

PA-ABF-182

Association Marocaine des Architectes et des Urbanistes

ACTES DU SEMINAIRE INTERNATIONAL

STRATEGIE URBAINE

ET

URBANISME OPERATIONNEL

RABAT

Le 11.12 et 13 Mai

1989



Union Américaine Pour Le Développement International
Bureau Régional Pour l'habitat Et l'Urbanisme



Association Nationale des Architectes et des Urbanistes

PA - ABF - 182
ISN 66265

ACTES DU SEMINAIRE INTERNATIONAL

STRATEGIE URBAINE

ET

URBANISME OPERATIONNEL

RABAT

Le 11.12 et 13 Mai

1989



Agence Américaine Pour Le Développement International
Bureau Régional Pour l'Habitat Et l'Urbanisme

SEMINAIRE INTERNATIONAL SUR LE THEME STRATEGIE URBAINE ET URBANISME OPERATIONNEL

RABAT LE 11 - 12 - 13 MAI 1989

SOMMAIRE

• Préface	V
• Discours de Monsieur le Ministre de l'Habitat	VII
• Discours de Monsieur le Ministre Conseiller près l'Ambassade des Etats Unis d'Amérique	VIII
• Discours de Monsieur le Gouverneur Directeur Général de l'Urbanisme de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement	X
• Rapport introductif de l'A.N.A.U	3

THEME I : DOCUMENTS D'URBANISME ET URBANISME OPERATIONNEL

• M^r LANFRANCO VIRGILI :	
– <i>Les nouvelles tendances de la planification urbaine.</i>	15
– les Principales caractéristiques. du système de planification en France.	17
• M^r BERGDOURI Mohamed Amine :	
– <i>Eléments de cohérence dans la mise en œuvre des instruments de la planification urbaine au Maroc.</i>	21
• Melle HENDA GAFSI :	
– <i>Eléments de bilan sur la mise en œuvre des documents d'urbanisme dans le District de Tunis</i>	25
• M^r BOUHIYA ABDELLAH :	
– <i>Le rôle des différents intervenants en matière d'élaboration des documents d'urbanisme — Cas de Casablanca</i>	31
• M^r FATHI ENNAIFER :	
– <i>Pour une réforme de l'usage des documents d'urbanisme l'expérience Tunisienne</i>	35

THEME II : CONDITIONS DE MAITRISE DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

• M^r TAHIRI Moulay Cherif :	
– <i>Politiques d'urbanisation et stratégies d'aménagement.</i>	43
• M^r VINCENT RENARD :	
– <i>Du document à l'opération d'urbanisme : contraintes et incitations"</i>	51

• M ^r BENYAHIA Najib :	
– <i>Les éléments du montage des opérations d'aménagement.</i>	53
• IBNOU TOUZI TAZI Amine :	
– <i>Le projet de développement urbain de Tetouan dans le cadre de la planification urbaine.</i>	59
• M ^r BELLALOUNA Rachid :	
– <i>Les projets de développement en Tunisie : Montage et Réplicabilité – TUNISIE.</i>	65
• M ^r LAHMANI Jamal Eddine :	
– <i>Les modalités d'Adaptation et de suivi des opérations D'Aménagement.</i>	71
• M ^r M'BARKI Mohamed :	
– <i>Urbanisme opérationnel ou dialectique du concret Cas d'une grande opération d'aménagement – HAY RYAD.</i>	75
• M ^r BERNI Josef :	
– <i>Le contexte métropolitain de la Barcelone olympique – ESPAGNE.</i>	83

THEME III : IMPACT DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT.

• M ^r ANSELMO VAZ :	
– <i>Opérations d'Urbanisme et Service Publiques l'expérience de la Ville de SINTRA au PORTUGAL.</i>	89
• M ^r BOUKHARBILA :	
– <i>Incidences des opérations sur les services urbains : le cas de Ben M'rah à Oujda.</i>	101
• M ^r CHORFI Abderrahmane :	
– <i>Les lieux urbains au regard des nouvelles opérations d'aménagement</i>	115
• M ^r MOULAY Rachid :	
– <i>Réflexions sur le paysage urbain dans les opérations de lotissements</i>	121
• M ^r TRABELSI BELKACEM :	
– <i>Les Urbanisations nouvelles en Algérie. L'Expérience de la Procédure des zones d'Habitant urbain nouvelles (ZHUN)</i>	125
• Mme FRANCOISE NAVEZ-BOUCHANINE :	
– <i>Quelques effets sociaux économiques des grandes opérations d'urbanisme et d'aménagement au Maroc".</i>	129
• Recommandations du Colloque.	
• Mme ISIS ABDEL MESIH BESHAI :	
– <i>Stratégie urbaine et nouvelles zones d'aménagement dans le grand CAIRE" (en arabe)</i>	3

PREFACE

Un séminaire international portant sur le thème «STRATEGIE URBAINE ET URBANISME OPERATIONNEL» s'est tenu à Rabat les 11-12 et 13 Mai 1989. Ce séminaire, organisé par l'Association Nationale des Architectes et Urbanistes (A.N.A.U.) en collaboration avec le Bureau Régional de l'Habitat et de l'Urbanisme pour l'Afrique du Nord et le Proche-Orient (R.H.U.D.O.) de l'Agence Américaine pour le Développement International (U.S.A.I.D.), a réuni des responsables, praticiens et chercheurs de plusieurs pays méditerranéens : Algérie, Tunisie, Egypte, Espagne, France, Portugal et Maroc.

S'inscrivant dans le prolongement des préoccupations de l'A.N.A.U. et du R.H.U.D.O., cette manifestation vise à développer la réflexion et à établir des échanges d'expériences entre ces différents pays.

L'urbanisme opérationnel constitue un thème d'actualité majeur particulièrement pour les pays à forte croissance urbaine. Celui-ci a été abordé durant cette manifestation à partir des trois sous-thèmes suivants :

- Documents d'Urbanisme et Urbanisme opérationnel*
- Conditions de Maîtrise des Opérations d'Aménagement*
- Impact des Opérations d'Aménagement.*

Les contributions des différents participants et la qualité du débat ont pu faire émerger un consensus sur la nécessité d'adopter de nouvelles approches d'Aménagement, impliquant les différents partenaires et responsabilisant les collectivités locales.

Les enseignements dégagés de cette manifestation ont confirmé l'intérêt du thème et en même temps révélés des interrogations sur certains axes qu'il conviendrait d'approfondir dans l'avenir. Cette publication constitue une contribution aux débats sur les questions d'Aménagement et d'Urbanisme qui nous espérons pourra se poursuivre entre les différents partenaires.

*David Olinger
Directeur
Bureau Régional de l'Habitat
et l'Urbanisme
pour l'Afrique du Nord
et le Proche-Orient.*

*RHARBI Larbi
Secrétaire Général
de l'Association Nationale
des Architectes
et urbanistes*

DISCOURS DE MONSIEUR LE MINISTRE DE L'HABITAT

Il m'est particulièrement agréable de vous souhaiter la bienvenue au nom du Gouvernement de SA MAJESTE LE ROI HASSAN II, Dieu -le glorifie- et de vous remercier d'avoir répondu à l'invitation de l'Association Nationale des Architectes et Urbanistes à ce séminaire international qui traite de la Stratégie Urbaine et de l'Urbanisme Opérationnel : thème important dont l'incidence sur le développement économique et social est au centre de nos préoccupations.

Mesdames et Messieurs,

Il me paraît superflu d'insister sur le rôle grandissant de l'urbanisme et le souci qu'engendre les éléments qui le constituent, ce qui nécessite une attention particulière de tous les responsables afin de le maîtriser et par conséquent faciliter la vie des populations.

Devant ces imbrications, il n'est plus possible de traiter chaque élément de l'urbanisme. Chacun ayant des interactions sur les aspects, économique, social, culturel et portant sur le développement global. Ce constat nous amène à élaborer une politique urbanistique cohérente et globale afin d'éviter les erreurs qui pourraient surgir lors de la mise en application des décisions arrêtées.

C'est dans cette perspective que votre rencontre est opportune, car elle constitue un cadre de réflexion adéquat vu la participation de personnalités bénéficiants d'une expérience unanimement reconnue et venues de nombreux pays. Votre rencontre illustre parfaitement le caractère universel de l'homme moderne dont les besoins présentent de plus en plus de similitudes.

Cette situation nous contraint en effet à nous ouvrir les uns sur les autres pour prendre connaissances des riches expériences vécues à travers le monde.

Mesdames et Messieurs

Il est un domaine où la concertation et la coopération prennent toute leur importance. Il s'agit et c'est là le thème de votre séminaire- de la phase opérationnelle de l'urbanisme, car c'est là où les théories et les conceptions sont mises à l'épreuve et nécessitent par conséquent une maîtrise parfaite de tous les éléments d'intervention qu'ils soient juridiques, institutionnels, financiers, humains ou autres; puisqu'il s'agit de maîtriser utilement les transformations de l'espace du profit de l'homme.

Dans ce cadre, les Hautes Directives de SA MAJESTE LE ROI HASSAN II sont édifiantes et c'est grâce à Elles que le Royaume du Maroc compte plusieurs expériences urbanistiques des plus réussies et des plus riches. En effet, et grâce à l'action conjuguée des autorités gouvernementales et des collectivités locales et avec l'adhésion totale des populations et du secteur privé, le Maroc a vu naître de très nombreux projets répondant aux orientations fixées par les différents plans de développement, ce qui peut être illustré par les nombreuses réalisations et projets en cours, à travers toutes les villes du Royaume. Cet effort est explicitement cité en exemple par de nombreuses instances internationales et couronné par des prix prestigieux tel le Prix

Agha Khan d'Architecture Islamique et le Prix de la Conférence des Ministres Arabes de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Ceci étant, nous considérons au Maroc que notre tâche reste encore importante pour la satisfaction des besoins sans cesse grandissant mais aussi et surtout pour réaliser le vœux de SA MAJESTE LE ROI HASSAN II que Dieu le glorifie et qui veut assurer à tous ses sujets une vie digne dans un cadre qui permet à la fois de répondre aux exigences de la vie moderne, tout en restant fidèle aux fondements authentiques de notre civilisation.

Mesdames et Messieurs,

Avant de terminer mon propos, permettez-moi, de présenter mes chaleureuses félicitations à l'Association Nationale des Architectes et Urbanistes pour l'heureuse initiative qu'elle a bien voulu prendre pour réunir ce séminaire auquel je souhaite pleine réussite.

Je vous remercie

DISCOURS DE M^r RICHARD. L. JACKSON

MINISTRE-CONSEILLER

Ambassade des Etats Unis d'Amérique

Je tiens à vous souhaiter à tous la bienvenue à Rabat au sein de cette manifestation distinguée d'experts du Maroc et des pays voisins.

L'application de votre savoir-faire d'urbanistes, de gestionnaires dans la construction de logements et l'aménagement des zones urbaines est essentielle. J'espère que grâce à cette conférence nous confirmerons une nouvelle fois la valeur et l'importance de l'urbanisme et des urbanistes dans le développement des villes.

L'urbanisation rapide constatée en Afrique du Nord crée la nécessité de procéder à une planification soigneuse pour loger une population qui augmente vite dans des villes en expansion. Une croissance aussi rapide exerce une pression terrible sur l'habitat, l'infrastructure, les services et les villes secondaires de vos pays respectifs. Les résultats en sont : l'apparition de quartiers clandestins, des problèmes d'environnement causés par l'insuffisance des réseaux d'égouts et des systèmes d'enlèvement des ordures, des problèmes de santé causés par la pollution de l'eau, ainsi qu'une circulation urbaine effrayante et la pollution de l'air. En somme, le milieu urbain souffre, de même que les populations qui y vivent.

La communauté des pays donateurs commence juste à reconnaître la profonde influence de l'urbanisation sur le développement social et économique. Un consensus se forme sur l'idée que l'amélioration de l'efficacité et de la productivité des cités et des villes est essentielle pour la croissance économique. L'Agence pour le Développement International contribue au processus d'urbanisme et de construction de logements au Maroc et dans d'autres pays représentés ici aujourd'hui.

Ici au Maroc, par exemple, pendant ces 20 dernières années, le nombre des centres urbains s'est accru de plus de 250 pourcent passant de 78 en 1960 à 243 en 1982. Le Ministère du Plan estime que le Maroc urbain comptera 50% de la population en 1992 pour atteindre les 61% en 2007. Ceci aura des conséquences énormes sur des poles de croissance de métropoles telles que le couloir Casablanca-Kenitra, de même que sur d'autres centres urbains importants du pays.

Nous travaillons ici avec le Ministère du Plan, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Habitat, différents autres organismes gouvernementaux et avec les municipalités pour soutenir les initiatives et les programmes du Maroc en matière d'urbanisme. C'est ainsi que cette semaine, une importante mission internationale, composée d'experts des questions foncières, financières et d'habitat, est actuellement à Tetouan, ville de 250.000 habitants au nord du pays, pour travailler à l'élaboration d'une stratégie des Zones d'Aménagement Concerté. A partir d'une évaluation de l'expérience marocaine et de celles des autres pays, et dans des efforts de développement conjoints, l'USAID aidera le Gouvernement du Maroc

à développer, pour la première fois, un partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour l'aménagement des terrains urbains. Cet effort coordonné de planification devrait servir de modèle pour les autres villes du Maroc, et peut être pour celles des autres pays de la région.

L'USAID a constaté qu'elle peut jouer un rôle important en matière d'urbanisme et de politique urbanistique en Afrique du Nord. Ceci représente un changement important et, à notre avis, judicieux par rapport à l'accent que nous mettions auparavant sur la construction de logements. Notre objectif est maintenant le dialogue politique avec les gouvernements des pays d'accueil et le renforcement des institutions qui ont un impact sur l'urbanisme et l'habitat. Nous reconnaissons l'importance des documents de planification et d'urbanisme qui en résulteront finalement dans les cités, les villes et les quartiers et qui répondront aux besoins de leurs habitants, des commerces et des industries.

Nous nous félicitons d'être, avec l'Association Nationale des Urbanistes et des Architectes, les hôtes de cette conférence. Je suis certain que nous allons apprendre beaucoup les uns des autres ; que nous aurons des discussions animées et fructueuses ; et que nous retournerons vers les défis qui nous attendent en matière d'urbanisme avec des idées fraîches et un engagement reconfirmé dans nos efforts de planifier au mieux les villes et les communautés.

DISCOURS DE MR. M'HAMMED DRYEF
*GOUVERNEUR DIRECTEUR GENERAL DE
L'URBANISME DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT*

Monsieur le Ministre de l'Habitat,
Monsieur le Ministre conseiller près de l'Ambassade
des Etats Unis d'Amérique au Maroc,
Monsieur le Wali de SA MAJESTE LE ROI à Rabat,
Mesdames, messieurs,

En participant à l'ouverture de ce séminaire, je tiens tout d'abord à féliciter et à remercier l'Association Nationale des Architectes et Urbanistes (A.N.A.U.) d'avoir pris l'initiative d'une manifestation internationale et l'avoir mise sur pied dans les meilleures conditions.

Je remercie également l'U.S.A.I.D. pour sa collaboration étroite à cette manifestation.

Je remercie enfin tous les participants à ce séminaire international et plus particulièrement les praticiens et les chercheurs des pays amis venus nous faire part de leurs expériences et à qui je souhaite un excellent séjour au Maroc.

Les circonstances ont voulu que cette manifestation prenne place dans une réflexion très large qui sera marquée, par la préparation d'un séminaire national sur l'urbanisme, l'aménagement du territoire et l'environnement.

L'approche des problèmes d'organisation et d'aménagement de l'espace qui oriente l'action de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (D.G.U.A.T.E.), impose la mise en place des moyens institutionnels, techniques, juridiques qui tiennent compte des nouvelles données du développement économique et social du pays.

L'approche des professionnels regroupés au sein de l'A.N.A.U., qu'ils appartiennent au secteur public, semi public ou privé, qu'ils aient à intervenir au niveau des études, de la réalisation de projets, ou de la recherche et de l'enseignement devrait s'appuyer sur une analyse critique de multiples expériences pour déboucher sur des propositions à même d'enrichir les interventions dans le domaine de l'Urbanisme et de l'Aménagement.

La complémentarité de ces deux approches devrait être pleine de promesses et d'enseignements et vous comprendrez que les commissions mises en place pour la préparation du séminaire national seront à l'écoute de vos travaux.

Mesdames, messieurs :

La planification et la gestion de l'espace urbain au Maroc, sont confrontées à de multiples défis dont le principal est la pression démographique qui s'exerce sur nos agglomérations dans un contexte de mutations socio-économiques importantes.

Depuis la début du siècle, notre pays connaît un rythme accéléré de la croissance urbaine, (autour de 5%) qui représente annuellement une population nouvelle de plus de 500 000 habitants.

Cela se traduit sur le plan spatial par des extensions parfois demesurées de nos villes et par un déficit important en logements et en équipements collectifs, mais aussi par des difficultés qui pèsent sur l'utilisation rationnelle de l'espace susceptibles d'entraîner la dégradation d'une partie de notre patrimoine architectural et le développement de formes d'habitat inadaptées à notre époque.

Devant ces effets les pouvoirs publics ont multiplié les efforts ces dernières années pour redresser cette situation et parvenir à un développement urbain plus harmonieux.

C'est ainsi qu'en matière de planification un effort considérable a été mené pour doter le maximum de centres de documents d'urbanisme, en les adaptant mieux au contexte actuel et en allégeant leurs procédures.

Cet effort de planification doit être soutenu par la mise en place de nouveaux moyens, la conception de nouvelles règles d'intervention et la mobilisation de l'ensemble des partenaires dont notamment les collectivités locales, et le secteur privé qui seront appelés à jouer à l'avenir un rôle plus important aux différents stades de l'urbanisation et de l'acte de construire.

En prenant pour thème de son séminaire : «STRATEGIE URBAINE ET URBANISME OPERATIONNEL», l'A.N.A.U. a marqué sa volonté de privilégier une des formes d'action susceptibles de fournir les réponses à nos préoccupations communes.

La place prédominante que doivent prendre les actions opérationnelles dans la stratégie d'Aménagement et d'Urbanisme vous conduira à rechercher les rapports qui doivent s'instaurer entre la conception des documents d'urbanisme et leur mise en œuvre dans la perspective d'une vision plus dynamique de cet urbanisme prévisionnel.

La «lecture» du programme de votre séminaire laisse à penser que dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, bien des ambiguïtés seront levées, bien des idées nouvelles verront le jour et cela en raison de la qualité des interventions et des intervenants.

Les participants marocains parleront de leur expérience en matière de conception d'opérations et d'appréciation des conséquences de celles-ci, mais aussi des rapports entre les documents d'urbanisme et les éléments de montage des opérations d'Aménagement susceptibles de déboucher sur de nouvelles formes d'intervention.

Les participants étrangers pourront nous faire part de certaines formules opérationnelles mises en place dans des contextes bien spécifiques, et des résultats obtenus.

L'apport des uns et des autres nous permettra de dégager des enseignements précieux pour l'avenir.

Sans préjuger des réflexions qui seront développées au sein de votre séminaire je souhaite vous faire part des préoccupations de la D.G.U.A.T.E., qui portent notamment sur les points suivants :

- adaptation du cadre législatif et réglementaire aux problèmes actuels ;
- mise en œuvre de nouvelles dispositions financières et fiscales ;
- encouragement et impulsion à donner au secteur privé dans le cadre du processus de l'aménagement concerté ;
- extension et encadrement de l'effort de décentralisation en direction des collectivités locales.

Ces préoccupations s'inscrivent dans le cadre de la politique générale tracée par les Hautes Directives de SA MAJESTÉ LE ROI que Dieu le Glorifie.

Il ne me reste plus qu'à vous assurer que les recommandations auxquelles vous aboutirez dans vos travaux, feront l'objet d'une attention particulière et serviront à élargir la réflexion que nous aurons à poursuivre en commun.

Je souhaite donc plein succès à votre séminaire et merci.

RAPPORT INTRODUCTIF

RAPPORT INTRODUCTIF

INTRODUCTION

L'Urbanisme opérationnel constitue un thème de réflexion important dans le contexte national actuel, où les problèmes d'Aménagement et de gestion urbaine prennent de plus en plus d'ampleur devant les mutations que connaissent nos agglomérations.

Durant ces dernières années, le rôle des collectivités locales dans l'aménagement urbain est devenu primordial alors que le secteur privé voit aussi son intervention dans ce domaine s'accroître de plus en plus.

Ce processus de développement urbain appelle une réflexion en profondeur à partir de la maîtrise de chaque opération d'aménagement et d'une articulation entre les différents niveaux de décisions. Les changements actuels dans le contexte urbain, les nouvelles répartitions des compétences entre les différents partenaires urbains, ainsi que les limites de l'urbanisme prévisionnel imposent une nouvelle conception et des démarches innovantes, en vue de mettre en place et en œuvre un urbanisme opérationnel.

A — ANALYSE DU CONTEXTE

La croissance urbaine que connaît la majorité des pays en voie de développement est accompagnée de mutations socio-économiques profondes affectant l'organisation de l'espace à l'échelle nationale, régionale, locale : Diffusion du fait urbain et consolidation de l'armature urbaine dans un cas, polarisation et concentration urbaine autour de grandes métropoles dans d'autres.

Ce phénomène se traduit en milieu urbain par des besoins importants en emplois, en logements et en services urbains.

