à partir des années 80, que la notion de gouvernance devient une politique qui investit les champs des relations internationales, du développement et de l'urbain et acquiert même la posture d'une mode, malgré son caractère polysémique ascendant.

Dans les années 1990, cette notion réapparaît dans le domaine de l'économie politique et dans le langage des institutions internationales (ONU, Banque mondiale, FMI), en retrouvant sa signification première d'art ou de manière de gouverner, en lui associant une connotation nouvelle qui promeut un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile.

Dès le début des années 90, l'échec du programme de réajustement structurel a donné lieu à des divergences dans la conception de la gouvernance. Suite à quoi,

en 1992, la Banque Mondiale a prôné la « bonne gouvernance » avec toujours plus de privé et moins de public. En 1997, le PNUD formalise une stratégie de « bonne gouvernance », adossée à une définition axée sur le développement humain. En 2004, la création de Cités et Gouvernements Unis (CGLU) marque un tournant dans la consécration de la gouvernance comme question internationale exigeant une coordination plus grande entre les cités concernées.

A partir de 2006, la BM a donné, à la gouvernance, un sens plus large, et en a fait une condition de l'octroi de l'aide aux collectivités locales. En novembre 2008, ONU-Habitat a relancé la bonne gouvernance urbaine, lors du IV^e Forum urbain, organisé à Nankin. En 2011 Métropolis a prôné la gouvernance intégrée : Intégration horizontale et verticale, pour un développement intégré : Moins d'Etat et mieux d'Etat. Dans son manuel de 2011, Métropolis développe le concept de gouvernance intégrée comme alternative à la gouvernance dans son acception classique.

Les débats sur la gouvernance ont fini par des divergences qui ont pris des colorations nationales, et le tout s'est traduit par l'émergence de modèles assez nuancés les uns des autres :

- En France la gouvernance urbaine a été déclinée sous forme d'une politique de la ville focalisée sur les quartiers difficiles ;
- Les USA à travers USAID concentrent leur promotion de la gouvernance sur l'encouragement du développement de la démocratie locale,
- La coopération allemande focalise son soutien sur la régionalisation, la société civile et la participation ;
- La coopération suisse se concentre sur le rapprochement du gouvernement des citoyens et sur l'appui au développement communautaire...

Ainsi, chaque pays du Nord promeut son modèle politique. Il n'y a donc plus de «gouvernance » universelle ; De même chaque bailleur de fonds privilégie une approche particulière d'appui à la gouvernance.

En conséquence, la gouvernance n'est pas un concept épistémologique, mais une simple notion qui s'assimile à un phénomène de mode politique enveloppée dans une réflexion scientifique : une notion fourre-tout, ou une notion-valise qui s'inscrit dans des doctrines politiques aussi différentes que divergentes ;

Ainsi, ces différents niveaux et ces acceptions divergentes coexistent sous l'effet de l'intrusion des bailleurs de fonds internationaux dans la gestion de la crise urbaine devenue un champ d'investissement politiquement et économiquement rentable. Conséquemment, la Banque Mondiale qui est devenue le grand théoricien et le grand acteur de la gouvernance urbaine, a fait de la gouvernance urbaine un outil d'ingérence dans les affaires urbaines, notamment dans les pays du Sud.

Cette évolution très schématisée met en évidence un parcours mouvementé d'une notion polysémique mobilisant des intérêts étrangers de différents horizons, et reflétant un modèle du « Tout Gouvernance »

1.2 Des objectifs plus séduisants qu'opérationnels

Se voulant porteuse de réponses à de nombreuses attentes, la notion de gouvernance continue à courir plusieurs objectifs à la fois :

- Elle se veut d'abord une boîte à outils pour l'essentiel des problèmes de l'urbanisation ; Ces problèmes qui ne cessent de se complexifier et qui démontrent leur résistance face aux modes de gestion classiques justifient la recherche de nouvelles et bonnes pratiques ;
 - La recherche d'une intelligence enrichissante et concordante dans le cadre d'un système de gestion se voulant collectif et participatif se présente comme étant plus séduisante ;
 - Le retour en force du libéralisme au début des années 80, s'est traduit par la recherche de nouveaux domaines d'investissement au sein du secteur public, et a séduit des Etats en proie à des difficultés aggravées par le réajustement structurel

imposé par les bailleurs de fonds internationaux ;

- Les services publics dont la gestion est aggravée par le désengagement de l'Etat, se sont présentés comme de nouvelles opportunités d'investissement et d'allègement des pressions sur les budgets publics ;