Jusqu'à une date récente, et ceci est encore valable dans certains pays. l'Etat a joué un rôle important dans l'organisation de l'espace, dans la production du logement et la réalisation des infrastructures urbaines.

Mobilisant ses réserves foncières constituées sur une longue période et finançant de grandes opérations directement sur le budget général, l'Etat a réagi souvent devant l'ampleur des problèmes sans réelle stratégie de récupération des coûts limitant ainsi les possibilités de répliquabilité des projets.

Cependant, ces effets sont restés limités et parfois insuffisamment adaptés à la diversité des contextes urbains.

L'émergence d'un secteur informel caractérisé par son dynamisme, sa souplesse et son adaptation à la demande provenant notamment des couches à revenus faibles et moyens, a constitué, de fait, une réponse à ce décalage existant et une forme de régulation du système urbain.

Les changements qui se dessinent ces dernières années, à l'échelle internationale, compte tenu des effets de l'endettement notamment sur les restrictions budgétaires et la tendance de libéralisation du système économique se traduisent par le désengagement progressif de l'Etat, le renforcement des rôles des collec-

tivités locales et la mobilisation du secteur privé pour le financement du développement.

Les effets de ce changement vont apparaître dans la redéfinition des compétences des différents acteurs avec un rôle accru des collectivités locales et du secteur privé dans les investissements notamment dans l'aménagement foncier et la production du logement.

C'est dans ce contexte que le processus de décentralisation est engagé. Le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit s'accompagner de l'extension des ressources locales par une refonte du système fiscal local.

L'ampleur des besoins en logements et en services urbains dans un contexte de ressources limitées va amener les collectivités locales à développer de nouveaux modes de gestion notamment dans le financement des équipements et la gestion des services urbains et à déléguer certaines compétences aux professionnels de l'aménagement et de la construction à la fois pour la maîtrise d'ouvrage d'opérations et la gestion des services urbains.

Cependant, on peut s'interroger sur l'impact réel de la privatisation et sur la capacité réelle du secteur privé réglementaire et celle des collectivités locales à répondre à l'importance et à la diversité de la demande, aujourd'hui en partie satisfaite par un secteur informel dont la dynamique pourrait être encadrée et mobilisée au service des objectifs de développement urbain.

Dans ce contexte de redéfinition de compétences, quel sera le rôle de l'Etat dans le développement urbain ?

B — LES LIMITES DE L'URBANISME PREVISIONNEL

L'évaluation des effets de l'urbanisme prévisionnel sur le contrôle et l'encadrement du phénomène urbain révèle certaines lacunes et dérapages qui résultent de plusieurs facteurs, dont on peut citer notamment :

- la nature des documents d'urbanisme.
- les conditions de leur élaboration et de leur approbation.
- les conditions de leur mise en œuvre.

- et l'implication de différents intérêts divergeants.

1 — La nature des documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme reposent sur des hypothèses prévisionnelles de comportements constants des acteurs et des schémas de fonctionnement statistique des systèmes urbains.

Il en résulte une vision figée qui ne prend pas suffisamment en compte la dynamique urbaine et les forces socio-économiques qui guident sa transformation.

La conception des documents repose aussi sur une vision rigide à dominante physique et spatiale fondée sur une démarche en terme d'extensions et non de mutations des tissus existants et s'appuyant sur le concept de zonage fonctionnel comme outil de régulation du système urbain et de composition des territoires.

— La conception des documents — La conception des documents est aussi basée sur des servitudes et des interdictions qui révèlent le caractère négatif des dispositions réglementaires et l'absence de mesures incitatives.

— L'insuffisante prise en compte de la diversité de la réalité du développement urbain notamment dans la complexité des systèmes fonciers et les conditions de leur mobilisation, dans l'identification des ressources et les conditions de leur engagement, dans l'évaluation des coûts d'urbanisation et les possibilités réelles de leur récupération.

2 — Les conditions d'élaboration et d'approbation des documents

Le processus d'élaboration des documents d'urbanisme est encore fortement centralisé et sectorialisé ; subit un cloisonnement entre les différentes instances concernées par les documents et de profondes lacunes dans les pratiques de concertation entre les différents acteurs impliqués dans le développement urbain.

La lenteur des procédures d'approbation accentuée par ailleurs, le décalage existant entre la rapidité des

transformations urbaines et la capacité prévisionnelle des documents à encadrer ou à anticiper sur certaines évolutions. Ce constat est particulièrement significatif dans le développement de larges secteurs périphériques d'habitat clandestin, mais aussi dans la densification que connaissent certains secteurs centraux ou dans la dégradation des quartiers anciens.

3 — Les conditions de mise en œuvre

On relève des lacunes importantes dans "*le support logistique*" de l'aménagement à la fois en terme de structures d'études, de contrôle et de réalisation compétitives et diversifiées dans leurs compétences et leurs moyens pour couvrir les principaux champs de préoccupation posés par le développement urbain. Ces lacunes se retrouvent également en terme de mesures réglementaires et fiscales pour faciliter l'acquisition des terrains et leur équipement, en terme de ressources de financement pour la construction de logements adaptés aux différentes catégories de revenus.

Les collectivités locales connaissent, dans la plupart des cas, des difficultés à engager et à conduire des opérations d'aménagement, de gérer les documents d'urbanisme, en particulier dans leur implication en matière de réseaux et de services urbains et de définir une stratégie financière autonome pour la mise en œuvre de l'urbanisme.

4 — L'implication des différents intérêts divergents

La mise en œuvre de l'urbanisme implique plusieurs acteurs de logiques, et d'intérêts souvent divergents parfois contradictoires.

Les logiques professionnelles, les prérogatives sectorielles ou territoriales des administrations, les intérêts économiques des acteurs privés, les aspirations de la population à un cadre de vie meilleure, etc... tous ces éléments interfèrent dans la réalisation des objectifs d'aménagement. La non prise en compte de ces logiques et de ces intérêts dans l'élaboration des documents limite les possibilités d'adhésion de différents acteurs aux objectifs d'aménagement et risque d'entraver leur mise en œuvre.

C — Principes pour l'engagement et la maîtrise de l'urbanisme opérationnel.

L'amélioration des pratiques d'aménagement suppose :

- Une clarification du concept d'aménagement qui doit être considéré comme un processus continu, intégrant la définition des objectifs de planification, l'élaboration des documents d'aménagement, la définition des actions, leur mise en œuvre et leur gestion.

- Une délimitation précise du rôle de la puissance publique : Etat et Collectivités locales. Ce rôle doit rester important dans la conduite du processus d'aménagement, et doit s'appuyer sur des mécanismes d'incitation, de concertation et pas seulement de réglementation.

- Le renforcement de rôle des collectivités locales par le transfert de compétences et de moyens nécessaires, techniques, humains et financiers pour engager et conduire des opérations d'aménagement et pour assurer les services urbains. La responsabilisation des collectivités locales doit permettre une mobilisation de potentialités locales et une meilleure adaptation des interventions aux spécificités des contextes locaux.

- Une mise en cohérence entre la planification spatiale et les politiques sectorielles (programmation des équipements, politique du logement) d'une part, et les politiques locales d'investissement d'autre part (notamment ce qui concerne les équipements d'infrastructure et les services urbains).

- Une homogénéisation entre les documents d'aménagement et les instruments de mise en œuvre notamment juridiques (textes sur l'urbanisme, les lotissements, la construction, la mobilisation foncière...).

- Une meilleure prise en compte des contraintes, logiques et intérêts des différents partenaires d'aménagement à toutes les phases ou processus d'aménagement et notamment au stade d'élaboration des documents d'aménagement.

- Une adaptation des outils et des mesures à la diversité des situations de développement par la prise en compte des spécificités des systèmes urbains et des

contextes locaux de planification.

- La substitution à une démarche coercitive fondée sur les servitudes et les interdits, d'une démarche incitative fondée sur la mobilisation des potentialités et une interdépendance des intérêts.
- La sensibilisation des différents acteurs impliqués dans l'aménagement qui suppose une meilleure circulation de l'information, une large vulgarisation des textes et procédures et une formation continue des acteurs de l'aménagement dont notamment les élus locaux.
- La recherche d'une efficacité dans la gestion des ressources dans l'évaluation des coûts d'urbanisation et de leur imputation qui prend aussi le caractère social de certaines opérations et la limite de la solvabilité des catégories de populations à faible revenu. Dans ce sens, la privatisation parfois nécessaire de certains services publics urbains doit s'accompagner de directives précises des pouvoirs publics pour éviter toute situation de monopole et préserver les intérêts des usagers.
- Une diversification des réseaux des opérateurs d'aménagement publics par une meilleure organisation des opérateurs professionnels, et la mise en place d'un cadre et de "règles" d'une concertation suivie à toutes les phases de l'urbanisme opérationnel.

D — Les attentes du séminaire

Les principes énoncés ici devant permettre l'engagement d'un urbanisme opérationnel adapté aux réalités de nos villes, doivent être confrontés aux expériences et aux pratiques de professionnels, en vue de les préciser et de les traduire en instruments et en mesures nécessaires à la conduite et à la maîtrise de l'aménagement.

Cela nous amène à nous poser un certain nombre d'interrogations organisé en trois thèmes qui ne puissent pas la totalité du champ couvert par l'urbanisme opérationnel.

THEME 1 : Documents d'urbanisme et urbanisme opérationnel

Ce premier thème a fait émerger des interrogations relatives à la place de l'urbanisme opérationnel dans une stratégie d'aménagement. Toute stratégie comporte plusieurs étapes : de la définition des objectifs généraux de développement, l'élaboration des documents de planification, la traduction des orientations de la planification dans les documents réglementaires à l'identification des actions et la réalisation des opérations en intégrant les aspects de leur gestion.

La mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement doit supposer la mise en cohérence entre les différents niveaux d'intervention, mais aussi une certaine flexibilité dans le contenu de chaque phase, ce qui permet d'intégrer les multiples contraintes qui peuvent apparaître tout le long du processus d'aménagement.

Ce constat nous amène à poser les interrogations suivantes :

Y a-t-il un accord de principe sur la problématique de développement qui doit sous tendre, en amont, l'élaboration des documents ?

Quel est le niveau de coordination et d'intégration des objectifs de développement régional et local d'une part, et les objectifs des politiques sectorielles d'autre part à l'élaboration des documents ?

Quelles sont les compétences des différents acteurs de l'aménagement et quels sont les rapports entre l'Etat, les Collectivités locales et le secteur privé ?

Quels sont les rôles respectifs des décideurs politiques locaux et les techniciens à l'occasion de l'établissement des documents ?

Quelles sont les structures d'élaboration des documents d'aménagement ? Quels sont leurs statuts, (public ou privé) ? leurs compétences ? leurs moyens ? et à quels niveaux se situent-elles ? national, régional et local ?

Comment intégrer les préoccupations des différents acteurs dans la conception des documents ?

Comment assurer la continuité entre la conception et

la mise en œuvre des documents ? et jusqu'à quel niveau peut on intégrer les opérations de mise en œuvre dès la phase de conception des documents ?

Quel est le degré de flexibilité des documents d'aménagement susceptibles de faciliter leur mise en œuvre ? Quel doit être le niveau de précision des dispositions contenues dans les documents ?

Comment intégrer les nouvelles actions opérationnelles non prévues dans la phase d'élaboration des documents ?

Quelles sont les dispositions architecturales et esthétiques contenues dans les documents susceptibles de guider les actions d'aménagement et de produire un paysage urbain de qualité ?

THEME 2 : Conditions de maîtrise des opérations d'aménagement

L'urbanisme opérationnel relève de la responsabilité de la puissance publique dans la définition des objectifs généraux, dans la mise en cohérence des différents niveaux d'intervention et dans la définition de "*règles de jeu*" devant guider les interventions des différents partenaires notamment privés.

La question que l'on peut se poser, c'est à quel moment du processus la puissance publique peut-elle passer le relais au secteur privé et selon quelle modalité ?

Comment les objectifs définis dans la stratégie d'aménagement sont-ils pris en compte dans les actions opérationnelles et comment ces dernières peuvent-elles infléchir les objectifs de la stratégie ?

Par quel biais les collectivités locales imposent-elles des directives aux maîtrises d'ouvrage d'urbanisme ? (aspects financiers en particulier) et selon quelles formes ? (contrat, convention, organisme d'aménagement).

Quels sont les moyens notamment financiers dont disposent la collectivité pour mettre en œuvre au niveau des actions opérationnelles sa stratégie d'aménagement ?

Pourquoi parle-t-on du concept d'urbanisme concerté ?

Sur quels principes se fondent le montage des opérations d'urbanisme ?

Quels sont les fondements du cadre contractuel susceptible d'être mis en place par la puissance publique et les maîtres d'ouvrage lors du suivi d'opération ?

Quelles sont les pratiques des opérateurs d'urbanisme dans la conduite des opérations (adaptation des programmes, changement des périmètres d'aménagement, modification des montages financiers, négociations avec les différents intervenants,...)

THEME 3 : L'impact des opérations d'aménagement

L'achèvement des opérations d'aménagement conduit à une certaine perplexité devant les problèmes posés pour la gestion urbaine, le traitement des paysages urbains et les effets d'intégration socio-économique des opérations.

Ce constat découle notamment :

- des lacunes dans le contenu des études insuffisamment approfondies pour évaluer les effets prévisibles des opérations d'aménagement.
- de l'absence de directives de la puissance publique vis-à-vis des opérateurs notamment dans la prise en compte des effets d'aménagement sur la gestion urbaine et la qualité des paysages.
- de l'incertitude qui peut peser sur le résultat final des opérations et qui résulte d'éléments exogènes, ou de modification inattendues.
- de l'absence de démarches d'évaluation a posteriori des grandes opérations de capitalisation des expériences et leur diffusion auprès des différents acteurs de l'aménagement.

Ceci nous amène à nous poser des questions suivantes :

Quel est l'impact des opérations nouvelles sur les services urbains (assainissement, voirie, éclairage public, collecte des ordures...) ?

Quel est le degré de cohérence entre la programma-

tion des infrastructures et celle des opérations d'aménagement à l'échelle locale aussi bien pour les nouvelles extensions et que pour les quartiers existants en mutation ?

Quels sont les niveaux d'achèvement d'une opération (état de chantier permanent dans certaines opérations) ?

Quel est le degré d'intégration d'une opération au paysage urbain ? (paysage urbain traitement et gestion des espaces extérieurs).

Comment concilier un objectif d'unité de paysage et la spécificité de certaines opérations ?

Comment et par quels moyens peut-on améliorer le traitement et la gestion des espaces extérieurs ?

Quelles sont les modifications économiques, sociales environnementales produites par les opérations d'aménagement exemple : transfert de population et

changements sociaux, modification des valeurs foncières...

Comment peut-on circonscrire les effets pervers des opérations ?

Le champ couvert par l'urbanisme opérationnel est vaste et les conditions de sa maîtrise sont complexes et difficiles à cerner.

L'ambition de ces interrogations est de poser les termes d'un échange et d'un débat qui sera alimenté et enrichi par la qualité et la diversité des interventions reflétant des expériences et des pratiques menées dans des contextes spécifiques.

Ce séminaire international permettra sans doute d'esquisser des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer la connaissance de d'améliorer les pratiques d'aménagement dans nos pays.

LISTE DES INTERVENANTS

MAROC

Mr. Ahmed Ajzoul
Président du Conseil Municipal de Tétouan
Tétouan
Tél. : (096) 36-14

Mr. Begdouri Mohamed Amine
Architecte, chef de service des S.D.A.U.
Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture.
Avenue Michlifén, Agdal
Rabat
Tél. : (07) 734-05

Mr. Bouhiya Abdellah
Architecte, chef de la Division des Plans d'Aménagement
Agence Urbaine de Casablanca
Bd. Rachidi,
Casablanca
Tél.: (0) 22-03-01

Mr. Benyahia Najib
Architecte, chef des Projets à l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre.
2, Rue Oskofiya
Rabat
Tél.: (07) 650-51

Mr. Boukharbila
Président du Conseil Municipal d'Oujda.
Municipalité d'Oujda

Mr. Chorfi Abderrahman
Architecte.
Impass My R'Chid
Tél.: 309-91

Mme. Françoise Navez-Bouchanine
Sociologue.
Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (I.N.A.U.)
Tél. : 716-24

Mr. Ibnou Taouzi Tazi Amine
Architecte.
9, Rue Ksar Souk
Rabat
Tél.: (07) 317-05

Mr. Lahmami Jamal Eddine
Architecte, chef du Département Technique
ERAC, Tensift
Marrakech

Mr. M'barki Mohamed
Architecte - Urbaniste, Directeur Général de la Société Nationale d'Équipement et de Construction S.N.E.C.
14, Rue Ibnou Tachfine, Rabat
Tél.: (07) 614-24

Mr. Moulay Rachid
Architecte privé.
Cité El Manar, Diour Jamâa
22, Rue Mokhtar Soussi
Rabat
Tél.: 305-20

Mr. Tahiri Moulay Cherif
Ingénieur en chef, Directeur de la Planification et de la Programmation
Ministère de l'Habitat - Chellah - Rabat
Tél.: (07) 621-41

ALGERIE

Mr. Feknous Abdelkader
*Architecte, Urbaniste au Centre National d'Etudes et des Recherches
d'Urbanisme, chef du Département*
36, Rue Hassan Benaamane
Bir Mourad Rais
Alger

Mr. Trabelsi Belkacem
*Sociologue, chef du bureau, Contrôle d'Urbanisme au Ministère
de l'Urbanisme et de Construction*
4, Rue des 4 Canons
Alger
Tél.: MUC-DUA : 61-73-65.

TUNISIE

Mr. Fathi Ennaifer
Directeur Général
Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.
Ministère de l'Équipement et de l'Habitat.
Cité Jardins - 1002 Tunis Belvédère

Mlle. Henda Gafsi
Directeur, Direction du Contrôle, District de Tunis
B.P. 44 Cité El Khadra
1003 Tunis

Mr. Rachid Bellalouna
Directeur Général Adjoint
Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (A.R.R.U.)
17, Rue Abderrahmen Jaziri
1002 Tunis Belvédère

EGYPTE

Mme. Isis Abdel Mesih Beshai
Ingénieur,
Direction de l'Aménagement Foncier
Gouvernorate de Caire
61, Boulevard 250 - Maadi El Jadida
Tél.: 202-3912-488

Mr. Mohamed Abdel Khodeir
Directeur
Direction de l'Aménagement Foncier
Gouvernorate Port-Said
Tél.: 2066-236-539

PORTUGAL

Mme. Anselmo Vaz
Architecte
Responsable à la Municipalité de Sintra
Rua Dr. Almada E Guerr, 25
Portela de Sintra.
2710 Sintra
Tél.: 923-2803

Mme. Margarida Suza Lobo
Professeur à la Faculté d'Architecture.
Lisbonne

ESPAGNE

Mr. Berni Josep
Urbaniste.
Laboratori d'Estudis Historics i socials de l'Enginyeria Civil
Jordi Girona Salgado, 31-08034
Barcelona
Tél.: 343-204-82-52

FRANCE

Mr. Vincent Renard
Economiste, Directeur de Recherche au CNRS
1, Rue Descartes
75005 Paris
Tél.: 46-34-33-06

Mr. Virgili Lanfranco
Urbaniste, Inspecteur Général de l'Équipement
75, Avenue Denfert Rocherau
75014 Paris
Tél.: 45039343

LISTE DU COMITE D'ORGANISATION

Mr. Harry F. Birnholz
Chef de la Division
Bureau Régional pour l'Habitat et l'Urbanisme
U.S.A.I.D./Rabat
s/c Ambassade des U.S.A.
Rabat - Maroc
Tél.: 622-65, ext : 2346

Mr. Tahar Berrada
Architecte, conseiller Régional
Bureau Régional pour l'Habitat et l'Urbanisme
U.S.A.I.D./Rabat
s/c Ambassade des U.S.A.
Rabat - Maroc
Tél.: 622-65, ext : 2344

Mr. Boury Paul
Urbaniste
46, Avenue Omar Ibn Khattab
Rabat - Maroc
Tél.: 702-11

Mr. Begdouri Mohamed Amine
Architecte, chef de service des S.D.A.U.
Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture
Avenue Michlifen, Agdal
Tél.: (07) 734-05
Rabat - Maroc

Mr. Debbi Fethallah
Architecte
17, Rue Toubkal App.2

Rabat - Maroc
Tél.: 765-60

Mr. Rharbi Larbi
Architecte
Hay Nahda II
Avenue Oued Akrach n°1
Rabat - Maroc
Tél.: (07) 561-13/716-66

Mr. Faouzi Kharchafi
Architecte
9, Rue Ksar Souk
Rabat - Maroc
Mlle. Rima Fadili
Architecte
Ministère des Affaires Culturelles
Rabat - Maroc
Tél.: 328-70

Mlle. Faiza Belkhayat
Architecte
A.N.H.I.
2, Rue Oskofiya
Rabat - Maroc
Tél.: (07) 650-51

Mr. Kharchafi Driss
Architecte
10, Rue Charia El Moukawama
Tétouan - Maroc
Tél.: (096) 60-80

THEME I

Documents d'urbanismes
et
urbanisme opérationnel

Previous Page Blank

LES NOUVELLES TENDANCES DE LA PLANIFICATION URBAINE

par
Lanfranco VIRGILI,
architecte-urbaniste,
Inspecteur Général de l'Équipement.
FRANCE

Les critiques

Le contexte général qui détermine la Planification urbaine a considérablement évolué ces dernières années.

Deux grandes critiques se manifestent :

- a. l'une, remettant en cause l'urbanisme des années 60-75, où pour répondre aux immenses besoins d'alors, priorité était donnée à la production massive de logements et d'équipements, avec les défauts aujourd'hui dénoncés : ségrégation, gigantisme, éclatement de l'urbanisation, dégradation du patrimoine, difficulté de vie urbaine, etc...
- b. l'autre, concernant les erreurs des politiques économiques, de leurs options, gaspillage des ressources, insuffisance des investissements producteurs, menace de récession, chômage, etc...

Les tendances

Apartir de ces critiques, quelles tendances se dégagent ?

- a. orientation qualitative vers la satisfaction plus immédiate des besoins réels des citoyens, de la qualité de leur cadre de vie, de la prise en compte du patrimoine.
- b. participation plus effective des divers acteurs et notamment la population elle-même, depuis la définition des objectifs à l'élaboration et la gestion du cadre de vie.

- c. une planification plus globale intégrant le social, l'économique au physique et échappant aux découpages sectoriels.
- d. une programmation et une gestion réalistes tenant compte des réelles possibilités opérationnelles, financières, techniques, juridiques.

La planification = stratégie

Cette planification globale est dynamique, progressive, flexible. Elle est pensée et conçue en terme de stratégie.

- Stratégie à partir d'objectifs discutés au niveau du politique et pris en compte dans le débat le plus large.
- Stratégie tenant compte des réelles possibilités économiques, à partir des priorités et des choix issus du débat, que ce soit au niveau régional ou national ou à l'autre bout de l'échelle au niveau communal.
- Stratégie opérationnelle incitant toute créativité nouvelle architecturale ou urbanistique dans des systèmes intégrés et progressifs.

La nouvelle démarche

Au lieu des documents statiques traditionnels définissant une fois pour toute l'occupation de l'espace, il s'agit d'utiliser des outils permettant :

- a. un développement progressif, intégrant à chaque étape, à chaque phase, les éléments nouveaux, con-

joncturels qui interviennent si souvent dans nos démarches, développement qui doit correspondre entr'autres, aux besoins réels et plus directs de la population

- b. une gestion réaliste, économe et permanente. Économe :
- car la planification doit être économe :
 - en ressources : énergie — espace ;
 - en temps : celui des hommes ;
 - en finances : pour mieux permettre les bons choix prioritaires.

Dans de nombreux pays on assiste à une mutation importante. Les documents d'urbanisme traditionnels, rigides règlementaires fixant l'usage des sols sur un long terme et accompagnés de programmations sectorielles ont tendance à se transformer en documents-cadre plus souples mais définissant des cadres d'actions concertées et intégrées (social, économique, fonctionnel, culturel, politique). Par exemple :

- reconquête de centre urbain ;
- projets de quartiers ;
- restructuration et revalorisation des périphéries urbaines ;
- revitalisation de l'espace rural ;
- mise en valeur ou protection de l'espace naturel de telle région ;
- mise en valeur du patrimoine bâti,
- actions en faveur de l'emploi, promotion de zones d'activités etc...

Les équipes d'action :

Assumer à la fois la flexibilité et l'évolutivité de la planification urbaine tout en veillant au respect des objectifs initialement définis nécessite une équipe d'action permanente, véritable "task force" sous l'autorité de la Collectivité Publique. Il est évident que ces équipes varient suivant les situations particulières. Équipes de maîtrise d'œuvre urbaine, elles sont pluridisciplinaires mais peuvent intégrer aux côtés des urbanistes d'autres acteurs, par exemple :

- élus des collectivités locales,
- experts des différentes administrations,
- maîtres d'ouvrage publics,
- acteurs économiques, organismes financiers,

qui participent à la démarche commune et continue : définition des objectifs, choix du programme, conception, montage opérationnel, réalisation et gestion.

De plus en plus, ces équipes sont appelées à animer la participation et la concertation entre les divers acteurs. Elles ont un rôle pédagogique essentiel.

Enfin, des pratiques d'auto-évaluation permanente ont tendance à se généraliser afin de permettre aux responsables élus de pouvoir mieux juger des résultats partiels de leur politique de planification et au besoin de pouvoir la corriger.

N.-B : Ce texte reprend presque intégralement le texte introductif que l'auteur présenta lors du Congrès de l'Association Internationale des Urbanistes (A.I.U.-ISOCARP) à MONTREAL en 1978. Après une dizaine d'années, on constate que l'évolution suit son cours dans le sens qui avait été déjà analysé à cette époque.

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME DE PLANIFICATION EN FRANCE

par
Lanfranco VIRGILI,
architecte-urbaniste,
Inspecteur Général de l'Équipement.
FRANCE

(ce texte est extrait de la réponse française à l'enquête sur l'efficacité de la Planification des Etablissements humains, par la Commission Economique pour l'Europe-Nations Unies.)

Objectif général du système de planification.

Il est mis en exergue du Code de l'Urbanisme (Art. 35 de la loi du 7 janvier 1983) :

"Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économique, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leur décisions d'utilisation de l'espace."

Ces prévisions se traduisent dans les documents d'urbanisme :

- **Schémas-Directeurs** pour les prévisions à long terme,- **Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.)** et **Cartes Communales** pour la gestion à court et moyen terme.

1. Répartition des responsabilités et des pouvoirs dans le système de planification

Avant les lois de décentralisation, la responsabilité

d'ensemble en matière d'aménagement appartenait à l'Etat. Celui-ci pouvait, en effet, à la demande d'une commune, soit élaborer le document de planification désire, soit autoriser la commune à l'établir elle-même ; mais dans tous les cas, l'Etat gardait le pouvoir d'approuver les documents et veillait à leur mise en œuvre. Pour les autorisations de construire, l'instruction était le plus souvent effectuée par le Directeur Départemental de l'Équipement avec consultation du maire, mais la décision finale revenait à l'Etat.

Par la loi du 7 janvier 1983, l'ensemble des compétences dans le domaine de l'urbanisme a été transféré de l'Etat aux communes. Celles-ci ont la pleine responsabilité de l'établissement des documents d'urbanisme ; elles sont également compétentes en matière d'urbanisme opérationnel : Lotissements, Zones d'Aménagement Concerté (Z.A.C.) et Projets de Quartiers ; en outre, elles délivrent les permis de construire.

Toutefois, l'Etat conserve certaines prérogatives :

- la protection du patrimoine bâti et naturel,
- l'aménagement du littoral et de la montagne,
- les Projets d'Intérêt Général (P.I.G.) qui s'imposent aux P.O.S.,
- le financement du logement,

- le contrôle de la légalité à postériori, concernant le respect, par les communes, des lois en vigueur.

Les documents d'urbanisme

Le schéma-directeur "fixe les orientations fondamentales de l'aménagement compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites naturels".

Il détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation.

Le plan d'occupation des sols régit le droit d'utilisation des sols pour l'ensemble d'une commune. Il comporte cinq objectifs principaux :

- organiser le développement urbain,
- protéger les espaces naturels,
- maintenir le caractère de certains sites bâtis,
- réserver les emplacements nécessaires à la réalisation d'équipements publics,
- définir clairement les droits et les servitudes de chaque terrain.

Le plan d'occupation des sols fixe les conditions d'utilisation de chaque parcelle. Il comporte généralement des prescriptions d'usage des constructions (logement, commerce, industrie), d'insertion urbaine (hauteur, recul par rapport aux voies et aux limites) et de densité.

Enfin, pour répondre aux besoins des communes rurales qui ne souhaitaient pas de P.O.S. et pour protéger les terres agricoles des risques d'urbanisation désordonnée, **la carte communale** a été instituée en 1967. Ce document comprend :

- une note de présentation des objectifs de la commune en matière de développement,
- une carte délimitant les zones à protéger, les zones urbanisées, les zones d'urbanisation possible,
- une notice d'application du règlement national d'urbanisme.

Approuvée par l'Etat (Préfet), après décision du

conseil municipal, la carte communale est rendue publique mais n'est pas juridiquement opposable aux particuliers. Elle sert de guide à l'application du Règlement National d'Urbanisme qui s'impose à tout territoire ne disposant pas de Plan d'occupation des sols.

2. Qu'est-ce qui est réglementé par le système

a. Les bâtiments, lesquels sont soumis au permis de construire, à l'exception de ceux de très faible importance ou certaines constructions techniques pour lesquels est exigée une déclaration préalable et la conformité au Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) ou la conformité au P.O.S. si un tel document existe.

b. Les infrastructures et équipements publics : lorsque ceux-ci sont de niveau national, régional ou départemental, il incombe au Préfet d'informer la commune de leur localisation et leurs caractéristiques lors de l'élaboration du P.O.S. (procédure du "porter à la connaissance").

c. Les utilisations des sols (nature et modalités), en particulier, toutes utilisations ne concernant pas des constructions (fouilles, aires de stationnement, parcs aire de jeux et sport, dépôts de véhicules, garages de caravanes, etc...) sont soumises à autorisation et doivent être prévues au P.O.S.

d. Les activités minières, sous réserve qu'elles soient conformes aux documents d'urbanisme et au Code Minier.

Contrôle des changements d'utilisation des terres agricoles et forestières

La lutte contre la dispersion de l'habitat ("mitage") dure depuis longtemps ; en 1977 elle est inscrite au R.N.U. et renforcée par l'article 38, dit de constructibilité limitée (lois de janvier 1983).

Les cartes communales pour les communes rurales délimitent un périmètre de constructibilité, tenant compte des préoccupations économiques des communes. Dans les P.O.S.⁽¹⁾, l'accent est mis sur la

1. Article L. 110 du code de l'urbanisme

nécessité d'une gestion économe du sol et sur la préservation des terres agricoles et forestières.

A l'intérieur d'un P.O.S., un déclassement du sol agricole pour y autoriser l'habitat, nécessite soit une révision, soit une nouvelle élaboration du P.O.S., car une telle modification peut porter atteinte à l'économie du plan.

Où s'applique le système de réglementation ?

Le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) s'applique sur l'ensemble du territoire national.

Les lois d'aménagement et d'urbanisme s'appliquent :

- à l'ensemble du pays lorsqu'il s'agit de prescriptions nationales,
- à certaines parties du territoire (lois littoral et montagne, les abords d'aérodrome, lutte contre le bruit, etc...).

Les communes qui ont un P.O.S. rendu public ou approuvé, appliquent les règles du P.O.S. lequel doit s'appuyer sur le R.N.U.

Les communes rurales qui n'ont pas de P.O.S. peuvent se doter d'une carte communale qui délimite les zones à protéger, les zones déjà urbanisées, les zones où l'urbanisation est possible avec application du R.N.U.

La Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (Z.P.P.A.U.) s'applique sur un périmètre défini par une procédure concertée entre l'Etat et la commune (voir point III).

Les schémas-directeurs (S.D.) couvrent la plupart des agglomérations importantes. Un schéma-directeur peut être élaboré à la demande d'un groupe de communes, ou à l'initiative de l'Etat pour :

- la mise en œuvre des lois d'aménagement et d'urbanisme, ou,
- la réalisation d'un projet d'intérêt général (P.I.G.).

Comment s'exerce cette réglementation ?

Depuis la décentralisation, les communes sont res-

ponsables de l'élaboration et de la gestion des P.O.S.

Quand le P.O.S. est approuvé depuis plus de 6 mois, la commune gère son P.O.S. et est compétente en matière d'autorisations de construire.

Quand il n'y a pas de P.O.S. approuvé, c'est l'Etat qui demeure compétent et c'est le R.N.U. qui s'applique.

Pour chaque projet, il faut un permis de construire sauf en cas de faible dimension n'entraînant pas de surface hors-œuvre nouvelle, auquel cas une déclaration de travaux suffit.

La réglementation d'urbanisme est distincte des règles de construction. Le permis de construire n'implique pas de contrôle de la conformité aux règles de construction, car le respect des règles de construction relève de la responsabilité du Maître d'Ouvrage ; toutefois, certaines règles telles que la sécurité incendie, pour les immeubles de grande hauteur ou ceux recevant du public, sont contrôlées dans le cadre de l'instruction du permis de construire.

Dans les Z.P.P.A.U., le maire délivre le permis de construire au nom de la commune si celle-ci a un P.O.S. approuvé ou dans le cas contraire au nom de l'Etat après avis conforme du directeur départemental de l'équipement. Dans tous les cas, il doit recueillir l'avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France (A.B.F.). Il applique à la fois les règles ordinaire (P.O.S, R.N.U., etc...) et les règles prévues pour la zone de protection.

3. Les P.O.S. sont-ils exigés dans l'ensemble du pays ?

Il n'y a pas d'obligation d'élaborer un P.O.S., mais celui-ci apporte aux communes la pleine compétence pour gérer leur territoire.

Quelle procédure et quels délais pour l'établissement des plans ?

a. Le conseil municipal prescrit par délibération, l'élaboration du P.O.S. l'Etat est obligatoirement associé à cette élaboration. Le maire fixe les modalités permettant d'associer à cette élaboration les organismes publics et divers groupements.

b. L'Etat porte à la connaissance de la commune, les différents prescriptions nationales, les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général, les orientations des schémas directeurs, les éventuelles chartes intercommunales (voir point IV).

c. Le maire confie le travail technique d'élaboration aux prestataires de son choix : services municipaux, groupement intercommunal, bureaux d'études privés (architectes urbanistes), services de l'Etat, etc...

d. Le P.O.S. est arrêté par le Conseil Municipal, qui procède à la consultation des personnes associées et communes limitrophes. Ces avis doivent s'exprimer dans les 3 mois.

e. Le P.O.S. est publié et devient opposable aux tiers.

f. Le P.O.S. est soumis à l'enquête publique. Après les éventuelles modifications techniques, le P.O.S. est approuvé.

g. Le délai d'élaboration est de 6 à 8 mois minimum, mais il demeure applicable sans limite de durée, il peut être révisé ou modifié.

Participation de la population

Toute association agréée, toutes personnes peuvent demander à être entendues pendant le cours de la procédure.

La concertation est prévue (Art. L. 302) pour toute modification, création de Z.A.C. et autres opérations d'aménagement.

ELEMENTS DE MISE EN COHERENCE DES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC

Par

BEGDOURI Mohamed Habib

Architecte — Urbaniste .

*Direction de l'urbanisme
et de l'Architecture.*

Maroc

INTRODUCTION

Dans le but d'assurer l'encadrement et la maîtrise de la croissance urbaine que connaît actuellement notre pays, l'Administration dispose d'un certain nombre de moyens techniques et réglementaires allant : des documents d'aménagement du territoire aux instruments d'urbanisme, du permis de lotir ou de construire au permis d'habiter en passant par la réception des équipements d'infrastructures; les interventions directes, les acquisitions foncières, les incitations financières ... etc...

L'ensemble constitue (ou doit constituer) un système cohérent pour servir la cause urbaine.

PRESENTATION DES INSTRUMENTS D'URBANISME

Parmis les instruments d'urbanisme mis en place je me contenterai faute de temps de ne citer que quelques uns. Il s'agit des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain et des plans d'Aménagement pour les agglomérations urbaines et leurs zones périphériques; ainsi que des plans de développement conçus pour les agglomérations rurales.

1.1. Le S. D. A. U.

Le S.D.A.U. est un instrument de planification urbaine né de la réflexion menée à la fin des années soixante qui avait pour préoccupation de situer l'urbanisme dans un contexte de planification de plus en plus large.

Le S.D.A.U. a pour objectif de tracer dans une perspective de 20 ans, les grandes lignes du développement du territoire auquel il s'applique (agglomération urbaine et sa zone d'influence immédiate).

Il vise donc à définir les grandes orientations du développement urbain à long terme pour l'agglomération concernée.

Par la programmation qu'il définit, le S.D.A.U. constitue un cadre de référence pour les investissements publics et privés.

Ne disposant pas d'une base juridique à l'heure actuelle, les dispositions du S.D.A.U ne peuvent être réglementairement imposées que par l'intermédiaire des plans d'aménagement.

1.2. Le plan d'Aménagement :

Régi par le dahir du 30 Juillet 1952 relatif à l'urbanisme, le plan d'aménagement a pour objectif d'organiser le développement spatial des agglomérations urbaines et de leurs périphéries par une définition des règles d'utilisation du sol.

1.3. Le plan de développement des agglomérations rurales :

Institué par le dahir du 25 Juin 1960, le plan de développement s'applique aux agglomérations rurales.

Conçu comme un document simple, il définit :

- Les zones réservées à l'habitat rural.
- Le tracé des principales voies de circulation ;
- Les emplacements réservés aux places, aux édifices et services publics...

Elaborés par les services de l'urbanisme tous ces documents sont soumis à des procédures d'instruction à l'échelon local sensiblement identiques puisqu'elles s'inspirent d'un double souci : **consultation des élus et consultation de la population.**

LES DIFFICULTES DU SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE

Depuis quelques années, les efforts se sont multipliés pour **couvrir** le plus grand nombre possible d'agglomérations en documents d'urbanisme. Mais la mise en œuvre de ces documents est entravée par un certain nombre de difficultés ; ce qui hypothèque dans la plupart des cas les chances de réalisation des options d'aménagement arrêtées. Des **retards** importants sont enregistrés le plus souvent dans la **réalisation** de la programmation des actions définies par les documents d'urbanisme et particulièrement en ce qui concerne **l'ouverture à l'urbanisation des zones d'extension.**

En effet, l'insuffisance, voire l'absence de l'équipe ment des terrains en "**hors site**" et le manque de coordination entre les divers intervenants dans la réalisation des actions qui leurs sont imparties sont à l'origine de ces retards.

Cette situation peut trouver son explication dans les éléments suivants :

- * La modicité des **moyens financiers** des collectivités locales, principal gestionnaire des agglomérations, rend incertaine toute programmation des documents d'urbanisme. Ceci étant, la majeure partie des moyens financiers des communes est absorbée par les charges d'entretien des équipements existants.
Pour pallier à ces insuffisances, l'Etat intervient dans le financement des équipements d'infrastructure soit directement soit d'une manière indirecte par le biais des subventions qu'il accorde aux communes.
Il y a lieu de signaler ici, l'absence d'une participation significative et réglementée au financement des équipements **hors site** par les propriétaires **fonciers.**
- * **L'absence d'une programmation rigoureuse** des actions revenant à certains départements chargés de la réalisation des équipements socio-collectifs agissant le plus souvent en fonction des **opportunités budgétaires** et foncières du moment et sans référence au document d'urbanisme, ceci peut s'illustrer nettement au niveau des **acquisitions foncières** devant constituer le support à une localisation judicieuse des équipements. En effet, l'acquisition des terrains par certaines administrations prend non seulement des retards importants mais porte généralement sur des **terrains non programmés par les documents d'urbanisme.**
- * La non **maitrise du problème foncier** urbain due, d'une part à l'appauvrissement continu des réserves foncières de l'Etat et des collectivités locales destinées à répondre aux besoins d'aménagement les plus urgents et d'autre part à l'absence d'actions visant à coordonner les acquisitions foncières avec les besoins d'aménagement tels qu'ils

sont définis par les documents d'urbanisme. A celà, il faudrait ajouter qu'un certain nombre de contraintes à la mobilisation des terrains à l'urbanisation subsistent encore et proviennent de la non généralisation de l'immatriculation foncière, du gel des terrains à l'urbanisation, de la multiplicité des status juridiques du sol...

- * Les difficultés dues à la **multiplicité des intervenants** et à la réalisation des actions d'aménagement au "**coup par coup**" et sans aucune **coordination**. Ce qui fait appel à la nécessité de disposer de structures devant jouer d'une part un rôle d'animation et de coordination des **investissements publics et privés** et d'autre part un rôle d'opérateur devant œuvrer dans le but de l'application des options définies par les documents d'urbanisme.

LES PROBLEMES DE COHERENCE DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION URBAINES

La question de la cohérence dans un domaine bien fourni est en contradiction telle que la planification urbaine, revêt un caractère fondamental. En effet, bien souvent l'action du planificateur se résume par la gestion de contradictions : Les pressions du moment, et les exigences du futur, la nécessité de prévoir les équipements suffisants et les moyens financiers limités, le respect de la propriété foncière privée et l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'encouragement de la promotion privée et les servitudes et limitations de densité, la protection des sites spécifiques et l'appel aux investissements privés, la promotion d'une architecture de qualité et la nécessité de réglementer la construction, la sauvegarde des tissus anciens et le réaménagement des centres villes etc Ceci sans parler des intérêts contradictoires des différents intervenants en matière d'aménagement urbain et de la juxtaposition d'espaces conflictuels de par leur fonction et les activités qui s'y pratiquent.

Forts de deux atouts , technique et juridique, les instruments d'urbanisme sont appelés à mettre en cohérence l'ensemble de ces conflits.

Cette affirmation nous amène à poser une question de taille Ces instruments sont-ils cohérents entre eux ?

La pratique actuelle consiste à élaborer sur la base des données d'Aménagement du Territoire les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain qui couvrent les centres urbains et leurs zones d'influence immédiate ; suivis de plans d'aménagement qui couvrent les secteurs urbains, y compris les zones d'extension prévues par le S.D.A.U. N'étant pas soutenu par une base juridique, les dispositions du S.D.A.U. sont appelées à être imposées par le biais des Plans d'Aménagement.