- La gouvernance s'est présentée comme une forme de consécration d'un cadre idéologique de synchronisation de la politique urbaine avec le système économique libéral ;

- Une opportunité d'implication des populations dans la résorption des problèmes de leurs territoires ;

- Une occasion pour consacrer les principes et les pratiques de la gestion urbaine de proximité ;

- Un cadre permettant de réduire la crise sociale dans le cadre de stratégies adaptées au cas par cas ;

- Apporter un appui aux collectivités locales et renforcer leurs capacités d'action ;

- Une démarche de développement urbain intégré faisant de chaque quartier un lieu de centralité par rapport aux territoires environnants ; (1)

- Un vecteur de régulation et d'atténuation des conflits sociaux ;

- Un mode opératoire de la gestion urbaine recherché pour plus d'efficacité ;

Il s'agit ainsi d'une stratégie changeant de contenu, de forme et d'acteurs en vue d'être adaptable à toutes les situations, dont le seul dénominateur commun réside dans le retour du néolibéralisme nécessitant la volonté de limiter l'intervention publique.

1.3 Des limites certaines

A côté de ses aspects attrayants, la notion de gouvernance colporte des faiblesses rarement mises en évidence. C'est le cas notamment de :

- La recherche du consensus dans les processus de décisions donne lieu assez souvent à des compromis, cadrant beaucoup plus avec les positions des parties prenantes qu'avec la réalité ;

- La gouvernance est assez souvent réduite à la marchandisation du service public, à travers les privatisations, et les

concessions des services publics relevant de la compétence des structures de l'Etat ;

- L'inertie des institutions, les cadres juridiques en vigueur, et la bureaucratie, avec lesquels la gouvernance est obligée de composer, arrivent toujours à détourner des projets conçus dans le cadre de la vision véhiculée par la gouvernance ;

- Les difficultés de communication inhérentes au recours à des discours techniques difficiles à assimiler par les populations, de la part de techniciens non habitués à communiquer s'ajoutent aux difficultés de mobiliser les populations pour ne pas permettre à la gouvernance d'apporter plus de crédit à une administration rongée par la bureaucratie et la corruption ;

- La participation citoyenne n'est pas généralisée à tous les stades des projets territoriaux ;

- La gouvernance urbaine s'est avérée une façon de privilégier l'approche économique des problèmes urbains, même dans leurs dimensions sociales ;

- Les retombées concrètes pour les populations se ramènent à un assujettissement croissant du secteur public aux lois du marché ;

- La multiplication des dérapages a exigé la mise en place de système de régulation dicté par les instances étrangères. Née contre la régulation étatique la gouvernance a ainsi introduit des régulations étrangères : BM et différents bailleurs de fonds étrangers

- La gouvernance urbaine a constitué une couverture pour l'ouverture de la gestion urbaine des pays du Sud aux entreprises du Nord ;

- La gouvernance a ouvert la voie à une modernisation couteuse qui a accru l'endettement des municipalités, et leur aliénation aux bailleurs de fonds internationaux ;

- Le partenariat public-privé fonctionne assez souvent au seul profit des entreprises privées ;

- La gouvernance est handicapée par la difficulté d'établir un certain équilibre entre les intérêts de ses trois pôles : Etat, Marché et Société Civile ;

- Faible progrès en matière de participation des populations aux mécanismes de prises de décisions. Ce qui ouvre la voie à d'autres façons de repenser et d'exercer la politique ;
 - L'un des écueils majeurs réside dans la difficulté du passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure en réseaux qui est à la base de la gouvernance. Ce qui se traduit assez souvent par la domination d'un pôle sur les deux autres ou par une hybridation des logiques ;
 - Les faiblesses inhérentes à une vision privilégiant l'ouverture du secteur public aux opérateurs privés, ont contribué à la multiplication des difficultés en raison de l'absence du contexte démocratique nécessaire à asseoir à une gestion urbaine renouvelée et renouvelante.
 - Les difficultés de communication inhérentes au recours à des discours techniques difficiles à assimiler par les populations ne permettent pas une parfaite transparence de la gouvernance ;
- .En somme, l'absence d'une volonté politique forte n'a pas favorisé une mise en chantier crédible de la gouvernance urbaine, et ce au moment où celle-ci est censée être l'expression d'une volonté politique cherchant à mettre en œuvre une approche managériale participative, en vue d'accroître les performances de la gestion urbaine, et partant répondre efficacement aux attentes des populations.