Or ce que l'on peut constater c'est que :

a. Les plans d'aménagement, hiérarchiquement situés en aval par rapport au schéma directeur, sont, chronologiquement, en amont par rapport à celui-ci.

b. Les plans d'aménagement continuent à avoir un circuit d'élaboration et d'approbation entièrement indépendant des schémas directeurs.

c. La mise en phase de ces deux instruments, et l'établissement de la hiérarchie souhaitée entre les niveaux de planifications propres à chacun d'entre eux, imposent l'abrogation par le S.D.A.U. des P.A. qui lui sont antérieurs. Or, compte tenu du fait que le S.D.A.U. n'a pas de base juridique ; il ne peut abroger les P.A.

d. Le facteur temps œuvre souvent dans le sens de l'accentuation de la discordance entre ces deux instruments. En effet, la lourdeur des études du schéma directeur d'une part, et la lenteur des procédures d'approbation des P.A. d'autre part, nécessitent des délais importants qui laissent la porte grande ouverte aux "*coups-partis*" et aux changements de données sur le terrain.

e. L'articulation entre le schéma directeur et les documents d'aménagement du territoire reste absente compte tenu soit de l'inexistence de ces documents soit de leur déphasage par rapport au S.D.A.U.

f. On constate également une absence de la pratique qui consiste à avoir systématiquement recours aux études spécifiques qui doivent compléter les instru-

ments d'urbanisme, et concrétiser leurs objectifs d'aménagement ; telles que les études de réhabilitation des Médinas, d'ordonnement architectural, de restructuration de tissus spécifiques ou de sauvegarde de monument et de sites de valeur écologique ou culturelle... etc...

Ces constatations montrent que tout se passe comme s'il s'agissait d'une superposition de documents plutôt qu'une mise en place d'un système d'instruments hiérarchisés articulés et cohérents.

On constate également que les grandes réalisations sur le terrain correspondent rarement à des opérations prévues à l'avance par des instruments d'urbanisme. En effet, ces opérations ont vu le jour, soit grâce à l'absence de rigueur dans l'application des documents, soit au manque de cohérence de ces documents (existence du S.D.A.U. sans P.A. ou existence de P.A. dépassé etc...) soit au fait qu'elles sont intégrées aux prévisions du document car elles ont été conçues en même temps que le document. Il est à noter à ce propos que rares sont les P.A. homologués qui couvrent des zones vierges d'extension; mais, en règle générale, ils couvrent des zones déjà entamées.

Ce qui denote d'un urbanisme de rattrapage ; plutôt que d'un urbanisme prévisionnel.

Cette situation est entrain d'être changée ; et l'on commence à évoluer vers une mise en cohérence des instruments d'urbanisme tant au niveau des études techniques de leur conceptions qu'au niveau juridique, puisqu'une refonte des textes actuels a été proposée. Aussi, la mise en place de structures spécialisées telles que les Agences Urbaines est de nature à garantir non seulement cette mise en cohérence, mais aussi le respect des dispositions des documents.

Ce qui permet de rentrer réellement dans une phase **d'urbanisme prévisionnel** et planifié à long terme.

C'est alors qu'un autre problème commence à apparaître et l'on entend par ci - par là des voies qui s'élèvent contre ce qu'ils appellent "*Urbanisme Contrai-*

gnant", ou d'autres qui opposent "*l'Urbanisme Opérationnel*" à l'Urbanisme planifié "*ou l'Urbanisme Concerté*" à "*l'Urbanisme Coercitif*".

Il apparaît donc clairement que l'on se situe entre deux pôles : une volonté de planification rigoureuse, au risque de voir bloqué un bon nombre d'initiatives ; ou une réalité de manque de rigueur, au risque de voir l'espace urbain désintégré, désordonné et désarticulé !

Certains parlent de la souplesse de documents d'urbanisme, oui, mais quelle souplesse, quelles sont les limites, quelles sont les fixes, quelles sont les variables ?

Il est vrai que ces questions trouvent leur légitimité compte tenu :

- Du caractère - fatalement - **figé** des documents par rapport à la nature **évolutive** et **conjoncturelle** des problèmes de l'Urbanisme.
- Des **imprévus** et des **projets de grande importance**, sociale ou économique, qui peuvent surgir.
- De la **relative vérification des hypothèses** de projections et de calcul des besoins sur la base desquelles les documents ont été élaborés.
- Des **retards** ou de **défaut** éventuel de réalisation de certains projets structurants prévus par les documents d'urbanisme.
- Des **difficultés éventuelles** d'urbanisation des zones **ouvertes par les documents**.
- Du **manque de maîtrise de l'urbanisation** constaté sur le terrain.

Ces éléments doivent être analysés et étudiés et doivent permettre de procéder aux **modifications** et **ajustements**, qui s'avèreraient nécessaires, au bout d'une **certaine période**, des dispositions des documents d'urbanisme.

Et c'est en là que réside toute la souplesse des documents d'urbanisme; car elle permet de mettre en évidence le rapport dialectique entre la réalité évolutive sur le terrain et la conception des documents de planification.

ELEMENTS DE BILAN SUR LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DIRECTEUR D'URBANISME DANS LE DISTRICT DE TUNIS

Par

HENDA GAFSI, Sociologue

DISTRICT DE TUNIS

TUNISIE

INTRODUCTION

Le bilan de l'évolution de l'urbanisation dans l'agglomération Tunisoise depuis 1977, date de mise en circulation du Plan Directeur d'Urbanisme (P. D. U.) 1 du District de Tunis, atteste d'un certain nombre d'acquis mais fait également ressortir de nombreux problèmes non encore résolus.

L'extension spectaculaire de l'habitat spontané, les déséquilibres flagrants dans la répartition des équipements et la dégradation de l'environnement sont les manifestations les plus apparentes de la défaillance des outils, utilisées pour encadrer le développement de la capitale.

Les caractéristiques du contexte économique et politico-institutionnel et la nature des acquis et des déparages sont des éléments qui permettent d'éclairer les causes des dysfonctionnements et de comprendre la portée des réajustements qui commencent à s'opérer en matière de stratégie urbaine dans le District de Tunis.

1. Le P.D.U. était appelé "plan d'aménagement régional (P.R.A.) jusqu'en 1979 date de promulgation du code de l'urbanisme.

I. LE CONTEXTE

1.1. La démographie

Comme la plupart des capitales du Tiers-Monde, Tunis connaît une croissance démographique soutenue (3,2%). La population qui est aujourd'hui de 1,6 million d'habitants (le 1/5 de la population nationale), passera à 2,25 millions d'habitants en l'an 2000. Bien que le facteur démographique ne soit pas actuellement le plus préoccupant, d'autres pays connaissant en effet des taux de croissance urbaine bien plus élevés, l'extrême jeunesse de la population conjuguée à la montée du chômage risquent de constituer de sérieux problèmes dans les années à venir.

1.2. Le contexte politique et institutionnel

Sur le plan politique et institutionnel, le système tunisien reste caractérisé par le rôle prépondérant joué par l'Etat dans le développement urbain. C'est l'administration centrale qui est chargée de la mise en place des conditions matérielles du développement économique et social, ne laissant aux autorités locales et

régionales qu'un rôle de relais des services centraux et des prérogatives négligeables en matière de planification et production des services publics urbains. On a assisté au cours des vingt dernières années à la mise en place de la Direction de l'Aménagement du Territoire (D.A.T.) au sein du Ministère de l'Équipement et de l'Habitat et de nombreux organismes nationaux tels que les Agences Foncières, la Caisse Nationale d'Épargne Logement (C.N.E.L), l'Office National d'Assainissement (O.N.A.S.), l'Agence de réhabilitation et de Rénovation Urbaine (A.R.R.U.)..., chargés de planifier et d'orienter la production et le financement de l'habitat et des principaux services publics urbains.

La loi Organique des Communes, promulguée en 1975 constitue incontestablement une tentative de décentralisation et marque un pas décisif dans l'expérience de déconcentration.

Force est de constater cependant que, malgré ces efforts de décentralisation, les municipalités tunisiennes ne constituent pas encore des structures locales fortes capables de planifier et de gérer le développement de leur territoire. Un important écart persiste en effet entre le rôle qui leur est assigné par la loi et celui qu'elles sont réellement en mesure de jouer dans le contexte actuel. Les communes restent largement tributaires du pouvoir central qui leur transfère 50% de leurs ressources. Les finances municipales jouent un rôle marginal dans l'économie nationale puisqu'elles ne représentent que 1,6% du P.I.B. et 4,5% des recettes du Gouvernement central.

A l'échelle régionale, les gouvernorats, tout comme les communes, sont des structures locales encore faiblement décentralisées qui présentent une dualité juridique et administrative, puisqu'ils sont à la fois des collectivités locales décentralisées, dotées d'un organe délibérant (le Conseil Régional) et des structures déconcentrées de l'État, administrées par un gouverneur, représentant direct du chef de l'État.

La création en 1974 du District de Tunis, établissement public chargé d'élaborer un Plan d'Aménagement intégré de l'Agglomération de Tunis dans le cadre d'une prospective à long terme et d'assurer la cohérence interne des programmes d'investissement des

départements ministériels, des communes et des organismes publics, constitue une mesure unique en son genre.

Le District de Tunis, seul organisme d'aménagement régional à vocation intersectorielle apparaît dans le système tunisien comme un organisme d'avant garde, parfois considéré comme un point aberrant dans le système. Le code de l'Urbanisme promulgué en 1979 ne facilite pas la tâche du District puisqu'il accorde au Ministère chargé de l'Urbanisme une incontestable préséance en matière d'élaboration et d'approbation des documents d'urbanisme, ne prévoyant aucune clause particulière pour la région de Tunis.

1.3. Le contexte économique

Sur le plan économique, la mise en œuvre du P.D.U. a été engagée dans une période de relative prospérité économique. Le taux de croissance du P.I.B. a dépassé les 5% /an entre 1970 et 1980, le taux de chômage est passé de 15% en 1970 à 11% en 1980. Dans ce contexte économique favorable, les villes en général, et Tunis en particulier, ont bénéficié d'importants investissements publics surtout dans le domaine de l'habitat et des infrastructures. Les ménages ont eux-aussi consenti des efforts remarquables pour la construction de leurs logements. A Tunis 11 000 logements ont été construits annuellement entre 1975 et 1984, soit 50% de plus que ce que prévoyait le P.D.U.

Bien qu'il soit difficile dans ce bilan de faire la part de ce qui est l'effet de l'instrument utilisé et de ce qui lui est étranger, nous tenterons tout de même de mettre en exergue certains éléments susceptibles d'éclairer les raisons des succès et des échecs du P.D.U.

II. LE P.D.U. A L'ÉPREUVE DES FAITS

2.1. Les acquis

Le P.D.U. a permis d'identifier et de hiérarchiser les principaux problèmes de l'agglomération.

Il a délimité les zones d'extension, les quartiers à réhabiliter, la localisation des grands équipements d'infrastructure et des grands projets urbains structurants. Il a également évalué les coûts et préparé la mise

en œuvre de certains projets avec les opérateurs concernés.

C'est ainsi que les opérations de réhabilitation ont touché un grand nombre de quartiers, que la réalisation du métro et de nombreuses voies urbaines rapides contribuent à l'amélioration des transports et des déplacements et que la qualité de desserte des logements par les réseaux d'infrastructure s'est sensiblement améliorée.

Dans le domaine de l'environnement, l'assainissement du Lac de Tunis et la mise en place d'un dispositif de collecte et d'élimination des ordures ménagères constituent des acquis importants pour l'agglomération.

2.2. Les problèmes

Bien que globalement et en termes quantitatifs, le secteur de l'habitat ait connu des améliorations très sensibles au cours de la dernière décennie, le développement spectaculaire de l'habitat spontané (1 logement sur 4), le gaspillage d'espace et la destruction de terres agricoles fertiles (le 1/4 de la surface urbanisée annuellement) témoignent de l'impuissance de nos instruments de planification face au jeu complexe des mécanismes du développement urbain et aux contraintes socio-économiques.

Le maintien de déséquilibres dans la répartition des fonctions urbaines, la détérioration de l'offre de transports collectifs (malgré la réalisation partielle du métro) et la dégradation des conditions d'environnement sous l'effet de la pollution industrielle et domestique constituent également des indicateurs préoccupants sur l'évolution de l'urbanisation dans la capitale.

III. LES LEÇONS DU BILAN

Moyennant certains retards et des surcoûts souvent importants, les opérateurs publics se sont attelés à la réalisation de nombreux projets programmés, en particulier dans le domaine des infrastructures routières, des transports collectifs, de l'assainissement et de la réhabilitation urbaine.

Ce type de projets, financés essentiellement par des fonds publics et mis en œuvre par des opérateurs spécialisés (O.N.S., A.R.R.U., S.M.L.T.(1) etc ...), constituent les acquis fondamentaux du P.D.U.

Nous pouvons donc dire que le P.D.U. a principalement fonctionné comme un plan d'infrastructures et un plan d'orientation pour les projets de réhabilitation.

Par contre, si l'A.F.H. a globalement tenu compte des options du P.D.U. en matière de localisation d'habitat public, les échéanciers de réalisation, les priorités accordées à certaines zones et le type d'habitat promu mettent sérieusement en doute le bilan positif qu'un observateur non averti serait tenté de dresser concernant les activités de l'Agence.

L'A.F.H., particulièrement exposée aux pressions des responsables politiques et des groupes sociaux les plus influents n'a pu jouer pleinement le rôle social et anti spéculatif qui lui a été assigné par le législateur et n'a donc pu mettre en œuvre les options du P.D.U. relatives à la promotion de l'habitat social et au rééquilibrage des fonctions urbaines dans l'agglomération (ralentissement de l'habitat au nord et impulsion de l'habitat au sud).

3. 2. Les raisons des dérapages

Elles sont de deux ordres : le dysfonctionnement des instruments de planification, coordination et mise en œuvre et l'inadéquation des politiques sectorielles à la réalité socio-économique.

3.2.1. Le dysfonctionnement des instruments de planification, de coordination et de mise en œuvre : il est dû à 4 facteurs essentiels :

— **L'absence de concertation** pour l'élaboration des différents documents d'urbanisme, en particulier les Plans d'Aménagement Urbains (P.A.U.). C'est ainsi, qu'à l'encontre des dispositions du P.D.U., des zones ont été largement ouvertes à l'urbanisation en plein périmètre agricole (Mornag, Mornaguia, Khélidia, Oued Ellil .. (1). Par ailleurs une pléthore de lotissements sont été réalisés sur des terrains de l'Etat

1. Ces P.A.U. ont été élaborés par la Direction de l'Aménagement du territoire.

en zones agricoles, à la faveur de processus dérogatoires.

L'opacité des processus de décision relatifs à la mise en œuvre de grands projets, mobilisant des ressources publiques importantes.

Certains d'entre-eux, comme le métro de Tunis, étaient prévus par le P.D.U.; mais ce dernier a subi au cours de sa réalisation et au gré des changements ministériels, des modifications de tracé qui ont engendré des retards et des surcoûts considérables. D'autres, comme le projet de ville nouvelle des Berges du Lac de Tunis, ont été décidés par les plus hautes autorités et vont avoir, malgré leur action bénéfique sur l'environnement et l'embellissement de la ville, un impact très lourd sur le budget de l'Etat et sur l'équipement d'autres quartiers.

— Une coordination peu efficace des programmes et des investissements des opérateurs.

Cette coordination fait partie des prérogatives du District de Tunis, lequel s'est trouvé, dans la plupart des cas sans moyens d'intervention efficaces. Le District n'a en effet pas été en mesure d'assurer la cohérence interne des investissements des opérateurs en matière d'aménagement et de veiller à la coordination technique de l'exécution de leurs programmes. La forte centralisation des pouvoirs de décision, la verticalité et le cloisonnement des opérateurs sont à l'origine de cette situation. L'attitude des départements ministériels habitués à avoir pleins pouvoirs dans certains domaines techniques, les actions sectorielles et de niveau national des organismes publics, soumis, il est vrai, à leurs contraintes propres, le faible pouvoir et les préoccupations strictement locales des communes ont souvent entravé les efforts de coordination et les mesures novatrices menées par le District pour mettre en place des actions concertées.

Les contraintes auxquelles sont soumis les organismes d'exécution (rentabilité, équilibre budgétaire, problèmes fonciers) qui agissent dans le cadre d'un marché dont le fonctionnement leur échappe en grande partie, les tensions auxquelles ils sont soumis pour produire des biens et des services en quantité crois-

sante avec des ressources limitées, font qu'ils ont tendance à ne se préoccuper que de leur mission sectorielle et à négliger les objectifs de mise en cohérence de leurs interventions avec les nécessités d'un développement urbain équilibré.

En outre, ces organismes, du fait de leur dimension nationale sont des interlocuteurs puissants qui dans l'état actuel des choses, ont les moyens de mener une politique indépendante des collectivités publiques, locales ou régionales (District) sur le territoire desquelles elles opèrent. Elles élaborent leurs programmes sectoriels en ne rendant de compte qu'à leurs départements de tutelle.

Aussi, ces organismes constituent-ils de poser, sur le plan de l'aménagement, un problème d'unité des objectifs d'abord et de coordination ensuite car l'application d'une politique urbaine volontariste n'a de sens que si les divers intervenants en la matière agissent de concert dans un même cadre de cohérence.

— L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE MAITRISE FONCIERE

La quasi absence de politique de maîtrise foncière se manifeste essentiellement par :

- Une rétrocession importante de terres étatiques aux privés.
- Les nombreux changements d'affectation de terres agricoles malgré l'existence de documents d'urbanisme, la carence des instruments de contrôle pour les transactions foncières favorisant ce phénomène.

Les instruments de maîtrise existent pourtant : préemption, expropriation, périmètre d'intervention foncière mais sont d'un fonctionnement lourd et complexe : les agences foncières, les collectivités locales et les départements de l'Etat les utilisent peu. Par ailleurs la rareté de leurs ressources financières limite les possibilités de constitution de réserves foncières.

3.2.2. L'inadéquation des politiques sectorielles à la réalité socio-économique.

Les besoins des catégories sociales à revenus modestes qui constituent aujourd'hui la majorité urbaine ont été largement sous estimés par les opérateurs, en particulier dans le secteur de l'habitat.

L'Agence Foncière pour l'Habitat (A.F.H.), s'est adressée en priorité aux catégories de population à hauts et moyens revenus et la Société Nationale Immobilière de Tunisie (S.N.I.T.) malgré des efforts n'a pu fournir en nombre suffisant des logements à coûts modérés.

En matière d'infrastructures, les réalisations effectuées ont permis d'améliorer de manière très sensible les conditions de vie de la population, cependant les modes de production des routes, des réseaux et des équipements et l'application de normes élevées ont nécessité la mobilisation de ressources publiques considérables et le recours massif à des emprunts extérieurs. Aujourd'hui de nombreux quartiers se trouvent dépourvus d'infrastructures faute de financements.

L'évolution de la situation économique laisse présager une diminution importante des ressources publiques pour l'équipement des villes dans l'avenir.

En effet, la détérioration de la situation économique depuis quelques années a poussé le Gouvernement à mettre en œuvre un Plan d'Ajustement Structurel, fondé sur le désengagement de l'Etat qui contribuera à la diminution de l'intervention publique dans les domaines économique et social et, plus particulièrement dans la production des services urbains.

IV. UN P.D.U. POUR GERER LA CRISE

La persistance des difficultés dans les années à venir, la montée du chômage et de la pauvreté, la réduction drastique du Budget de l'Etat (le fondement du Plan d'Ajustement Structurel de 1986) et la pression grandissante des besoins, ont amené les planificateurs urbains tant au niveau central qu'au niveau du District de Tunis à reconsidérer leurs stratégies urbaines et leurs outils de planification.

Bien que ce processus d'évaluation et d'ajustement n'en soit encore qu'à son début, certains principes de base peuvent d'ores et déjà être évoqués.

Le problème fondamental consiste à atténuer les effets les plus négatifs de la crise en poursuivant le développement urbain à des coûts nettement réduits et en s'assurant que le désengagement de l'Etat est correctement relayé par d'autres agents.

4.1. Continuer le développement : un plan d'équipements prioritaires (P.E.P.)

Le P.D.U. doit constituer le cadre de référence privilégié pour l'élaboration d'un P.E.P., permettant d'orienter les investissements publics en voie de raréfaction vers les projets les plus prioritaires et stratégiques ; équipements des quartiers périphériques, équipements de santé et de jeunesse, création de zones d'activités dans les quartiers occupés par les populations à revenus modestes...

Ce plan doit être flexible et constituer plus un cadre de référence à court terme pour les intervenants, qu'un instrument de planification à long terme.

4.2. Réduire les coûts du développement.

Le P.D.U. doit aider à la réorientation des politiques sectorielles dans le sens :

- D'une densification de l'habitat
- D'une production de terrains à coût modéré
- De l'adoption de normes et procédés d'urbanisation moins coûteux
- D'une amélioration de la gestion et de la maintenance des services existants
- La mise au point d'un programme d'actions prioritaires pour la protection de l'environnement dans les zones les plus menacées.

4.3. Assurer le relais de l'Etat

Un désengagement de l'Etat sans prise en charge de ses missions par d'autres acteurs risque de conduire les villes à une situation grave. C'est pourquoi, il doit s'effectuer progressivement et parallèlement à

l'émergence et au renforcement d'acteurs nouveaux se substituant à l'état dans ses missions d'équipement et de développement urbains tant au niveau de la planification et de la coordination d'ensemble qu'au niveau de la réalisation et de la gestion des équipements. Par ailleurs, face à la limitation des moyens financiers du secteur public, une plus grande contribution des bénéficiaires devra être assurée, contrairement à la tendance qui a prévalu jusqu'à présent.

Dans ce sens et afin de garantir de meilleures conditions de mise en œuvre du P.D.U., le District doit aider à la définition de mesures, d'actions, de procédures allant dans le sens :

- **Du développement des moyens et de l'élargissement des prérogatives des municipalités.** C'est ainsi que la Direction des Collectivités Publiques Locales (Ministère de l'Intérieur) a lancé au début de l'année 1989, avec l'aide du District de Tunis, une étude de faisabilité d'un "Projet de Développement Municipal". Ce projet devrait permettre le développement des moyens financiers et humains des municipalités au moyen d'une augmentation de leurs ressources (amélioration du taux de recouvrement, révision de la fiscalité locale...) et d'une amélioration de la gestion de leurs services (formation de leur personnel, introduction de l'informatique et assouplissement des formalités de recrutement...).
- **De la responsabilisation des régions**
La mesure la plus importante concerne le renforcement du pouvoir du Gouverneur à qui le pouvoir central vient d'octroyer de nouvelles prérogatives relatives, notamment à la programmation des services publics urbains et à la gestion des terres de l'Etat, prérogatives qui devraient avoir un impact décisif sur les conditions de réalisation des équipements et la production de terrains à bâtir et de logements à coûts modérés.

Les Conseils de Développement Régionaux (créés en Février 1989), quant à eux, constituent une nouvelle structure délibérante à l'échelle régionale, associant les structures déconcentrées de l'Etat : Gouvernorat, services régionaux des Ministères et les élus de la région : maires, députés, représentants des Conseils ruraux. Ces Conseils, malgré leurs prérogatives, auraient cependant un rôle plus consultatif qu'exécutif et se prononceraient sur les grandes orientations du développement économique, social, et spatial de la région. Leur impact pourrait cependant être renforcé s'ils étaient aidés dans leurs missions par des structures techniques expérimentées. Pour les trois gouvernorats de la capitale (Ben Arous, Tunis et Ariana), le District de Tunis constitue la structure adéquate.

- **De la participation des entreprises privées à la réalisation et à la gestion des services urbains,** notamment dans le domaine des transports, de l'assainissement et de la promotion foncière et immobilière. Cette participation est de nature à augmenter les capacités de réalisation et à relayer efficacement l'Etat. Elle doit être assurée par une législation suffisamment incitative, et encadrée par des guides de procédure, outils opérationnels venant assouplir les réglementations générales et les adapter au contexte. Le Ministère des Transports est le premier à s'être engagé dans cette voie avec la privatisation de certaines lignes de transport collectif dans la capitale (Mai 1989). L'avenir dira si le choix des lignes cédées aux privés était judicieux.
- **Enfin, d'une participation accrue des bénéficiaires dans le financement des services urbains.** Ceci contribuera à l'augmentation des capacités financières de réalisation et de gestion des opérateurs urbains.

LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS DANS LA CONCEPTION ET LA MISE EN OUEVRE DES DOCUMENTS

CAS DE CASABLANCA

Par

BOUHAYA Abdellah

Architecte

Agence Urbaine de Casablanca

MAROC

Dans le cadre de cet échange sur les stratégies urbaines et l'urbanisme opérationnel, ma modeste contribution portera sur le premier aspect et plus précisément sur le rôle des différents partenaires en matière de planification et d'élaboration des documents. Mais comme les limites entre ces différents aspects de l'urbanisme sont imprécises nous pouvons déjà avancer que l'opérationnel en matière d'urbanisme germe dans la phase de planification si un certain nombre de critères et de conditions sont réunis.

En ce qui concerne mon intervention, ce sera une description d'une expérience vécue à Casablanca à travers un organisme lui-même issu d'une stratégie de planification qu'est l'Agence Urbaine de Casablanca qu'une profession de foi.

Pour vous donner une idée de la dimension de cette expérience, permettez-nous de vous situer le contexte dans lequel les idées ont germées, les différents partenaires en matière de planification ont contribué chacun dans les limites de ses prérogatives à assurer la mise en place des documents d'urbanisme.

LES DIFFERENTS PARTENAIRES EN MATIERE D'URBANISME

Le rôle de "concepteur" ou plus précisément celui "d'initiateur" en matière d'élaboration des différents documents d'urbanisme incombe traditionnellement à l'administration chargée de l'urbanisme qui, dans le cadre d'une stratégie nationale définit les orientations voire la politique urbaine.

Cette tâche est assurée par la représentation locale de l'Administration de l'Urbanisme, les Délégations Régionales de l'Urbanisme ou bien les Divisions d'Aménagement et d'Urbanisme au sein de la Préfecture ou de Provinces aujourd'hui.

Ces documents d'urbanisme sont de plusieurs niveaux :

· Les schémas directeurs d'aménagement, (S.D.A.U.), les plans d'aménagement, les études sectorielles.

Si le Dahir de 1952 sur l'urbanisme règle la procédure de mise en place des plans d'aménagement et leur formulation, il n'abonde pas dans la précision d'inter-

vention des partenaires : la commune doit-elle être associée dès le démarrage de l'étude ? les services extérieurs en matière d'implantation des réserves d'équipements ont-ils le dernier mot ? quelle est le rôle de la Province ou de la Préfecture ? etc...

Quant à l'élaboration des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain, en dehors du Dahir du 28.5.1985 approuvant le S.D.A.U. de la Wilaya du Grand Casablanca, aucune procédure n'était réglementairement instaurée.

Désormais - selon le même texte - sont concernés en tant que partenaires, outre l'Administration chargée de l'Urbanisme, les Assemblées préfectorales des préfectures, le Président de la Communauté Urbaine et le Wali.

L'élaboration de l'étude incombe bien entendu à l'administration.

LA MISE EN PLACE DU S.D.A.U. DE LA WILAYA DU GRAND CASABLANCA

C'est suite aux Hautes Directives Royales a propos de l'organisation et de la planification du développement urbain du Grand Casablanca, que le coup d'envoi d'un long processus de planification urbaine fut donné en 1982.

Intervention du Bureau d'Etudes

L'Administration chargée de l'Urbanisme a missionné un groupement d'études (Equipe Pinceau) qui durant trois années devait s'attacher à l'analyse de l'espace urbain de la Wilaya et dégager une stratégie de développement de l'agglomération.

Encadré par les autorités locales, Wilaya et Préfecture, le bureau d'études en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés par l'organisation spatiale, a procédé à la collecte de documents :

enquêtes, recensements etc... pour évaluer la dynamique de la ville et reconstituer le puzzle.

Ce qu'il faut retenir de cette phase, c'est qu'en l'absence de Banques de Données Urbaines organisées,

aligner les éléments était une tâche des plus ardues : difficultés de mettre la main sur des données socio-économiques, démographiques ou encore d'avoir affaire à des partenaires en possession d'éléments intéressants leurs secteurs respectifs et avec plus ou moins de bonheur, ayant déjà une stratégie ou un programme guidant leurs actions. En plus du S.D.A.U. tout était à faire.

PROCEDURE D'EXAMEN ET D'APPROBATION DU S.D.A.U. DE CASABLANCA

A la publication du S.D.A.U., l'ensemble des partenaires ont eu à se prononcer sur son contenu et sur ses orientations, une large concertation ponctuée de réunions au niveau des conseils communaux, préfectoraux ont conduit à affiner les options et à mettre les dernières retouches à la formule définitive...

Pour son approbation légale, il faut soumettre aux assemblées préfectorales, à la communauté urbaine et au Wali du Grand Casablanca.

Etant donné l'échelle de planification territoire de la Wilaya regroupant les six préfectures et une partie du territoire de la Province de Ben Yakhlef, les communes bien qu'ayant participées à la discussion des résultats du S.D.A.U., leur apport était très en deça de ce que l'on peut espérer, puisque leurs amendements ne portaient malheureusement que sur des aspects strictement "Communaux" : extension du territoire communal, éventuellement le transfert d'activité, ou encore sur le zonage prévu par le document permettant la gestion des autorisations de lotir ou de construire. (plan de zonage intégré au S.D.A.U.).

La PHASE D'ELABORATION DES PLANS D'AMENAGEMENT

La création de l'Agence Urbaine

Issu des recommandations du schémas directeurs le nouveau instrument de gestion et de planification urbain fut créée : l'Agence Urbaine de Casablanca.

Parmi les multiples tâches qui lui ont été attribué,

elle devait élaborer des plans d'aménagement des 23 communes de Casablanca, mettre en place une stratégie d'intervention foncière, constituer un observatoire de développement de la ville, assister les collectivités en matière d'urbanisme, assurer la conformité des autorisations de lotir et de construire aux différentes dispositions.

I'Elaboration des Plans d'Aménagement

La démarche pour engager la problématique urbaine étant définie le plan d'aménagement doit prendre comme unité de base le territoire communal. Ce qui met l'autorité communale en position d'interlocuteur privilégié. Les services extérieurs ayant une compé-

tence préfectorale doivent donc se plier à cette demande pour établir leurs programmes. l'autorité locale ne jouera qu'un rôle de coordination entre la Commune, l'Agence Urbaine et les autres intervenants.

Une large concertation s'est ouverte, et s'est terminée par l'élaboration des plans d'aménagement approuvés le 8 Mars 1989.

L'enseignement à en tirer c'est que la prise de conscience du fait urbain n'est plus à démontrer, l'urbanisme qui a constitué jusqu'alors une affaire de spécialistes, est aujourd'hui l'affaire de tous, mais il reste beaucoup à faire.

POUR UNE REFORME DE L'USAGE DES DOCUMENTS D'URBANISME

L'EXPERIENCE TUNISIENNE

Par

ENNAIFER Fathi

*Directeur Général de l'Aménagement
du territoire et de l'Urbanisme.
Ministère de l'Équipement et de l'Habitat*

TUNISIE

I — PRINCIPAUX DOCUMENTS D'URBANISME EN USAGE

I-1. Documents prévus par la législation d'urbanisme :

Les principaux documents prévus par la législation sont :

— **Le plan directeur d'Urbanisme (P.D.U.)**, outil qui a pour objet d'émettre toutes orientations fondamentales et suggestions pour régler les localisations et les vitesses de mise en œuvre des programmes d'urbanisation et de maintenir un certain équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles et la conservation des sites naturels ou à protéger.

Les Plans d'Aménagement Urbain (P.A.U.) et **les Plans d'Aménagement de Détail (P.A.D.)**, qui ont pour objet de réglementer l'utilisation des sols; et **les lotissements** outil principalement au niveau de la gestion.

Les P.D.U. et le P.A.U. représentent les homologues respectifs des Schémas Directeurs d'Aménagement et

d'Urbanisme (S.D.A.U.) et Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) du système français.

I-2. Documents en usage non prévus par la législation :

D'autres documents sont en usage sans être prévus par la loi; ce sont :

- Le schéma National d'Aménagement du Territoire (S.N.A.T.), séné donner les orientations de développement des grandes infrastructures, les équipements structurants, la stratégie de développement de l'armature urbaine, etc...

- Les schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (S.R.A.T.) et les Schémas d'Aménagement de Gouvernorat (S.A.G.) qui répondent surtout au besoin de pousser le S.N.A.T. à être plus concret et à aller plus dans le détail.

I-3. Insuffisances affectant la pratique actuelle

I-3.a. : A l'échelle urbaine :

L'usage de **ces outils à l'échelle urbaine** comporte quelques insuffisances :

Tout d'abord, les P.D.U. et P.A.U. sont tous les deux bâtards et utilisés à la fois comme documents juridiques et comme documents de programmation. Ainsi le P.D.U. traite parfois de l'affectation détaillée des sols et de la réglementation de leur utilisation alors que le P.A.U. a prévu de comporter des éléments de coûts alors que dans la réalité, pour la totalité des quelques 250 Plans d'Aménagement Urbain approuvés, de tels éléments ont toujours été absents.

Ceci a engendré des doubles emplois et des incohérences. Ainsi la délivrance de renseignements d'urbanisme basées sur les données du P. D. U. a incité à accélérer la spéculation foncière sur les terrains d'extension des agglomérations et ce, bien que ces terrains soient classés non urbanisables dans l'immédiat.

Un autre inconvénient dans l'usage des documents est dû au fait qu'on a assisté à une généralisation formelle à l'ensemble des villes des P.D.U. et des P.A.U., entraînant un effort formel pour promulguer ces documents et engendrant des inadaptations et des blocages, et donc une certaine rigidité conséquente pour gérer l'urbanisation.

I-3.b. : A l'échelle du territoire :

On assiste à un phénomène analogue à l'échelle du territoire, et ce par la généralisation des S.R.A.T., des S.A.G. et autres documents (cartes thématiques). En réalité, ces difficultés constituent des difficultés de jeunesse généralement dues à un manque de traditions.

II- GRANDES LIGNES DES REFORMES ENVISAGEES :

II-1. Au niveau des principes :

Les principes retenus pour introduire des réformes sont les suivants :

i. Améliorer les outils existants sans introduire de grands bouleversements ni d'outils nouveaux mais seulement en rationalisant les outils existants de façon à introduire plus de rigueur dans leur utilisation et normaliser leur contenu.

ii. Introduire une **spécialisation entre les documents juridiques et les documents de programmation**, les outils de programmation ne devant pas être opposables aux tiers mais seulement aux agences, opérateurs et organismes publics, et les outils juridiques devant définir les droits d'utilisation des sols.

iii. Introduire une certaine souplesse dans l'élaboration des documents et favoriser une approche pragmatique où des modifications peuvent être apportées au fur et à mesure des besoins.

iv. Assurer une **cohérence globale** à l'utilisation des divers documents, et ce en conservant cette utilisation dans le cadre d'une mécanique unique.

II-2. Réforme des documents de programmation :

Parmi les réformes envisagées concernant les documents de programmation, nous pouvons citer :

- La simplification du langage et des documents utilisés à l'échelle du territoire et la codification du S.N.A.T. en le considérant comme une synthèse permanente des réflexions aux différentes échelles territoriales et des réflexions thématiques ;
- La normalisation de l'usage des P.D.U. en leur faisant jouer pleinement leur rôle d'outils de programmation, et ce notamment par la définition d'une stratégie foncière;
- La limitation de l'élaboration des P.D.U. formalisés aux agglomérations connaissant des pressions foncières les plus fortes;
- L'introduction éventuelle de l'usage de documents supports pour faciliter aux communes l'assimilation des orientations de développement (notamment Plans de référence).

II-3. Réforme des documents juridiques

Parmi les réformes envisagées concernant les documents juridiques, nous pouvons citer :

- La transformation des Plans d'Aménagement Urbain en purs outils de réglementation;

- La réintroduction des ordonnances d'architecture permettant une certaine évolutivité;
- L'élaboration d'une réglementation générale applicable aux villes ne disposant pas d'un Plan d'Aménagement Urbain;
- L'assouplissement des normes d'urbanisme par l'introduction et la codification des tolérances.

II-4. Révision des méthodes et des procédures de planification et de programmation

Les mesures à prévoir concernant les méthodes et les procédures de planification et de programmation répondent au souci d'améliorer la coordination des investissements et comprennent :

- L'institution d'un **Conseil Supérieur pour l'Aménagement du Territoire** (cf. Tableau 1), chargé d'arrêter la politique d'aménagement du territoire, de définir les orientations de développement des grandes agglomérations et d'assurer la mise en cohérence des politiques sectorielles;
- Son assistance par un **Comité Technique**, devant veiller à la conformité des programmes des opérateurs aux orientations décidées par le Conseil Supérieur, et par des **Comités Régionaux**, devant assurer à l'échelle des gouvernorats un suivi et une coordination des programmes d'équipement et d'aménagement des villes conformément aux options arrêtées;
- L'organisation du fonctionnement des dites structures notamment en chargeant de leur secrétariat les structures appropriées aux différents niveaux d'intervention;
- Enfin une série de mesures devant préparer une décentralisation réelle de l'élaboration des Plans d'Aménagement Urbain (notamment par l'élaboration d'un règlement type, d'une méthodologie standard, et d'une convention d'étude type) et de la gestion de l'urbanisation (relatives aux conditions d'instruction et de contrôle des lotissements dont l'élaboration de cahiers des charges types, et de notes méthodologiques).

III- LIMITES ET DIFFICULTES

III-1. Histoire des Réformes des législations urbaines

L'histoire des réformes des législations urbanistiques s'est caractérisée par une grande instabilité, pendant la période post-coloniale en particulier, on distingue :

- Une première période de stabilité relative où on avait continué à adapter les pratiques françaises d'urbanisme;
- Une deuxième période d'émancipation administrative marquée par une reprise systématique des textes;
- Une troisième période de réadaptation et de réformes des textes et des instruments réglementaires et institutionnels sous une forme "sectorisée";
- Enfin, la période que nous entamons actuellement et recherche aussi une réforme des textes et des instruments mais avec un souci d'efficacité, de coordination et de pragmatisme.

III-2. Influence des pratiques extérieures

L'histoire des sociétés occidentales a été marquée par des péripéties parfois douloureuses même où un besoin de plus de démocratie a imposé une adaptation progressive des perceptions d'organisation des villes.

Le tableau 2 présente, d'après une idée de J.-P. Lacaze, de façon synthétique, l'évolution de la perception de l'espace urbain en fonction de celle de la société.

Parallèlement, la formation en urbanisme a connu différentes écoles de pensée et donc d'influence. Ceci a engendré, pour les sociétés des pays en voie de développement, des difficultés supplémentaires affectant leur vision de la gestion urbaine déjà fondamentalement différente du fait de la différence des contextes socio-culturels; il en a même résulté parfois certaines perturbations se traduisant par une perte de la maîtrise des technologies de construction traditionnelles et plus généralement du caractère architectural traditionnel et menaçant par là-même leur propre identité.

III-3. Stratégie de la décentralisation

L'assimilation des textes et législations urbanistiques résultant des différentes réformes successives nécessite une action très importante de vulgarisation et d'assistance aux communes appelées à jouer un rôle de plus en plus prépondérant dans la gestion de l'urbanisation.

A ce sujet, il est capital de prendre conscience du rôle moteur qui pourrait être joué par les grandes communes en matière de vulgarisation. A l'inverse, la multiplication du nombre des communes pourrait paraître non opportune si la plupart des communes du pays connaît un fonctionnement défectueux.

III-4. L'impact du tissu institutionnel :

L'expérience a démontré que les planifications urbaines les plus rigoureuses pouvaient facilement échouer du simple fait de l'existence de certains opérateurs d'aménagement ayant leur logique propre obéissant principalement à des préoccupations d'équilibre de leur exploitation.

Les différentes difficultés ci-dessus font que, pour avoir une stratégie fiable (tant au niveau du diagnostic qu'à celui des remèdes à apporter), on ne doit pas se limiter aux seuls aspects relatifs aux documents d'urbanisme, mais on doit en plus prendre en compte de nombreux autres aspects notamment institutionnels.

Tableau 1
LE CONTROLE DES PROGRAMMES
D'INVESTISSEMENT PAR NIVEAU

Mission Instance	Approbation	Suivi & Contrôle	Observations	Secrétariat assuré par
Conseil Supérieur pour l'Aménagement du Territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma national et ses amendements - Arbitrage entre politiques sectorielles (1) - Stratégie de développement des villes (2) - Incitations (3) 		<ul style="list-style-type: none"> (1) Industrie, Tourisme, etc... (2) Approbation de P.D.U. des grandes agglomérations. (3) Répartition des ressources du F.I.A.T. notamment. 	Direction de l'Aménagement du Territoire
Comité National de Coordination Technique	<ul style="list-style-type: none"> - Programmes de développement des principales agglomérations (5) 	<ul style="list-style-type: none"> - Conformité des programmes d'équipement sectoriels (4) 	<ul style="list-style-type: none"> (4) Réseaux primaires et Equipements structurants (P.T.T., S.T.E.G., O.N.A.S., Routes, S.O.N.E.D.E., S.N.C.F.T., Ports, Aéroports, Barrages, etc...) (5) Politiques foncières, Réseaux secondaires, Projets urbains. 	Direction de l'Urbanisme et Groupes d'Agglomérations
Comités Techniques Régionaux		<ul style="list-style-type: none"> - Plans de développement des communes - Réseaux secondaires - Suivi des projets urbains 		Directions Régionales de l'Equipement et Services régionaux d'Aménagement Urbain

Tableau 2 URBANISME ET EVOLUTION SOCIAL

Caractère dominant dans la société	Perception de la ville comme	Prise en charge de l'urbanisme par	Rôle joué par l'ingénieur
Aristocratique	un décor	un architecte	rôle de pur technicien
	un organisme fonctionnel	une équipe de spécialistes	la recherche de l'optimum technico-économique
Participative	un espace social	une équipe pluridisciplinaire gérant un processus de changement social	la recherche de l'optimum sous contraintes multiples

(d'après un texte de J.-P. Lacaze)

THEME II

Conditions de Maîtrise
des
opérations d'Aménagements

Previous Page Blank

POLITIQUE D'URBANISATION ET STRATEGIES D'AMENAGEMENT

par

TAHIRI MOULAY CHERIF

Ingénieur en chef, Directeur de la D.P.P.