1.4 Une expérience marocaine multipliant les ratées

Au Maroc, la gouvernance urbaine est loin de fonctionner comme un modèle global performant de gestion des villes. Dans le meilleur des cas elle est instrumentalisée pour la gestion de certains projets bien spécifiques ayant trait à certains aspects de la vie sociale, de manière éphémère. Certains programmes de réhabilitation ou de relogement de quartiers sommaires ou menaçant ruine font l'objet d'une gestion participative en vue de la nécessaire adhésion des populations concernées, que la Politique de la Ville instituée en 2012 a érigé en passage obligé, sans aucune institutionnalisation des canaux

de la participation citoyenne. L'absence de mécanismes d'institutionnalisation de la participation de la société civile prive la gouvernance de l'un de ses piliers majeurs, à savoir une démarche partenariale structurée et pérenne, ne favorise pas l'émergence d'une gestion urbaine de proximité crédible et performante.

Ainsi, cette expérience se caractérise par :

- Une redistribution du pouvoir partielle, éphémère et inachevée ;
- Une fragmentation excessive des prérogatives : dilution des responsabilités ;
- Une grande instabilité des pratiques qui changent d'un projet à l'autre ;
- Une prééminence des discours sur la pratique ;
- Une déplanification urbaine accrue : des projets improvisés et non partagés ;
- Faiblesse de la transparence de la gestion urbaine ;
- Les pratiques participatives restent timides : Déficit de la démocratie locale ;
- L'Etat a concédé beaucoup plus au secteur privé qu'aux collectivités locales : une gouvernance plus économique que politique ;
- Une décentralisation au profit des structures du pouvoir beaucoup plus qu'au profit des collectivités locales représentatives ;
- Un faible intérêt au civisme et à la culture démocratique : Reproduction d'une société déstabilisée et assistée ;
- Le défaut d'une exploitation optimale des richesses offertes par l'arsenal juridique en vigueur» (2)
- L'économie des moyens l'emporte sur la rationalisation de leur gestion : la limitation des dépenses publiques prime.
- La multiplication et la diversité des rouages limite la visibilité de la chose publique et du rôle de l'Etat : décisions et actions;
- Moins de légitimité pour les collectivités locales à travers une responsabilisation étriquée , et une déresponsabilisation accrue de l'Etat ;
- La gouvernance a contribué à la segmentation de la société, à travers la sélectivité des mécanismes de la participation, des bénéficiaires, et des projets ;

- La gouvernance a permis d'élargir la marge de manœuvre des pouvoirs locaux au nom de la gestion de proximité ;
- Elle a accrue l'intérêt pour la seule gestion financière des villes, et l'efficacité économique est devenue une exigence de l'efficacité de l'action publique ;

2. Gouvernance et production de l'espace urbain

La gouvernance urbaine constitue la vision territoriale la plus en vogue de l'ensemble des instrumentalisation de cette notion. Envisagée sur la base de l'expérience marocaine, la question de la gouvernance urbaine permet de dégager le constat suivant :

2.1 Des ambitions affichées débordantes

La gouvernance est présentée comme étant porteuse d'un référentiel à même d'atténuer les déficiences urbaines et de cadrer l'action urbanistique, à plus d'un niveau :

- Une approche intégrale et intégrante adossée à une prospective urbaine globale ;
- Une vision focalisée autour de la durabilité urbaine ;
- Une intervention dans le cadre d'un projet de territoire ;
- Une vision partagée du devenir de la ville ;
- Une maîtrise concertée des dynamiques territoriales ;
- Une utilisation du sol partagée ;
- L'expression d'un urbanisme d'inclusion sociale ;
- Une adaptation aux changements des structures territoriales ;
- Un urbanisme de médiation : convergence des intérêts en présence ;

2.2 Une multiplication des manœuvres dilatoires

Etant donné que la fabrication urbaine constitue une des sphères hégémoniques du pouvoir local, on assiste à un acharnement à l'affaiblissement de la planification urbaine qui bloque les initiatives privées, la liberté d'actions des élus et des autorités locales, à travers :