Ministère de l'HABITAT

MAROC

1. L'EVOLUTION DES ORIENTATIONS EN MATIERE D'URBANISME DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

A. La politique de régionalisation :

L'un des facteurs déterminant dans les orientations de la politique d'urbanisation durant ces dernières années a été sans nul doute la politique de régionalisation adoptée par les Pouvoirs Publics comme ligne dominante du processus de planification dans la mise en place d'une politique intégrée de l'Aménagement du Territoire.

Cette politique a connu sa mise en place et son développement durant le plan 1973-1977, qui a d'ailleurs confirmé la création des sept régions économiques et la constitution des Assemblées Régionales consultatives -ARC -

Cette innovation a constitué des progrès décisifs dans les méthodes de planification en matière d'Aménagement du Territoire qui en était le support car elle a

permis d'associer les techniciens des services extérieurs, les représentants élus de la population et les autorités locales à l'établissement des besoins et des programmes de mise en œuvre dans le cadre des plans de développement économique et social sur le plan régional et au niveau national.

Ce cadre de travail a non seulement permis :

- de réduire dans une large mesure les disparités des équipements socio-économiques entre les régions et les villes.
- mais aussi de développer tout un tissu urbain représenté notamment par la croissance et le développement d'un réseau de petites villes et des villes moyennes qui constituent de véritables pôles de développement régionaux.

Le facteur habitat étant devenu à la fois finalité et moyen dans ce processus dynamique de mobilité sociale des populations et du cadre bâti; mobilité du monde rural vers l'urbain et aussi mobilité des petites agglomérations semi-urbaines à la petite ville et à la ville d'une certaine importance.

Le tissu urbain national a connu, comme nous le ver-

rons dans l'analyse qui va suivre, une véritable transformation profonde, tant au niveau de sa dimension que de sa structure.

B. LES CHANGEMENTS DE TISSU URBAIN NATIONAL.

En effet, les trois recensements de la population et de l'habitat de 1960, 1971 et 1982 nous permettent d'analyser cette évolution, et de mettre en évidence le caractère d'urbanisation de plus en plus rapide que connaît le pays.

Notons d'abord que les 90% des villes (municipalités et centres autonomes) se trouvant dans la partie Nord-Ouest du pays avec plus de 95% des populations urbaines et rurales. Quant à l'évolution des villes, elle

est donnée par le tableau ci-après :

(1) Les Wilayas du grand Casablanca et de Rabat-Salé sont considérées globalement.

L'analyse des données précédentes fait ressortir les éléments saillants ci-après :

— Le Maroc s'urbanise à un rythme très accéléré - la population urbaine est passé de 29% en 1960 à 35% en 1971 et à 43% en 1982.

A ce rythme, la population urbaine comptera 50% de la population totale en 1990 et plus de 57% en l'an 2000, ce qui posera de nouveaux problèmes d'urbanisation et de gestion des villes - le Maroc qui avait la vocation de pays "rural" passera à la catégorie "urbaine" avec tous les changements socio-économique que cette situation entraîne.

Répartition des villes Fonction de leur population	1960	1971	1982
2 000 000 et plus	—	—	1
1 500 000 — 2 000 000	—	1	—
500 000 — 1 500 000	—	—	4
250 000 — 500 000	—	3	5
100 000 — 250'000	7	7	6
25 000 — 100 000	13	19	37
Moins de 25 000	55	45	36
TOTAL villes et centres autonomes dont :	75	75	85
— Municipalités	29	29	45
— Centres autonomes	46	46	40
— Population urbaine	3 389 613	5 409 725	8 730 399
— Population rurale	8 236 857	9 969 534	11 689 156
— Population totale	11 626 570	15 379 259	20 419 955
— Rapport population urbaine sur population totale	29,15 %	35,17 %	42,75 %

C - LA NATURE DES CHANGEMENTS

Le caractère des villes n'a pas énormément changé entre 1960 et 1971 - le nombre de municipalités et de Centres autonomes (29) est resté le même avec cependant des "promotions internes" dans l'importance. Par contre, beaucoup de centres autonomes ont été "promus" en municipalités en 1971 et 1982. Sous l'effet de la poussée démographique et de l'exode rural, beaucoup de villes ont vu passer leurs populations à un niveau supérieur.

Ce sont les villes et centres autonomes dont la population est comprise entre 25 000 et 100 000 habitants qui ont connu le plus de croissance par notamment translation de la tranche inférieure - 13 en 1960 - 19 en 1971 et 37 en 1982.

Ces villes "tremplins" ou intermédiaires entre la vie rurale et la vie urbaine sont celles de l'apprentissage de l'expérience urbaine et où les populations rurales séjournent avant d'épouser le mode et comportement urbains et de passer à la "grande ville".

Par ailleurs ces changements n'ont pas touché que la structure des villes, mais aussi celles des populations. En effet, la population active a connu des transformations importantes entre 1971 et 1982 comme il ressort des tableaux ci-après.

Répartition des emplois de la population active

Secteur	1971	1982
- Primaire	52,2 %	40,3 %
- Secondaire	14,7 %	29,2 %
- Tertiaire	33,5 %	36,5 %

Les habitants des populations actives dans les secteurs industriels et de service ont connu dans ce domaine des développements importants au détriment du secteur agricole.

De même qu'au niveau du statut d'occupation des logements, la propriété et copropriété a connu un

important développement : 40,9% du parc urbain en 1982 contre 37,5% en 1971 et ce au détriment du locatif qui lui a regressé entre 1971 (53,5%) et 1982 (47,1%). Ceci dénote d'une certaine promotion sociale qui non seulement a touché les villes, mais aussi et par voie de conséquence, les ménages marocains.

Cette promotion a touché aussi le caractère et la nature de la construction puisque les constructions en "dur" sont passées de 77% en 1971 à 87,5% en 1982.

II- L'ESSAI D'EVALUATION DES ACTIONS ADOPTEES

Nous ne pensons pas qu'il faille dans le cadre du présent Séminaire dresser un bilan détaillé des actions entreprises comme éléments d'accompagnement en matière de politique d'habitat, les rapports d'exécution des divers plans de développement économique sont suffisamment significatifs à ce sujet, mais il nous semble qu'il y a lieu de signaler les actions fondamentales en matière d'Aménagement du Territoire qui sont à la fois causes et effet de la politique d'habitat suivie au niveau national.

A- LES ELEMENTS MARQUANTS DU CADRE REGLEMENTAIRE ET JURIDIQUE MIS EN PLACE.

Durant cette période, plusieurs travaux et études ont été effectués pour définir et mettre en place le cadre réglementaire, technique et urbanistique nécessaires à l'action de construction et d'urbanisation tant des villes que de petits centres ruraux et à leur développement harmonieux.

Ainsi, le quasi totalité des grandes villes ont été doté de schémas-directeurs.

S'agissant des plans d'aménagement, des plans de développement et d'utilisation du sol, des plans de croissance urbaine des villes, l'effort colossal qui a été effectué en l'espace de quelques années a permis de rattraper l'énorme retard dont souffrait l'urbanisation harmonieuse et équilibrée du pays.

Au niveau des actions en matière d'Aménagement du Territoire, plusieurs études et travaux ont été effectués au niveau des schémas d'Armature Rurale ainsi

que les études préparatoires au grand Programme de petits projets dans plusieurs régions économiques du Royaume.

B- LES GRANDS TRAITS DES REALISATIONS PHYSIQUES.

L'analyse des résultats des recensements de 1971 et 1982 nous a permis d'évaluer l'accroissement du parc national en matière de logements entre 1971 et 1986 à près de 820 000 logements.

Dans cet effort national, plus du tiers des constructions sont soit du fait des programmes publics, soit des programmes initiés indirectement par l'Etat ou par ses organismes semi-publics.

Au niveau rural, si les efforts de l'Etat n'ont pas été aussi marquants, que dans le secteur urbain, il n'en demeure pas moins vrai que quelques actions comme l'expérience des villages pilotes et surtout l'accession des constructions rurales au financement des caisses de crédit agricole étaient de nature à dynamiser la construction dans ce domaine.

Parallèlement à cette action de construction et d'Aménagement de plusieurs zones industrielles ont été créés et équipés près de 20 zones - pour constituer de véritables pôles de développement régionaux.

La construction immobilière a été, dans ce processus, un moyen d'accompagnement de facilitation et de fixation des mouvements des populations, soit du rural vers l'urbain, soit des mouvements inter-urbains.

III- LES ENSEIGNEMENTS DE CETTE PREMIERE EXPERIENCE ET LES ELEMENTS D'UNE STRATEGIE D'ACTION.

A- LES LIMITES INHERENTES AUX ACTIONS ENTREPRISES

Parmi les difficultés qui ont limité les efforts déployés tant en matière de planification urbaine. (schémas-directeurs) qu'en matière d'urbanisme réglementaire, se trouve le fait que.

- L'élaboration des documents d'urbanisme nécessitent des délais importants en études, analyse et mise en place de scénarios - car il s'agit de fixer définitivement la nature de paysage, l'occupation du sol et les orientations à donner à la croissance future de la ville.

- Cette période assez longue est parfois mise à profit par certains spéculateurs, qui par leurs actions, freinent le développement harmonieux naturel des villes.

Au niveau de l'application des textes, le plan quinquennal 1981-1985 en souligne deux facteurs fondamentaux.

Le premier résulte de l'absence d'une stratégie foncière globale, qui fait qu'aucune action foncière première condition de l'application du schéma-directeur, n'est mise en œuvre dans les agglomérations dotées de cet instrument.

La conséquence de cette lacune est le risque de voir remis en cause le plan d'aménagement de l'espace proposé par le schéma-directeur.

- Le deuxième facteur est le fait que les schémas-directeurs n'ont pas d'assise juridique leur permettant d'être opposable aux administrations et aux tiers, ce qui compromet dans une certaine mesure le respect des options d'aménagement retenues dans le projet.

A ces facteurs objectifs limitatifs, s'ajoutent l'insuffisance des moyens humains et matériels mis à la disposition de l'administration pour l'élaboration des plans d'aménagement et de développement et des collectivités locales pour leur suivi et leur application.

B- LES ELEMENTS D'UNE NOUVELLE STRATEGIE D'INTEGRATION URBAINE ET D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LES PRINCIPES D'INTEGRATION URBAINE.

La ville n'a de raison d'être que dans la mesure où elle constitue un cadre privilégié des échanges matériels et intellectuels. Dès lors, l'étude de la structure, et de la morphologie de la ville, de ses relations avec l'espace environnant, des conditions de son développement comme de celles de ses citoyens, de leurs activités socio-économiques, devient l'analyse du cadre et des conditions de ces échanges. L'objectif de l'aména-

gement et de l'intégration urbaine apparaît clair : multiplier les occasions, les possibilités matérielles, la qualité des relations, des échanges entre les hommes et organisations.

L'intégration peut être définie comme le degré optimum des niveaux des relations entre les hommes et les organisations permettant d'atteindre le bien-être maximum de la collectivité.

La collectivité urbaine - élus locaux, conseils municipal, autorité centrale..., doit être capable d'identifier et de définir des objectifs de la politique de la communauté, de définir les priorités, les programmes d'aménagement et de développement; enfin de mettre en place les procédures et les moyens d'application des programmes pour atteindre les objectifs.

a. Les objectifs de la politique d'intégration.

Ces objectifs correspondent à des préférences qui peuvent être exprimées par la Communauté urbaine et l'intérêt de l'intégration spatiale est mis en lumière par les interactions qu'elle établit d'une part avec les objectifs ainsi définis, et ceux relatifs à la croissance et le développement de façon générale.

La difficulté principale d'un tel travail de prospective résulte du fait que tout aménagement urbain nécessite du temps dans sa préparation, son exécution et engage l'avenir pour longtemps, voire de façon irréversible.

On ne peut donc, si l'on accepte l'hypothèse de changements probables des conditions techniques et sociales, adopté des partis exclusifs de toute variante au cours de la période adoptée.

La réflexion prospective doit par conséquent s'interroger sur les causes des changements sociaux, et leurs rapports avec l'organisation de l'espace et des activités, le style de vie urbaine et les types de rapports qu'auront à entretenir les populations concernées.

Il est aussi indispensable d'examiner les rapports qu'entretient la ville avec son "hinterland" et les autres agglomérations urbaines.

Il sera aussi nécessaire d'analyser les conséquences prévisibles des différentes politiques d'infrastructures

sur le développement urbain et sur le mode de vie des différents citadins et des populations rurales.

Les phases de collecte de l'information, de la description qualitative de l'analyse doivent être dépassées pour rechercher des lois de simulation statistique, si possible explicatives, qui dégageraient les tendances des différentes évolutions probables en fonction des objectifs fixés.

Les méthodes statistiques doivent être appliquées à ce type d'analyses, comme celles de la recherche opérationnelle, pour aboutir à des modèles explicatifs et inductifs, qui ont au moins le mérite de quantifier les préférences exprimées de la communauté ainsi que les efforts à consentir en conséquence.

b. Les principes généraux d'autonomie et d'équilibre au niveau des politiques d'intégration.

Nous estimons, avec J.F. BESSON qu'il y a trois principes fondamentaux à respecter dans (I) la dimension des centres urbains et de la structuration de l'espace lui même.

b-1. Le premier principe est relatif à la recherche d'une population à structures harmonieuses et équilibrées.

En effet, au regard de ce principe, les structures des populations de la plupart des centres urbains au niveau du Maroc sont disproportionnées. La majorité des problèmes sociaux que connaissent les villes et les petits centres proviennent de **la structure d'âge non équilibrée et d'une** structure de ménages non proportionnée, la proportion des tranches d'âges inférieurs est trop élevée : **42,1% ont moins de 15 ans** -53,0% ont moins de 20 ans en 1982 une telle déformation dans la répartition de la pyramide des âges ne se résorbe que très lentement et conduit à des fluctuations très importantes au niveau de la population active au cours de plusieurs générations, de même qu'elle exerce des pressions énormes au niveau de l'emploi et de la demande de logement plus particulièrement (jeunes ménages).

L'ensemble de ces données, sur lesquelles les pouvoirs publics et les décideurs doivent agir, ne peuvent que renforcer les dessymétries et les déséquilibres ... urbain/rural.

b-2 : Le deuxième principe consiste en la recherche d'une diversification des emplois et des activités au niveau des agglomérations urbaines.

Le tissu urbain, marocain se caractérise par une distribution trop inégale des emplois et des activités. En effet, la zone du littoral Kénitra - Rabat-Salé - Casablanca - El Jadida concentre près de 70% des emplois et des activités industriels, près de 90% des activités et emplois dans les services (banques assurances etc...) et plus de 53% de l'emploi permanent; consomme près de 70% de l'énergie électrique globale.

Cette concentration des activités et des emplois au niveau de cette zone qui représente moins de 45% de la population municipale urbaine totale, pose des problèmes exceptionnels au niveau de la structure et de l'occupation de l'espace. Elle doit (la zone) être capable en théorie d'absorber près de 70% de la population urbaine totale, mais la structuration de l'espace est telle que la côté de saturation est déjà atteinte depuis très longtemps.

Or du point de vue de l'intégration du tissu urbain de façon générale et de l'aménagement du territoire, il est nécessaire que des villes intermédiaires de 100 000 à 250 000 habitants en moyenne puissent être harmonieusement réparties sur l'ensemble du territoire et disposant de fonctions desservant, leurs aires naturelles avec la gamme de services et d'industries afin d'offrir un volume d'emplois variés et suffisants aux hommes et aux femmes.

L'analyse précédente de l'évolution des tailles des villes et des petits centres - a montré que ceux sont les petits centres et les petites villes qui ont connu la plus forte croissance - 68 en 1960, 64 en 1971 et 73 en 1982 - Par contre les villes de tailles optimales à la "dimension humaine" capables d'offrir les structures d'emplois et de stabilisation nécessaire ont connu une certaine stagnation - 7 en 1960, 7 en 1971 et 6 en 1982.

b-3. Le troisième principe est relatif à l'existence de communautés autonomes et équilibrées pour le travail et le mode de vie.

L'autonomie de l'aire urbaine suppose que celle-ci soit en mesure de satisfaire les différentes demandes et besoins des populations tant urbaines que rurales de son aire d'influence.

Cette capacité à répondre aux besoins et aux attentes des populations conditionne la santé sociale de la ville et de ses habitants. L'autonomie fonctionnelle, précise J.F. BESSON, ne peut être assurée qu'à deux conditions.

— La diversification des activités industrielles et tertiaires avec la volonté d'éviter la prédominance d'une seule industrie, pour des raisons de fluctuations et de conjoncture (cas des villes de Khouribga et Youssoufia avec les activités liées aux phosphates ...)

— La diversité des catégories socio-professionnelles; car *"l'idéal pour le travailleur individuel serait qu'il existe plusieurs entreprises produisant pour différents marchés et offrant des emplois pour chaque type d'occupation et de qualification"...*

Ce qui n'est pas le cas de la majorité des villes, puisqu'en dehors de certaines grandes villes où existe cette diversification, les autres villes sont soit à activités liées à l'agriculture ou de petits services, de commerce soit à la petite industrie.

Il est à remarquer que dans la croissance urbaine du pays, ce sont les petits centres urbains à caractère rural qui ont connu la plus grande croissance — 68 en 1960, 73 en 1982, — Les emplois et les activités au niveau de ces centres sont réduits à quelques catégories extrêmement simples : — mécanique agricole, petits commerces, petits métiers, etc..., ce qui laisse les populations extrêmement liées aux grandes villes.

Par ailleurs, ces petits centres, qui ne satisfont que très partiellement les besoins et les attentes des populations, constituent en fait un tremplin pour le passage des populations du secteur rural au secteur urbain.

En l'absence d'une distribution harmonieuse sur l'ensemble du territoire, de métro-

poles régionales offrant la diversification des activités et des emplois; les petits centres, au lieu de fixer les populations rurales au niveau régional, ont facilité et encouragé l'exode rural vers les grandes villes du littoral — Kénitra — Casablanca — en particulier.

C — CONCLUSION :

La définition d'une politique intégrée d'aménagement du territoire ne peut se faire qu'en tenant compte des contraintes et orientations des politiques de construction et d'habitat. La politique de l'habitat, qui est le support et la finalité de l'Aménagement du Territoire, doit être repensée en fonction des nouvelles contraintes et des types de solutions à leur apporter pour que la croissance des villes s'effectue de façon harmonieuse et équilibrée.

Les problèmes qui freinent cette croissance sont en grande partie de type réglementaire et organisationnel

Il s'agit de :

Définir une stratégie foncière - les terrains équipées et équipables sont devenus la denrée rare - du fait des coûts excessifs des équipements infrastructurels et des pressions financières exercées par les propriétaires fonciers.

Une mobilisation des terrains à l'intérieur des agglomérations s'impose d'autant plus que la réserve foncière de l'Etat, sur laquelle reposait la stratégie de l'Etat s'est épuisée.

— Repenser la nature de l'occupation du sol jusqu'à présent, l'urbanisation des villes s'est faite en surface. Compte tenu de ce qui précède. Ce type d'urbanisation ne sera plus permis dans les années à venir.

— Définir une politique de financement de la construction et de l'acquisition immobilière permettant une véritable promotion du logement d'accèsion à la propriété du maximum des populations.

— Repenser les politiques du secteur locatif et de l'habitat collectif qui posent des problèmes sérieux de gestion et d'exploitation.

— Associer de plus en plus le secteur privé à l'œuvre de construction et la promotion immobilière par la mise en place de stratégies d'interventions adéquates.

— Mettre en place une politique d'urbanisation concernée avec deux niveaux :

— Un niveau de concertation à caractère politique avec l'orientation à donner à cette concertation sur les plans juridique et réglementaire.

— Un niveau opérationnel avec notamment la mise en œuvre des solutions techniques et juridiques basés sur l'opération de remembrement avec participation proportionnelle aux charges et aux avantages du programme équipé.

— Revoir au niveau de la fiscalité immobilière le couple fisc/urbanisme avec les effets d'interaction de l'un sur l'autre.

DU DOCUMENT A L'OPERATION D'URBANISME CONTRAINTES ET INCITATIONS

Par

V. RENARD

*Urbaniste, Economiste,
Directeur de Recherche au C.N.R.S*

FRANCE

Les stratégies urbaines et les politiques foncières menées en France depuis une quarantaine d'années ont considérablement évolué dans leurs objectifs, les moyens techniques mis en œuvre, les modes de financement et l'organisation institutionnelle.

A une phase d'intervention forte de l'Etat visant à résoudre rapidement un problème quantitatif de logement, a succédé à partir des années 60 une période qui a vu une intervention croissante du secteur privé en même temps que la mise en place, essentiellement à partir de la loi d'orientation foncière de 1967, d'un cadre global et cohérent de planification spatiale, avec en particulier les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et les plans d'occupation des sols (P.O.S.). L'intervention croissante du secteur privé pendant cette période, notamment dans les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), s'est accompagné d'une politique foncière publique active portant à la fois sur un certain contrôle de l'évolution des prix (droit de préemption dans les zones d'aménagement différé à partir de 1962, intervention directe d'établissements publics fonciers dans des secteurs stratégiques, notamment en région parisienne). Les années 80 se caractérisent essentiellement par une profonde réforme institutionnelle, les lois de décentralisation de

1982 et 1983, dans un contexte général de déclin de la construction neuve (passée de 540,000 logements neufs en 1975 à 300,000 en 1987) et de stabilisation générale des prix fonciers (à l'exception de situations particulières telles que la Côte d'Azur ou Paris intra-muros).

L'analyse rétrospective, en France et dans quelques pays voisins, de l'articulation entre la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel, permet de mettre en évidence quelques constantes dans les difficultés de mise en œuvre d'une stratégie urbaine. Nous insistons ici sur les dangers et dérapages des excès du droit de l'urbanisme, et sur la difficulté pour assurer la cohérence entre la planification urbaine et les marchés fonciers.

Le système initial avait mis en place un système cohérent de règles emboîtées : un règlement national d'urbanisme s'appliquant sur l'ensemble du territoire, des schémas directeurs fixant des grandes orientations pour une agglomération, des plans d'occupation des sols opposables aux tiers, et enfin des permis de construire en conformité avec les P.O.S. Ce système a incontestablement permis d'orienter le développement et a cassé l'idée selon laquelle tout terrain était potentiellement un terrain à bâtir. Mais il a en même temps

donné naissance à des effets pervers qui conduisent aujourd'hui à des dérapages du système. C'est d'abord le droit à reculons : le P.O.S. peut déroger au S.D.A.U. devenu obsolète, et le permis de construire anticiper sur un P.O.S. en révision. Il faudrait éviter que la construction n'anticipe sur le permis ...

C'est aussi un droit à deux vitesses, c'est à dire que l'on met en place des règles spécifiques, dérogeant au cadre général, dès lors que se pose un problème particulier. Le cas de Grande Bretagne l'illustre parfaitement, et aussi la France où l'on a eu recours à des textes particuliers pour les jeux olympiques de Savoie, le transmanche ou Eurodisneyland.

C'est enfin un endroit "biodégradable" lorsque le non respect des plans, lorsqu'il dépasse un seuil trop important ("abusivismo" en Italie) conduit à passer l'éponge et légaliser les constructions.

Plans d'urbanisme et marchés fonciers

Un plan d'urbanisme exerce un effet important sur les valeurs foncières : il distribue les plus-values aux propriétaires des terrains constructibles. La récupération des plus-values par la collectivité qui, en réalisant les équipements d'infrastructure, a conféré ces plus-values au terrain, est un vrai rocher de Sisyphe.

S'il n'est pas accompagné de mesures financières correctrices, le plan conduit inmanquablement à un comportement de rétention de la part des propriétaires dont les terrains sont situés dans les zones de développement urbain futur. L'acquisition publique, par exemple par les municipalités, est une solution radicale. Elle a pu être réalisée à une grande échelle, dans les pays scandinaves par exemple, qui ont largement anticipé sur le développement. Elle n'est pas praticable

lorsque, face à une pression urbaine importante, le mouvement spéculatif s'est déjà développé. Poids de la charge financière et impopularité de l'expropriation l'interdisent très généralement.

Un certain contrôle de l'évolution des prix fonciers par la collectivité est possible, notamment par l'instauration d'un droit de préemption dans certaines zones "à haute tension". L'expérience française des zones d'aménagement différé a apporté d'incontestables résultats dans ce domaine.

Mais une telle politique suppose à la fois une gestion active du droit de préemption et la disponibilité de moyens financiers.

Enfin le point crucial est peut-être la modalité d'ouverture à l'urbanisation accompagnée de règles de financement des équipements d'infrastructure. Faut-il instaurer une règle générale uniforme ou permettre au constructeur de négocier au cas par cas avec la collectivité.

Les quatre systèmes pratiqués en France, Taxe Locale D'Équipement (T.L.E.), Zone d'Aménagement Concerté (Z.A.C.), Association Foncière Urbaine (A.F.U.) et Programmes d'Aménagement d'Ensemble (P.A.E.) couvrent tout l'axe flexibilité-rigidité. L'examen de ces méthodes permet de mettre en évidence le point crucial dans le partage des rôles entre le public et le privé : la définition de la règle du jeu (zonage, programmation des équipements, clé de répartition du financement des équipements entre les opérateurs) doit précéder l'ouverture à l'urbanisation, faute de quoi l'utilisation de l'espace, objet d'une négociation permanente, ne garantit plus aucune cohérence et renforce les mécanismes spéculatifs.

“LES ELEMENTS DU MONTAGE DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT”

Par

BENYAHIA Najib

Architecte

Coordinateur et Chef de Projets ; A.N.H.I.

MAROC

Tenter de définir les principes sur lesquels se fonde le montage des opérations d'urbanisme au Maroc n'est pas de tout repos, étant donné l'évolution rapide et inéluctable de l'urbanisation du pays. Dans l'exposé qui suit, j'ai volontairement choisi de présenter en premier lieu une synthèse des problèmes de suivi de certaines opérations d'aménagement récemment réalisées ou en cours, dans le but de montrer que leur identification et leur gestion ne s'appuient pas systématiquement sur des principes clairement définis. Elles s'appuient plutôt sur un suivi permanent depuis leur identification jusqu'à leur achèvement. Au terme de l'analyse qui suivra, je tenterai de formuler certaines propositions de principes concernant le montage des opérations d'aménagement urbain et leur suivi.

I — PROBLEMES DE SUIVI DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Au cours de cette intervention, nous retrouverons à plusieurs reprises le terme de “suivi”. Nous éviterons volontairement de nous attarder sur l'explicitation de ce concept afin de rentrer, vu le temps qui est imparti, directement dans le vif du sujet. La priorité donnée à ce chapitre vient du fait que des expériences récentes ont prouvé que le rôle du suivi, pris dans son sens le plus

large, dans les opérations d'aménagement reste déterminant quant à leur réussite.

A — IDENTIFICATION D'UNE OPERATION

La gestation d'une opération d'aménagement foncier passe par un certain nombre d'étapes de réflexion et de conjoncture qui peuvent différer d'un projet à l'autre. Dans cette partie nous évoquerons simplement quelques constatations concernant ces étapes préliminaires.

1 — Critères de choix d'une opération

Par suite de la multiplicité et des aléas des critères de choix des opérations d'aménagement, nous nous limiterons aux projets de grande envergure, ou bien initiés par des maîtres d'ouvrage dont l'aire d'activité représente tout au moins l'équivalent d'une région économique. Il est à noter que la meilleure source d'information pour cette catégorie de promoteurs est le plan de développement économique et social.

L'ensemble des plans précédents ont prévu des programmes ambitieux qui ont connu des taux de réalisation peu élevés.

Généralement, il n'existe aucun ordre de priorité pour la réalisation des opérations, et les programmes peuvent connaître des modifications. Le facteur déterminant, pendant ces dernières années, pour le choix d'une opération, est l'intérêt porté par l'Autorité et les Elus locaux. En dehors de ce critère, nous pouvons énumérer les suivants :

- La rentabilité
- La structure foncière de la région
- L'Evolution Urbaine
- L'accessibilité
- La demande en lots de terrains viabilisés
- Les interlocuteurs administratifs

Cette liste n'est pas limitative mais ce sont ces critères qui, une fois mis en relation avec les objectifs visés, qui président au choix d'une opération.

2 — Détermination des objectifs

La finalité de toute opération d'aménagement est de promouvoir des terrains à bâtir, avec la possibilité d'atteindre des objectifs variés tels que :

- résorber l'habitat insalubre
- répondre à une demande
- améliorer une entité urbaine etc...

Toutefois, les objectifs peuvent connaître des évolutions au cours de la réalisation. Les raisons essentielles des changements proviennent de révisions des documents d'urbanisme, de difficultés de commercialisation ou des impératifs d'équilibre financier.

3 — Méthodologie d'approche

Par suite de ce qui a été exposé précédemment, il est bien clair qu'il est vain de dégager à partir d'études de cas, une méthodologie d'approche pour l'identification des opérations d'aménagement. En outre, l'approche de l'identification diffère d'un maître d'ouvrage à l'autre, qu'il soit public ou privé.

B — FONCIER

Les problèmes fonciers rencontrés concernent généralement la délimitation de l'aire d'intervention ainsi que l'état juridique et physique des propriétés.

1 — Définition du périmètre d'aménagement

Le périmètre d'aménagement est souvent déterminé sur la base des options d'urbanisme. Ces options sont rarement adaptées au parcellaire foncier. Ce qui rend malaisé la superposition du périmètre d'aménagement et du périmètre foncier, étant donné que des propriétés inutiles pour l'opération, doivent faire partie des terrains à acquérir par le maître de l'ouvrage d'autant plus que la structure du foncier est complexe.

2 — Etat de l'assiette foncière

L'assiette foncière peut constituer un obstacle pour le déroulement de l'opération dans les trois cas suivants

- La zone concernée ne fait pas l'objet de procédure d'immatriculation.
- Les parcelles sont occupées "clandestinement" par des constructions ou provisoirement par de l'habitat précaire.

Dans ce dernier cas, le bâti existant, quelle que soit son assise juridique, représente une contrainte dont il faut tenir compte pour certaines opérations.

C — ETUDES

La complexité des études s'agrandit avec le développement urbain croissant et l'augmentation rapide des coûts des infrastructures. Ces contraintes font que l'intérêt porté aux études relatives aux opérations d'aménagement, est de plus en plus grand.

1 — Lancement et suivi des études

Les études nécessitent aussi un suivi permanent de la part du maître d'ouvrage afin d'éviter une lenteur excessive et des erreurs d'incompétence.

Au niveau du lancement des études, les procédures de passation des contrats ne sont pas toujours très commodes et peuvent conditionner la qualité des opérations et l'optimisation des options étudiées.

2 — Délais d'approbation

Les délais d'approbation des études sont souvent trop

longs. Les dossiers ne sont pas examinés uniquement à l'échelle locale mais transmis aux services centraux. Il convient de signaler aussi que les délais réglementaires de réponse ne sont pas souvent respectés pour les études d'urbanisme et les études de réseaux.

D — PHASE D'EXECUTION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE

Le préalable au démarrage de l'exécution des travaux est l'occupation des sites qui, bien que les situations juridiques des terrains à acquérir soient apurées, ne se déroule pas toujours sans incidents (cultures, bidonvilles, constructions, passage, etc ...)

1 — Coordination entre les différents intervenants

Les retards souvent constatés dans la réalisation des opérations d'aménagements sont causés par :

- La lenteur de réalisation par suite d'imprévus physiques et financiers ou par suite de défaillance d'entreprises de travaux d'équipement.
- La coordination insuffisante entre les différentes agences d'exécution des réseaux d'infrastructure.
- Les retards de réception des travaux par les services techniques communaux.
- Les changements dans les options d'urbanisme.

2 — Rôle de la commune

Il est à noter que lors du lancement et de l'exécution d'une opération, la participation de la Commune est généralement restée insuffisante, que ce soit dans le sens de l'encouragement du promoteur crédible ou que ce soit dans le sens de la détermination des conditions de faisabilité d'une opération afin que la Commune puisse en tirer aussi profit. C'est ce manque de participation qui fait que les responsables communaux sont presque indifférents aux grandes opérations de promotion qui sont susceptibles d'améliorer l'infrastructure de leur commune.

E — COMMERCIALISATION ET VALORISATION DES LOTS

La commercialisation des lots destinés à la construction est lancée dès que les approbations définitives sont

obtenues par le promoteur afin de pouvoir bénéficier des ressources de préfinancement. Mais avant d'atteindre le stade de la valorisation, la commercialisation connaît dans la plupart des cas de nombreuses difficultés.

1 — Méthode et risques de commercialisation

La méthode de commercialisation est adaptée aux moyens de subsistance de la population cible d'une opération. Quelle que soit la stratégie arrêtée pour la désignation des attributaires et le recouvrement des coûts, de nombreuses difficultés peuvent perturber le rythme de commercialisation telles que :

- La faiblesse des ressources des ménages
- L'occupation des lots avant viabilisation
- Le manque de soutien de l'Autorité et des élus locaux
- La forte demande qui complique la procédure d'attribution
- La fuite de la demande

2 — Valorisation des parcelles

Lorsque la valorisation des lots est assurée par le biais de l'autoconstruction le problème majeur réside dans la détérioration des infrastructures coûteuses réalisées par le promoteur. D'autre part, le rythme de la construction est lent et l'architecture qui en résulte est d'une qualité souvent médiocre. Toutefois il est utile de rappeler que de sérieux efforts ont été déployés ces dernières années conjointement par l'administration et les promoteurs pour remédier à cette situation.

II — MAITRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE ET MAITRISE D'OUVRAGE PRIVEE.

L'objet de ce chapitre n'est pas une analyse approfondie de la maîtrise d'ouvrage au Maroc, mais simplement de relever quelques constatations concernant les secteurs d'intervention et les relations avec l'administration.

A — SECTEURS D'INTERVENTION

La maîtrise d'ouvrage publique est plus diversifiée

que la maîtrise d'ouvrage privée, elle intervient à la fois pour résoudre des problèmes sociaux aigus tels que ceux créés par les bidonvilles et l'habitat non réglementaire, et aussi pour répondre à une demande très variée en lots destinés à l'habitat et à d'autres activités. D'autre part, elle est contrôlée de très près à la fois par le Gouvernement (Ministère de tutelle et Ministère des Finances) et par les Autorités locales.

Cet encadrement incite la maîtrise d'ouvrage publique à lancer des opérations qui répondent à une demande justifiée et dont le coût de vente des lots équipés est adapté aux ressources réelles de cette demande.

Pour ce qui est de la maîtrise d'ouvrage privée, il est à noter que la législation ne prévoit pas encore de procédure ni de conditions d'agrément des promoteurs. Par conséquent son organisation professionnelle n'est qu'au stade embryonnaire. Le critère le plus significatif pour le choix d'une opération est généralement la rentabilité spéculative hormis certains projets conventionnés.

B — RÔLE DE L'ADMINISTRATION

L'Administration a un rôle très important à jouer au niveau de la coordination des opérations projetées par les différents maîtres d'ouvrage. Toutefois, il est nécessaire que les promoteurs aient des objectifs bien définis afin que leur intervention puisse être étudiée correctement. Les communes sont en droit d'exiger des promoteurs privés ou publics des efforts dans le but d'améliorer la qualité urbaine et infrastructurelle des opérations. Il est un fait que la commune ne constitue pas souvent un interlocuteur disposant des compétences suffisantes pour orienter ou contraindre le maître d'ouvrage, qu'il soit public ou privé, à concevoir ses projets dans le but de préserver le cachet urbanistique local et développer l'infrastructure communale. Au demeurant, il convient de signaler qu'avec la riche expérience communale que connaît le Maroc, les possibilités humaines et matérielles des communes ne pourront que s'améliorer.

III — MONTAGE DE L'OPERATION D'URBANISME

Cette partie, sera consacrée à la présentation de pratiques ayant été expérimentées pour l'élaboration d'un montage d'opération d'urbanisme.

A — IDENTIFICATION

Ce thème a été abordé au début de l'intervention (paragraphe I.A, 1, 2, 3) et la pratique positive qui peut être retenue est l'élaboration d'un rapport préliminaire de l'opération qui récapitule les données de son contexte urbain et qui concrétise les données prévisionnelles de l'opération. Il est est préférable que ce document soit très synthétique afin que sa lecture soit facilitée. Ce n'est qu'un manuel de référence pour l'opération car celle-ci ne cessera d'évoluer au cours de l'exécution. En fait, chaque décision concernant l'opération devrait être le résultat d'une concertation entre l'Administration locale et le maître d'ouvrage public.

B — DIRECTIVES SUR LE FONCIER ET LES DOCUMENTS D'URBANISME

Les documents juridiques régissant l'urbanisme précisent les orientations fondamentales de l'urbanisation du pays. L'élaboration de ces documents doit être confié à des équipes de professionnels compétents et rompus aux pratiques de l'aménagement urbain. Plus ces documents seront de qualité et plus l'urbanisation sera meilleure. Afin d'éviter des retards, l'interlocuteur administratif devrait être unique, ce qui le pousserait à assumer toute sa responsabilité. Lorsque la responsabilité est diffuse, le dialogue positif risque d'être faussé et la procédure d'approbation des projets pourrait accentuer les retards.

Quant au problème foncier, c'est un mal nécessaire. Le marché foncier représente un critère de choix important de l'opération. Quelles que soient les contraintes foncières, il est nécessaire de leur adapter une stratégie d'intervention, néanmoins ce n'est qu'en cas de disponibilités de fonds, que l'épuration des problèmes est rapide.

C — GENERALITES FINANCIERES ET TECHNIQUES

Le mode de gestion et de financement de l'opération est directement lié aux options techniques arrêtées.

Nous nous limiterons à un bref exposé sur le mode de financement des opérations et la méthode de choix des options techniques.

1 — Gestion et financement

Le cas le plus favorable au maître d'ouvrage est lorsqu'il dispose de la totalité du financement. Ce cas est rare, mais il permet de réaliser l'opération dans les meilleures conditions.

La majeure partie des promoteurs assurent le financement par un préfinancement total ou partiel, soit par l'intermédiaire des avances des bénéficiaires, soit à l'aide d'un prêt. Dans le premier cas les délais de réalisation de l'opération sont allongés et l'infrastructure reste souvent inachevée. Dans le deuxième cas, il faudrait généraliser les prêts aux promoteurs pour les aménagements fonciers.

En conséquence, le financement des opérations d'aménagement, contrairement au financement des opérations de construction, n'est pas un obstacle, mais représente un facteur déterminant pour le bon déroulement des travaux.

Quant à la gestion, deux pratiques semblent pouvoir décharger le maître d'ouvrage dans le cas d'opération de grande envergure.

— La maîtrise d'ouvrage déléguée pour une ou plusieurs missions, ainsi que les conventions avec d'autres promoteurs plus spécialisés.

— La création d'une cellule sur les lieux des travaux pour le suivi.

2 — Options techniques

Le choix des options techniques devrait se faire conjointement par le maître d'ouvrage et la commune. Cette collaboration est d'autant plus importante que tout choix suppose un coût de réalisation et un coût d'entretien de ce qui a été réalisé, que ce soit au niveau des principes d'aménagement et de construction, qu'au niveau des infrastructures. Par conséquent, la seule directive est de rechercher les solutions les plus optimales.

IV — PROPOSITION DE PRINCIPES POUR L'INSTITUTIONNALISATION D'UN CADRE CONTRACTUEL ENTRE PUISSANCE PUBLIQUE ET MAÎTRE D'OUVRAGE CONCERNANT LE SUIVI

Le thème abordé par ce chapitre nécessite des études très approfondies pour pouvoir définir un cadre contractuel adéquat eu égard à la complexité des opérations d'aménagement urbain.

Je me limiterai à énoncer quelques idées afin d'amorcer un débat qui, à mon sens, indispensable malgré sa complexité. Tout d'abord, il est à noter que dans un cadre contractuel, la puissance publique est aussi tenue d'honorer des engagements.

A — ORGANISATION PROFESSIONNELLE

Généralement, une opération d'aménagement de qualité est produite par de bons professionnels. Par conséquent, il est temps d'organiser aussi la profession de promoteur et de lui imposer les conditions nécessaires afin qu'elle puisse œuvrer dans l'intérêt général.

D'autre part, la réorganisation et une repositabilisation plus accrue, de toutes les professions qui sont en relation avec la maîtrise d'ouvrage sont nécessaires.

Un bon système d'organisation de toutes les professions concernées permettrait d'améliorer la qualité de l'urbanisation.

B — PARTICIPATION DE LA COMMUNE

Au cas où la commune dispose de moyens suffisants, celle-ci peut être aussi maître d'ouvrage, elle est donc à la fois juge et arbitre; mais elle devrait être soumise aux mêmes règles imposées aux autres promoteurs publics. Le suivi de ses réalisations devrait être alors assuré par l'administration de tutelle.

Dans le cas courant, la commune devrait être partie prenante à tous les stades d'avancement d'une opération afin que son rôle soit celui du maître d'œuvre plutôt que celui du contrôleur en fin de travaux pour les réceptions.

Dans le but d'assurer un suivi efficace et à long terme des opérations par les services communaux, la puis-

sance publique pourrait instituer une taxe à la charge des promoteurs qui sera versée aux communes afin qu'elles puissent entretenir les infrastructures, reprendre les voiries en fin de valorisation, planter les espaces verts etc

La commune pourrait aussi participer à la campagne d'immatriculation des propriétés foncières se trouvant sur son territoire.

En conclusion, il est fort probable que les années à

venir verront se développer les attributions des collectivités locales dans le domaine de la gestion urbaine. Cette évolution est inéluctable, d'autant plus que le Maroc s'est orienté délibérément dans la voie de la décentralisation. Il est donc dès à présent impérieux de prévoir la structure administrative et technique la plus adéquate qui permettrait à la collectivité locale de remplir ses missions dans les meilleures conditions. La confirmation de ces orientations dans l'avenir fera que l'urbanisation sera une affaire de tous.

LE PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE TETOUAN DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION URBAINE

Par

Mohammed IBNOU TOUZI TAZI

Architecte

MAROC

Le contenu de cette intervention se base sur la phase d'élaboration du Projet de Développement Urbain de Tétouan. Le P.D.U. appelé aussi Projet de restructuration des quartiers Dersa-Samsa. Cette expérience d'urbanisme opérationnel soulève une série de remarques qui peuvent se diviser en deux niveaux de réflexion :

1er) Le rapport souvent conflictuel, entre les documents d'urbanisme (ici le S.D.A.U. de Tétouan) qui tracent les stratégies de planification à moyen et long terme et des études d'aménagement qui proposent des actions opérationnelles d'urbanisme pour répondre à des situations nouvelles.