- La mise à profit des méfaits de la bipolarité du pouvoir local et des conflits qui en découlent ;
- Le recours à la dérogation pour contourner les documents d'urbanisme ;
- L'instrumentalisation diligentée par les notables de la production informelle de l'espace urbain ;
- La montée en puissance de la médiation sociale comme outil de pression sur la gestion urbaine, et de multiplication des courroies de transmission entre les structures du pouvoir et la société ;
- Des prérogatives locales opérationnalisées de manière sélective ;
- Le clientélisme politique inhérent à la recherche de la pérennisation des fiefs électoraux de certains élus locaux fait de l'ingérence dans les processus de fabrication urbaine un moyen d'attraction de nouvelle clientèle, dans une conjoncture où l'habitat constitue un souci ascendant au sein de toutes les couches sociales. Cette ingérence est pour beaucoup dans l'émergence de nouveaux notables locaux, (3) qui s'acharnent à ce que « les personnes estompent les fonctions ». (4)
- Le détournement des dispositions des documents d'urbanisme par des jeux astucieux et initiés d'interprétations de la réglementation en vigueur ;
- La faiblesse des approches participatives en matière d'élaboration des documents d'urbanisme limite l'expérimentation de la gouvernance urbaine, la prive de l'apport de la population et l'ampute d'une de ses dimensions majeures, notamment au niveau de l'établissement des stratégies d'action, et sur le plan de la formulation et l'orientation des réponses aux attentes des populations ;
- La récente mise en place de la Politique de la ville comme nouveau cadre de traitement des problèmes urbains à des échelles différenciées a constitué une occasion de récupération de l'urbanisme de projet, et de passage outre les documents d'urbanisme ;
- La multiplication des pare-chocs pour les structures publiques a donné lieu à des fusibles à faire sauter lors de chaque dérapage ;

- La multiplication des dérapages au nom de la démocratie : C'est le cas d'un imam de mosquée qui s'est opposé aux autorités locales pour avoir construit un logement de manière non réglementaire, et qui a reçu le soutien de la population qui est allée jusqu'à agresser un agent d'autorité. C'est aussi le cas de Malfrats qui ont cambriolé un fourgon de transport de fonds d'une agence bancaire, et qui ont reçu le soutien de la population de tout un quartier...

- La gouvernance fait apparaître, l'Etat comme n'étant plus au centre de la vie politique, puisqu'il est arrivé à noyer son hégémonie dans un contexte de partenariats multipartites, et de rouages inextricables.

2.3 Un désenchantement généralisé

La gouvernance urbaine devient ainsi une véritable guerre d'usure pour l'Etat, la population et pour l'ensemble du système urbain qui ne cesse de perdre sur tous les plans, face à des lobbies locaux qui sortent gagnants de toutes les batailles. (5) Le désenchantement est perceptible sur presque tous les niveaux de la vie urbaine :

- La gouvernance urbaine qui a été voulue comme un modèle de gestion exemplaire a déchanté. Si elle a constitué un progrès sur la voie de l'initiation à la démocratie participative, elle n'a pas échappé aux détournements et aux récupérations de la part de différents acteurs et partenaires ;
- Les difficultés rencontrées par la gouvernance dans les pays du Sud se sont traduites par la focalisation des bailleurs de fonds sur les métropoles et leur ouverture aux grands projets très grands consommateurs de budgets ;
- La gouvernance s'est avérée un puissant vecteur de relance et de diversification de la coopération Nord-Sud, par l'ouverture de nouveaux marchés et de nouveaux domaines d'investissement ;
- La gouvernance s'est traduite par l'internationalisation de la gestion urbaine et la réadaptation des villes à la mondialisation ;
- La gouvernance idéale et complète s'est avérée un mirage qui fait toujours courir.

Elle reste un idéal et un vœu qui fait courir tout le pays.

- La gouvernance urbaine a renforcé le rôle de l'Etat en tant que premier acteur de la gestion territoriale. Implication qui vise à renforcer le poids de l'Etat à côté de celui du marché ; Une petite revanche du keynésianisme après le retour en force du néolibéralisme du début des années 80.

La gouvernance urbaine qui s'adosse à une approche fonctionnaliste de la ville n'a pas apporté des solutions tangibles :

- Elle privilégie la vision à court terme sur la vision à long terme. Ce qui a battu en brèche des espoirs en matière d'attentes au quotidien. Ainsi de nombreux programmes de logement ont été montés sans identification des sources de finance ; (6)
- Elle se veut globale, mais elle n'a fait que privilégier les aspects matériels de la ville ;
- Elle se positionne au service de l'intérêt général qui devient très dilué ;
- Elle se ramène globalement à une certaine régulation du retour en force du libéralisme par des réadaptations sectorielles répétées ;
- Elle se veut démocratique, mais elle n'a pas amélioré les prérogatives et les compétences de la démocratie représentative et participative ;
- Elle a fait éclater le canevas global de la gestion urbaine, à travers les réadaptations au cas par cas des problèmes urbains ;
- Le fait de parler déjà de la bonne gouvernance ne veut – il pas dire qu'il y a une mauvaise ?

3. Gouvernance et entraves à la planification urbaine

La gouvernabilité des villes est de plus en plus mise à mal par une multiplication accrue des processus de fragmentation des espaces urbains, des structures de leur gestion et des reports répétés des attentes des populations. Ce qui se traduit par une aggravation des déséquilibres territoriaux et sociaux. Devenue lieu de concentration des populations et des richesses, la ville se pose comme territoire de contrastes et de contradictions. Ce qui remet en question l'ensemble de son système de gouvernement.

3.1 L'instrumentalisation de la planification urbaine comme outil de rattrapage

Le propre de la planification urbaine est de penser et d'organiser les interventions qui ont pour objet la ville, non pas en tant que fin en soi, mais comme système organisé, au service d'un projet de société bien déterminé. Au Maroc, la planification urbaine est globalement l'expression d'une politique et reflète concrètement des choix politiques à travers des documents graphiques fixant des choix éminemment politiques. Ce qui explique son caractère plus conjoncturel que structurel et partant sa vocation de moyen de rattrapage éternellement déphasé par rapport à une réalité évoluant plus rapidement que les documents d'urbanisme.

En plus, « le mode de planification urbaine en vigueur au Maroc a été basé depuis l'époque du protectorat sur la séparation de fait entre l'élaboration et le suivi. Presque tous les concepteurs des documents d'urbanisme, y compris ceux de renommée comme Prost, Ecochard et Pinseau ont été remerciés peu de temps après la mise en œuvre des outils d'urbanisme qu'ils ont élaborés » (7) Ce qui ne permet pas l'accumulation nécessaire du savoir et du savoir-faire en urbanisme, dans la mesure où ceux qui ont travaillé en amont, au niveau de la conception, sont privés de l'expérience en matière de mise en œuvre nécessaire au perfectionnement des techniques de conception, et où ceux qui sont chargés du suivi, en aval, restent de simples agents d'exécution sans expérience réelle en matière de manipulation des concepts et des données abstraites. La voie est ainsi ouverte au décalage entre la conception et la mise en œuvre.

La planification urbaine en tant que mode de gestion de la coordination de l'usage du sol et de la construction, qui relève de la gouvernance urbaine se retrouve dérégulée, surtout que les rouages administratifs développent une certaine réticence face à une planification urbaine qu'ils jugent rigide. Ce qui les rend plus enclins à concéder plus de

liberté aux opérateurs privés, en passant outre certaines dispositions des documents d'urbanisme. Ainsi, la gouvernance accentue sans cesse la porosité des frontières entre les sphères du public et du privé, et permet de battre en brèche le système de planification urbaine dans sa globalité et ses fondements. Ce qui revient à dire que la gouvernance devient le principal moyen du discrédit de la planification urbaine qui se trouve au cœur de la gestion urbaine.

En effet, « l'urbanisme est une affaire de gouvernance urbaine qui y contribue à tous les niveaux et elle est un acteur majeur dans toutes les phases de définition des choix urbanistiques et d'élaboration des outils de leurs mise en œuvre. . . l'urbanisme est un des outils de toute gouvernance urbaine, qui ne peut être effective qu'en mettant l'urbanisme au centre de ses préoccupations. Sans implication effective et performante dans le domaine de l'urbanisme, la gouvernance ne peut prétendre à avoir un quelconque impact sur la réalité urbaine ». (8) Ainsi, le déficit de la gouvernance urbaine n'est pas sans conséquence sur la planification urbaine, et vis versa.

3.2 Multiplication des discordances par rapport à la réalité

Les méthodes d'approche introduites dans le cadre de la gouvernance urbaine souffrent de déséquilibres frappants entre les objectifs assignés aux études et les besoins d'élaboration de documents collant de près à la réalité à planifier. Ainsi, la gouvernance impacte négativement la planification urbaine, notamment à travers :

- Des procédures d'approbation longues et stérilisantes ;
- Les moyens financiers mobilisés ne sont pas toujours suffisants et sont généralement dispersés ;
- Les blocages liés à la multiplicité des acteurs et des rouages bureaucratiques ;
- Une faible mise en œuvre des documents d'urbanisme, en raison de la bureaucratie et du laxisme ;
- Le manque de suivi rigoureux de l'exécution des dispositions des documents d'urbanisme ;

- L'opérationnalité de ces documents n'est pas toujours certaine, en raison des amendements imposés aux concepteurs, et à la faible concertation de leur mise en œuvre ;
 - Un centralisme excessif laissant peu de place aux initiatives locales ;
 - L'élaboration des documents d'urbanisme, depuis l'indépendance est entachée de nombreuses hésitations concernant le lancement d'appel d'offres sans suite, de marchés adjugés et abandonnés, et de documents entamés et non aboutis ;
 - Le faible intérêt des collectivités locales pour un système de planification qui leur est imposé ;
 - De nombreux documents d'urbanisme qui n'achèvent pas leur chemin vers l'homologation et sont malgré tout instrumentalisés comme référence officielle ;
 - L'insuffisance voire le manque de personnel qualifié, sur les plans régional et local, qui handicape l'exécution et le suivi des documents d'urbanisme ;
 - Les délais d'élaboration des documents d'urbanisme qui ne sont jamais respectés et sont confrontés à des difficultés bureaucratiques et procédurales ainsi qu'à la lenteur et à la complexité des procédures d'approbation ;
 - La faible implication de la population et de la société civile affaiblie les documents d'urbanisme à travers la faible adhésion des acteurs concernés ;
 - Les documents d'urbanisme sont généralement dépassés avant leur approbation, en raison de la multiplication des faits accomplis qui prolifèrent à l'occasion de chaque période de refonte des documents d'urbanisme, et lors des campagnes électorales ;
 - L'importance des retards dans la réalisation des projets programmés par les documents d'urbanisme ;
 - La recherche de compromis entre les différents acteurs se traduit par des documents boiteux ou n'ayant qu'une faible consistance. Ce qui est également à l'origine de contradictions flagrantes (9).
- Ainsi, la planification urbaine est soumise à une gouvernance qui multiplie les coups fourrés pour mettre en difficulté les

documents d'urbaine, et ouvrir ainsi les brèches nécessaires aux initiatives spécifiques aux rouages administratifs locaux, et aux lobbies immobiliers. C'est donc une affaire de mentalité puisque l'absence de changement des mentalités au sein des rouages de l'administration n'est pas à même d'instaurer un quelconque changement de gouvernance;

3.3 Montée en puissance de la déplanification urbaine

« La planification urbaine au Maroc a continué comme du temps du protectorat à faire bon ménage avec le désordre. Elle se justifie par le désordre, auquel elle permet de renouveler ses formes et de redéployer ses méthodes. » (10) L'anarchie est ainsi, devenue une réalité et un outil de fabrication de la ville qui arrange pouvoir local et populations, puisqu'elle n'est autre que l'œuvre de certaines couches sociales agissant avec la connivence des élus et des autorités locales. Les lobbies locaux imposent leur bon vouloir en utilisant la population comme des boucliers humains. C'est le chaos rentable étant donné que même les collectivités locales « n'hésitent pas à violer les documents d'urbanisme approuvés ». (11)

Cette réalité qui est pour beaucoup dans une production et une structuration des villes à la sauvette, transforme la planification urbaine en un simple bricolage urbain, et les documents d'urbanisme en outils de rattrapage sans cesse dépassés. Ainsi, la gouvernance contribue à une production urbaine en décalage par rapport à la réalité telle qu'est vécue et souhaitée par les populations concernées. Autrement dit, la gouvernance n'est pas étrangère aux actions de mise en échec des documents d'urbanisme qui favorise les initiatives administratives à se substituer à une planification taxée de défaillante. De ce fait, la gouvernance a ouvert la voie à la planification administrative de la déplanification urbaine. Ainsi, la gouvernance en place est en train de « consacrer un modèle urbain qui tranche avec l'existant et met en place des structures spatiales qui ne sont pas faites pour produire

des villes selon l'acception encore dominante du terme » (12)

Dans ce sens, le recours croissant à la procédure dérogatoire est voulu comme un palliatif à la lourdeur et à la complexité du système de planification urbaine, et comme un instrument d'encouragement de l'investissement économique sur le compte de documents d'urbanisme légaux pour justifier une procédure dérogatoire purement administrative. Le contournement des différents écueils du système de planification urbaine, reconnu comme défaillant, se fait donc par le biais d'une procédure de mise à mal des documents d'urbanisme ayant une assise juridique certaine. Ces documents d'urbanisme, incriminés comme étant inadaptés aux réalités concernées et rigides par rapport à la dynamique et à l'expansion urbaines, sont malgré tout homologués et ont force de loi. Ce qui veut dire clairement que « le pouvoir politique demeure souverain et incontesté ». (13) Par conséquent, la gouvernance a tendance à promouvoir des « modèles d'urbanisme qui échappent le plus souvent à la logique de la rationalité technique de l'urbanisme et des intérêts de l'ensemble de la collectivité. » (14)

La non réalisation des prévisions des documents d'urbanisme constitue la phase la plus décisive en matière de mise en échec de la planification urbaine. Les retards accumulés ou carrément le report de certains projets constituent le moyen le plus crucial pour enterrer en partie ou en totalité un processus de planification urbaine jugé rigide et contraignant, (15) ou plutôt inadapté au redéploiement du néolibéralisme. C'est à ce niveau que réside le moyen de blocage le plus pesant et qui incite à donner un coup fatal aux documents d'urbanisme.

Conclusion

La gouvernance présente l'intérêt de reformuler des questions classiques, notamment celles inhérentes au pouvoir, et aux rapports entre la sphère politique et la sphère économique. Ce qui permet de sortir de la vision hiérarchique où l'État imposait des règles quasi immuables pour tendre vers une vision hybride de différentes structures

de pouvoir, propre à la gouvernance. La notion de gouvernance qui a accompagné le retour en force du libéralisme a cherché de repositionner le Marché dans le fonctionnement des pays et en cherchant à imposer les logiques économiques dans des domaines où elles se trouvaient marginalisées par la forte présence de l'Etat. C'est donc une façon d'imposer la domination de l'ordre économique sur l'ordre politique, administratif, culturel... en imposant le Marché comme moyen autorégulateur à la place de l'Etat Providence.

L'épisode de la gouvernance urbaine au Maroc qui est actuellement en panne de dynamisme, s'est traduit en plus de l'approfondissement de la crise de la gestion du secteur public, par l'accentuation du marasme de la planification urbaine. L'impasse actuelle de l'expérience marocaine en matière de gouvernance, ne peut être dépassée en dehors d'une stratégie de redressement de la gestion administrative du pays. Cependant, « cette stratégie passe obligatoirement par une reconsidération des conceptions et pratiques de l'administration » (16) et se doit d'être aussi globale que profonde. En matière d'urbanisme, cette stratégie « doit porter sur le respect des dispositions légales et réglementaires » tout en envisageant la refonte progressive de l'arsenal en vigueur, pour le réadapter aux évolutions en cours et lui permettre de « proposer des solutions adaptées aux situations actuelles » (17)

Si en matière d'urbanisme « les conflits sont inévitables » (18) la mise de la fabrication urbaine à l'heure de la gouvernance urbaine n'a fait qu'amplifier les conflits au sein même de la sphère chargée de la planification et de la gestion de la ville qui devient une scène de discordances et divergences sans cesse amplifiées. L'ampleur accrue des problèmes spatiaux et sociaux en milieu urbain, abordée dans le contexte segmenté de la gouvernance n'a pas permis de développer une vision globale et partant d'apporter des solutions profondes et cohérentes.

L'accouplement des problèmes de la gouvernance à ceux de la gestion de l'urbanisme, qui ont fait émerger de nouvelles

problématiques sociopolitiques n'ont pas manqué d'impact sur l'ensemble du Maroc. Dans un pays qui a accompli la transition de la majorité démographique rurale à la majorité urbaine, la prise en charge de la gestion quotidienne des problèmes urbains devient une affaire nationale. Cependant, la nouvelle mise en scène de la gestion urbaine sous la houlette de la gouvernance n'a pas fait long feu, puisqu'elle est en elle-même inadaptée, comme elle a été rapidement intégrée aux circuits bureaucratiques en place qui ont détourné, à la fois les objectifs et les mécanismes apportés par la gouvernance. L'évolution s'est traduite dans les faits par l'appropriation de la notion et de l'ensemble de son apport instrumental par le système bureaucratique en place. Les différentes réformes administratives, et les découpages territoriaux successifs ont facilité l'assimilation de la gouvernance comme nouvelle conception de la gestion urbaine, et la confiscation de ses spécificités.

Ainsi, au moment où le débat sur la gouvernance urbaine reste vivace, les choses rentrent dans l'ordre (établi) dans la pratique. La preuve, est que les rapports entre l'administration et les citoyens qui ont certainement évolué, ne doivent pas beaucoup aux apports de la gouvernance, mais aux dynamiques sociales qui ont investis la rue et la sphère politique.

Par conséquent, la gouvernance qui a été injecté par les bailleurs de fonds internationaux pour permettre aux opérateurs privés d'étendre leur champ d'action aux dépens du secteur public a été détournée par l'Etat pour redéployer ses structures et son influence. Comme quoi l'arnaque ne fonctionne pas à sens unique. Ainsi, elle s'est avérée un cadre idéologique de synchronisation de la politique urbaine avec le système économique dominant, à travers un ensemble de dispositifs, se présentant comme un modèle opérationnel à visée universelle.

Ainsi, la gouvernance s'est avérée comme n'étant pas un modèle type valable et reproductible, puisqu'elle se déploie à travers une grande diversité des lectures et des expériences. Elle est plutôt une autre

exigence de la mondialisation qui homogénéise dans la diversité.

Bibliographie

Barrou B., « FES, *« De la gestion urbaine normative à la gouvernance »* », Pub. INAU, Rabat, 400 p.

Benzakour S. 1978, « *Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975* », Editions Maghrébines, Casablanca, 436 p.

Chouiki M., 1997, « *La ségrégation socio-spatiale à Casablanca* », in Revue : *L'Homme et la Société*, n° 125, Paris, pp. 85 – 105

Chouiki M., 2003, dir. « *L'aménagement des marges urbaines de Casablanca* », Pub. Université Hassan II, Casablanca, 298 p.

Chouiki M., 2011, « *La ville marocaine. Essai de lecture synthétique* », Ed. Dar Ettaouhidi, Rabat, 156 p.

Chouiki M., 2012, « *Le Maroc face au défi urbain. Quelle politique de la ville ?* » Ed. Dar Ettaouhidi, Rabat, 150 p.

Chouiki M., 2013, « *Ville et changement au Maroc. Quel changement véhicule la ville marocaine ?* » Pub. INAU, Rabat, 200 p.

Chouiki M., 2017, « *Un siècle d'urbanisme. Le devenir de la ville marocaine* », Pub. L'Harmattan, Paris, 256 p.

Dryef M., 1993, « *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc* », Ed. CNRS, Paris, 400 p.

Lahbabi M., 1978, « *Pouvoir et instrument de la planification urbaine* », in Développement, croissance urbaine, Pub. *Bulletin Economique et Social du Maroc*, Rabat.

Pegurier J., 1981, « *Espaces urbains en formation dans le Tensift* », Ed. SMER, Rabat, 443 p.

Raffestin Cl., 1980, « *Pour une géographie du pouvoir* » Pub. LITEC, Paris, 250 p.

Notes

1 - Raffestin Cl. « *Pour une géographie du pouvoir* » Pub. LITEC, Paris, 1980, p. 175

2 - Dryef M : « *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc* », Ed ; CNRS, Paris, 1993, p. 202

3 – Chouiki M « *Le Maroc face au défi urbain* » Pub. Dar Attaouhidi, Rabat, p. 64

4 – Pegurier J. « *Espaces urbains en formation dans le Tensift* » Ed. SMER Rabat, p. 133

5 - Chouik M. op. cit, p. 64

- 6 - Benzakour S. « *Essai sur la politique urbaine au Maroc, 1912-1975* » Editions Maghrébines, Casablanca, p. 227
- 7 - Chouiki M. « *Un siècle d'urbanisme, Le devenir de la ville marocaine* » Ed. L'Harmattan, Paris, 2017, p. 101
- 8 - Chouiki M. « *L'urbanisme en questions. Problématiques conceptuelles* » Pub. INAU, Rabat, p.47
- 9 - Chouiki M. (Dir) « *L'aménagement des marges urbaines de Casablanca* » Pub Université de Casablanca, p. 208
- 10 - Chouiki M. « *La ville marocaine, Essai de lecture synthétique* » Pub Dar Attaouhidi, Rabat, p. 65
- 11 - Dryef M. op cit. p. 212
- 12 - Chouiki M « *Ville et changement au Maroc* » Pun INAU , Rabat, p. 149
- 13 – Pegurier J. op. cit. p. 134
- 14 – Lahbabi M. « *Pouvoir et instrument de la planification urbaine* » , in Développement , croissance urbaine, in BESM, 1978, p. 85
- 15 – Barrou B. « FES, « *De la gestion urbaine normative à la gouvernryef* M. Op. cit. p. 211
- 17 – Idem p. 212
- 18 – Idem P ; 216