2ème) Les difficultés d'élaboration et d'application de documents finalisés, qui proposent des opérations précises d'aménagement avec leur montage technico financier, par rapport au cadre physique et social mais aussi institutionnel juridique et financier dans lequel s'inscrit le projet en question.

Voyons d'abord si vous le voulez bien rapidement les options du Schéma Directeur d'aménagement Urbain (S.D.A.U.) et le contexte urbain dans lequel il s'inscrit :

La ville de Tétouan a une population d'environ 200.000 habitants et connaît un fort taux de croissance de l'ordre de 3,3 % par an. Sa structure urbaine se caractérise par l'existence d'un pôle d'attraction cons-

titué de la médina, d'un centre moderne et d'une diversité de tissus urbain insérant celui-ci et s'étirant d'Est en Ouest pour former une macroforme de configuration linéaire. Ce développement linéaire a été imposé par les contraintes naturelles : Jbel Dersa au Nord et Oued Martil au Sud.

La base socio-économique de la ville est dominée par les activités du secteur tertiaire dont une partie importante est constituée d'emplois informels (entretenus par la proximité de la frontière) et un fort taux de chômage qui touche particulièrement le secteur Ouest. Ceci explique en partie la faible solvabilité de la population et la très forte demande en habitat de type économique que l'étude du marché du logement fait apparaître et qui représente près de 90 % de l'ensemble du parc logement. C'est cette demande non satisfaite dans un cadre réglementaire qui alimente l'Habitat clandestin qui représente près de 36% du parc logement. Le secteur Ouest, composé des quartiers Dersa et Samsa étant le plus important secteur clandestin de la ville.

Il existe aussi entre les différents secteurs de l'agglomération de grandes disparités en matières d'infrastructures, d'équipements collectifs de localisations des activités et services. Dans ce domaine le secteur Ouest apparaît particulièrement démuné et en partie enclavé.

Face à ce rapide diagnostic le S.D.A.U. de Tétouan propose une stratégie de développement urbain, jusqu'à l'an 2001, basée sur les orientations suivantes :

En ce qui concerne la macroforme urbaine le parti d'aménagement retenu par le schéma directeur exprime une volonté de rééquilibrage entre les différents secteurs géographiques de la ville ainsi qu'une volonté de limiter la tendance linéaire de la macroforme en faveur d'un développement radio concentrique, c'est ainsi que le schéma directeur confirme l'urbanisation du secteur Est et propose l'ouverture à l'urbanisation du secteur Sud-Est (Boujad) tout en limitant le développement du quartier Ouest (Samsa-Slaoui) cette limitation apparaît d'ailleurs à travers la localisation de grands équipements à forte emprise (cimetière, abattoirs, espaces verts, marché de gros, dépôts ferraille, zone argile ..). D'ailleurs la population que prévoit le S.D.A.U. pour cette zone à l'horizon 2001 est de 80 000 habitants très loin des 160 000 à 180 000 habitants que propose le P.D.U.

Quant à l'Habitat, le Schéma directeur propose des zones résidentielles destinées aux grands lotissements d'Etat et du privé sans indication sur la nature des programmes. Par ailleurs aucune mention n'est faite de programme de promotion Immobilière.

Cette stratégie de planification que propose le S.D.A.U. de Tétouan se réalise en partie. C'est le développement rapide du secteur Est, qui a été doté de grands équipements structurants et d'importants lotissements d'Habitat. Cette stratégie a aussi entraîné le développement des lotissements clandestins dans les secteurs ouest due à la régulation relative du marché du logement et une accentuation des disparités en matière d'infrastructure et d'équipements collectifs entre les grands secteurs de l'agglomération (surtout Est-Ouest). Par ailleurs le caractère linéaire du développement urbain est confirmé, contrairement aux orientations du S.D.A.U., par la tendance d'urbanisation le long de la RP 28 et la route de Martil, que la futur voie de contournement Est-Ouest viendra probablement accentuer.

Cette évolution de la ville montre la nécessité de mener une réflexion sur l'avenir du secteur Ouest ce qui rend indispensable une reconsidération globale de la stratégie de développement tracé par le S.D.A.U.

C'est le P.D.U. de Tétouan qui va donner l'opportunité au S.D.A.U. d'être révisé et permettre une nouvelle approche plus opérationnelle et plus réaliste, des problèmes de la ville.

Le P.D.U. de Tétouan, par les moyens Financiers mobilisés (près de 400 Millions de DH) et l'originalité de ses composantes (restructuration ZAC, prévention) qui collent à la réalité sociale et physique du site, d'apporter (en étant toutefois en contradiction avec les orientations du S.D.A.U.), les réponses aux problèmes du secteur Ouest en procédant notamment à :

— Un rééquilibrage socio économique de la ville par une occupation diversifiée du secteur, à une bonne répartition des emplois et à un meilleur dosage en matière d'équipement collectif. Le P.D.U. proposant l'accueil d'une population de 180 000 personnes dans son hypothèse haute.

Nous voyons donc que cet acte volontariste qu'est le P.D.U. pose le problème de l'opérationnalité du S.D.A.U. qui voit ses orientations sérieusement infléchies 5 ans seulement après son élaboration.

Alors faut-il proposer un schéma directeur très général qui trace les grandes lignes de l'infrastructure et localise les secteurs d'implantation des grands équipements et des zones résidentielles sans indications sur la nature de l'occupation, et laisser les pouvoirs publics gérer la ville en fonction de la pression du marché par des opérations ponctuelles et des documents réglementaires, le S.D.A.U. pouvant éventuellement être réactualisé tous les 5 ans. Cette solution offre un grand degré de liberté aux intervenants et beaucoup de souplesse dans l'intégration des orientations.

Ou alors faut il élaborer un S.D.A.U. extrêmement précis qui définit l'importance et la nature des équipements collectifs et de l'occupation de chaque secteur d'habitat avec leur programmation et leur montage technico-financier. A la limite un S.D.A.U. qui dans un aménagement global cohérent, propose avec leur programmation et leur montage technico financier une série d'actions opérationnelles de développement qui garantissent le succès de ses orientations. Cette deuxième solution présente la particularité de "boucler" le parti d'aménagement.

J'en arrive au deuxième volet de mon propos qui concerne l'élaboration du P.D.U. lui-même en tant que document opérationnel.

Le P.D.U. de Tétouan concerne donc l'ouest de la ville c'est-à-dire les quartiers Dersa et Samsa, avec une population actuelle d'environ 52 000 habitants.

L'aire d'intervention d'une superficie de 412 hectares est très accidentée, elle est occupée par un tissu clandestin généralement dense à Dersa et dispersé à Samsa.

La situation foncière des deux quartiers est très complexe, les deux caractéristiques principales sont une parcellisation extrême du sol (239 parcelles pour 257 ha) et une très faible immatriculation des terrains.

Pour aborder le traitement de ce site le P.D.U. propose une démarche qui intègre la réalité complexe de celui-ci en proposant pour chaque quartier une opération spécifique en rapport avec ses propres particularités. Dans cette démarche le secteur Ouest est traité comme un élément du système urbain de la ville et non comme une opération de lotissement à grande échelle.

La composante restructuration est le volet le plus important du P.D.U. Elle vise à résoudre les problèmes infrastructurels et d'équipement du tissu de Dersa pour lui donner une viabilité nécessaire à un meilleur fonctionnement dans l'ensemble urbain de Tétouan. En outre, la restructuration doit reconstituer sur un site occupé, sans règle d'implantation, presque exclusivement par du logement un véritable tissu avec ses composantes urbaines nécessaires : rues, places, placettes, façades en alignement, îlots ... etc.

Mais c'est quand on veut mettre en pratique ces objectifs que le choix de l'aménagement a besoin d'une prise de décision parfaitement informée et rapide car lourde de conséquences pour la suite du projet.

La première interrogation pour l'élaboration des documents d'urbanisme, qui vont guider la réalisation du projet, est le niveau du service à adopter. En effet à partir de quel niveau d'équipement peut-on justifier valablement un recouvrement des coûts auprès d'une population dont la solvabilité est faible tout en sauvegardant les choix d'aménagement.

Par ailleurs comment peut-on concilier une programmation minimale d'équipement, en fonction de la population (Ecoles, sports, santé ..) et l'absence de disponibilité physique de terrains constructibles et tout en évitant au maximum les démolitions.

En ce qui concerne le paysage urbain, comment peut-on dédensifier le tissu, projeter et mettre en pratique un ordonnancement architectural auprès d'une population peu sensibilisée à cette question et dont le souci majeur est d'abord de se loger.

En réponse à l'ensemble de ces questions l'étude a privilégié un désenclavement du quartier et son intégration à l'agglomération par la réalisation de pénétrantes carrossables et d'un centre d'animation en acceptant la prise en charge des effets financiers et sociaux des nécessaires démolitions. Elle a recherché une localisation des équipements en périphérie immédiate du quartier avec une bonne organisation des liaisons. Quant à l'amélioration du cadre bâti l'étude propose des actions ponctuelles telles :

- que l'ordonnancement Architectural, techniquement et financièrement encadré, des axes sensibles;
- L'intervention légère sur une trame de voirie piétonne sans référence aux normes réglementaires (prospect);

La réhabilitation totale d'un îlot d'habitation comme opération pilote.

Mais si l'ensemble de ces problèmes trouve au niveau des documents d'urbanisme une réponse là encore la réalité mouvante du terrain vient remettre en cause certaines dispositions des documents. C'est ainsi par exemple qu'entre le moment où le document d'urbanisme a été élaboré et le moment où il a été approuvé par l'ensemble des responsables, certains terrains vides qui étaient prévus comme support au système de places et placettes, ont disparu au profit des constructions clandestines.

Cette péripétie soulève plusieurs remarques :

— Elle rappelle que la rapidité de la prise de décision est importante et peut avoir des répercussions sur le bon déroulement du projet et sur les coûts.

— Cette prise de décision est d'ailleurs liée à l'enca-

drement institutionnel du projet où la multiplicité des intervenants, si elle peut être justifiée, allonge les délais d'élaboration des documents avec les risques de dérapage que cela comporte. Dans le cas qui nous intéresse le cadre institutionnel comprend :

- L'U.S.A.I.D. et le F.E.C. pour la partie financière
- La municipalité comme maître d'ouvrage qui gère la ville, qui veille théoriquement sur les intérêts de la communauté et qui a un rôle déterminant dans la définition des objectifs du projet.
- Les services de l'Urbanisme et les départements techniques (T.P., Habitat etc) et la régie d'eau et d'électricité pour la partie technique.
- Enfin l'A.N.H.I. comme maître d'ouvrage délégué qui a en charge l'ensemble du dossier et qui est garante de chaque volet du projet.
- Par ailleurs si la durée des études est longue, le renouvellement de l'information devient une nécessité (photos et levés topographiques à intervalles réguliers, enquête nouvelles etc ...)

La deuxième composante du P.D.U. est la Z.A.C. qui couvre 223 hectares, en parties occupés, du quartier Samsa. Le processus d'aménagement concerté présente un caractère innovant et expérimental au Maroc. Il vise à permettre un désengagement progressif de l'Etat au profit du secteur privé en introduisant des changements dans les comportements des acteurs d'aménagements et en particulier ceux des propriétaires fonciers et des lotisseurs. La conduite de ce processus suppose des négociations entre la puissance publique et les acteurs privés (propriétaires, promoteurs, lotisseurs) sur la base d'un document d'orientation qui indiquent les grandes lignes d'aménagement et fixe le programme des équipements (Ecoles, administrations, terrains de sports, espaces verts, voiries .. etc). Si la formule paraît intéressante la Z.A.C. de Tétouan possède des particularités qui rendent sa réalisation extrêmement délicate :

- d'abord une occupation complexe du site avec des tissus tantôt dispersés tantôt discontinus ou denses et des terrains libres,
- Une structure foncière caractérisée par une

mosaïque de petites propriétés en grande partie non immatriculées qui compliquent le processus de concertation.

- L'absence de connaissances sur le comportement des propriétaires qui n'opèrent pas toujours dans un cadre de rationalité économique,

- La réticence des propriétaires à se regrouper dans un cadre associatif pour négocier avec les pouvoirs publics.

- L'absence d'un cadre financier adapté à ce type d'opération, par exemple un financement relais adressé aux propriétaires pour la valorisation de leur terrain,

- Un cadre institutionnel inexistant pour la conduite de l'opération Z.A.C. dans sa globalité (négociation, réalisation, recouvrement), tâche trop lourde pour être supportée par la municipalité.

Ces différents facteurs ont influés sur l'étude de la Z.A.C. et en tout premier lieu sur la définition et la délimitation d'une véritable Z.A.C. au sein de ce secteur. L'étude a donc dégager une trentaine d'hectares (des 223 ha) libre de toute construction et avec peu de propriétaires pouvant plus aisément se regrouper dans un cadre syndicale ou associatif. Un terrain qui présente à priori les qualités requises pour la réussite de la concertation.

Pour cette zone l'étude propose un plan d'aménagement de zone qui arrête les emplacements nécessaires aux équipements structurants et propose les zones d'habitat avec leur densités d'occupation, laissant ainsi à la concertation la marge nécessaire pour une meilleure définition des opérations d'habitat et de leur montage technico-financier. L'étude propose aussi les actions suivantes : qu'un arrêté municipal déclare la Z.A.C. et délimite précisément son étendue.

- La mise en place d'une structure de concertation comprenant la collectivité locale, les propriétaires fonciers et l'autorité locale,

- La préparation d'un cahier des charges techniques qui précise les règles minimales d'occupation du sol.

Voilà en ce qui concerne les problèmes que soulève la Z.A.C.

Enfin pour terminer cette intervention je voudrais évoquer deux facteurs qui s'attachent souvent à ce type de projet. D'abord les demandes des pouvoirs publics pour des actions d'aménagements qui ont leur propre logique pas forcément nécessaire à la réussite du

projet. Ensuite la prise en charge par le projet d'actions, à l'échelle de la ville, qui alourdissent considérablement le coût de l'opération c'est le cas de financement de l'assainissement hors site ou de voies de contournement.

LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT URBAIN EN TUNISIE: MONTAGE ET REPLICABILITE

Par

BELLALOUNA Rachid

ARRU —

TUNISIE

La présente intervention sera axée sur les rapports entre les objectifs d'une politique d'aménagement et les moyens de sa réalisation. Nous traiterons ce thème en prenant comme exemple les projets de développement urbain en Tunisie et en examinant les effets du montage financier et institutionnel sur la viabilité de la politique de réhabilitation comprise comme possibilité de la généraliser à l'échelle des besoins et ce à travers la répliquabilité des projets.

Nous exposerons d'abord brièvement l'origine et les objectifs de la politique de réhabilitation urbaine menée en Tunisie depuis une vingtaine d'années.

Nous décrirons ensuite le montage institutionnel et financier des projets, non de façon exhaustive mais seulement dans la mesure nécessaire à la démonstration de notre propos.

Nous essayerons enfin de montrer comment les choix faits en matière de montage peuvent influencer sur la viabilité de la politique dont les projets de développement urbain constituent la mise en œuvre.

1. ORIGINE ET OBJECTIFS DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT URBAIN

La réhabilitation mise en œuvre depuis une vingtaine d'années à travers 3 projets urbains successifs répond à un besoin né d'une part du vieillissement et de la dégradation des quartiers anciens et, d'autre part et surtout, de la prolifération des formes d'habitat précaire et sous intégré résultant d'une très forte demande que l'offre en terrains aménagés et en logements neufs, n'a pas absorbée.

* Fonds National d'Amélioration de l'Habitat. Seul système de financement de l'amélioration de l'habitat existant avant l'initiation des projets urbains. Cette caisse est alimentée par une partie des recettes de la T.V.L.

Cette nouvelle composante se présente comme une alternative à la politique suivie jusqu'au milieu des années 70 et qui avait consisté à éradiquer les quartiers des squatters et à réaliser des programmes d'habitat social coûteux nécessitant de fortes subventions pour pouvoir être accessibles aux populations urbaines à faible revenu. Cette politique s'était progressivement assouplie du fait des limites de l'effort financier de l'Etat et n'avait pu empêcher le développement de nouveaux quartiers spontanés résultat d'une forte croissance urbaine alimentée essentiellement par les couches urbaines à faible revenu.

Les projets urbains initiés en Tunisie à la fin des années 70 sous l'influence de financeurs étrangers (US-AID) et Banque Mondiale essentiellement) proposaient une stratégie nouvelle qu'on peut résumer en 4 points :

- l'amélioration des quartiers spontanés plutôt que leur éradication ;
- l'intervention de l'Etat dans la production des terrains aménagés et des équipements plutôt que des logements, dont la construction est laissée aux ménages ;
- l'adoption de normes et de niveaux d'aménagement à faibles coûts adaptés aux capacités financières des catégories urbaines pauvres ;
- l'abandon du subventionnement au profit d'une politique de recouvrement et de pratique des coûts réels, considérée comme la seule solution pour une politique du logement et des services qui soit à l'échelle des besoins.

2. LE MONTAGE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER DES PROJETS

Les projets urbains ont fait l'objet d'un montage spécifique qui a modifié sensiblement les rôles et mécanismes qui présidaient habituellement à la production et au financement de l'habitat et des services urbains.

Il existait pourtant en Tunisie avant le lancement des projets urbains une panoplie assez complète et cohérente d'institutions et de mécanismes agissant dans le secteur.

Ces institutions et mécanismes sont présentés dans le tableau ci-après (figure 1 : contexte institutionnel des projets urbains : production des logements et des services urbains).

Les projets urbains et leur montage spécifique résultent du constat que les objectifs visés ne pouvaient pas être atteints par le fonctionnement normal du système en place, c'est à dire que les institutions, les opérateurs et les mécanismes de financement et de réalisation existants étaient inadaptés à la prise en charge des quartiers pauvres existants et des besoins de la population urbaine pauvre en logements et en services.

L'habitat spontané est le résultat d'une incapacité de la politique de l'habitat et de la politique urbaine à répondre aux besoins et à maîtriser le développement urbain.

L'objectif des projets est justement d'expérimenter et de démontrer des solutions alternatives.

L'inadaptation du système en place se manifeste notamment par :

- l'absence de système de pré-financement de l'aménagement des terrains et de crédit à l'acquisition ce qui contribue, avec les normes et donc les coûts élevés, à écarter les populations à faibles revenus du marché organisé des terrains constructibles.
- la non accession de ces populations au système d'épargne-crédit pour l'acquisition ou la construction de logements à cause des garanties insuffisantes qu'elles présentent.
- la faiblesse des ressources du F.N.A.H.* qui a pour conséquence la faiblesse de son intervention sur la réhabilitation du parc.
- l'absence de mécanisme pour les opérations intégrées de réhabilitation des quartiers existants. Les compétences sont dispersées entre de nombreux acteurs publics ayant des compétences sectorielles,

* Fonds National d'Amélioration de l'Habitat. Seul système de financement de l'amélioration de l'habitat existant avant l'initiation des projets urbains. Cette caisse est alimentée par une partie des recettes de la T.V.L.

dépendant de ministères différents et entièrement autonomes par rapport aux collectivités locales. La concentration et la combinaison dans le temps et l'espace de leurs actions, possible dans le cas de l'aménagement de nouvelles zones à cause de l'existence d'un maître d'ouvrage qui est le lotisseur - promoteur, public ou privé, ne l'est pas dans les quartiers existants parcequ'il n'existe pas de procédure d'aménagement concerté, ni de maîtrise d'ouvrage urbaine.

Seul l'existence d'un maître d'ouvrage public pouvant mobiliser les financements nécessaires aux différentes actions et requérir l'intervention des différents opérateurs, peut permettre des opérations concertées du genre de celles prévues dans les projets de développement urbain.

Les principales innovations des projets urbains en matière de montage sont :

- La désignation des communes comme maître d'ouvrage et financeur principal des projets ;
- La création d'un opérateur public spécialisé dans la réalisation des projets et jouant le rôle d'un maître d'ouvrage délégué des communes tout en étant responsable de la coordination de l'ensemble des interventions qui concourent à la réhabilitation, y compris celles financées par l'Etat à travers le Budget des différents ministères ou celles des sociétés publiques concessionnaires des réseaux.
- La mise en place d'un schéma de financement qui associe le subventionnement et le recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires dans une proportion théorique de 1/3 à 2/3 ; la partie financée à fonds perdus par l'Etat allant aux équipements publics, aux infrastructures primaires, aux frais d'études et de gestion des projets ; la partie recouvrable étant constituée par les dépenses des infrastructures secondaires, les branchements aux différents réseaux et par les prêts à l'auto-construction et à l'amélioration des logements. Les communes sont rendues responsables de ce recouvrement sur leurs fonds propres puisqu'elles préfinancent l'essentiel des travaux par des emprunts auprès de l'Etat et qu'elles doivent recouvrer une partie des dépenses

engagées par une "contribution des riverains" collectée dans les mêmes conditions que les taxes locales.

- Une dernière caractéristique importante de ce montage des projets est qu'il se limite à la production de produits sociaux ("trames assainies", équipements publics, pose des réseaux, prêts à l'extension des logements) et que leur population est limitée aux populations à faible revenu (à 2 fois le S.M.I.G.).

3. CONDITIONS DE REPLICABILITE DES PROJETS

Pour juger de la pertinence du montage institutionnel et financier retenu et pour saisir les effets qu'il peut avoir sur la viabilité de la politique de réhabilitation, il faut se rappeler que les projets qui concrétisent cette politique prétendaient présenter des solutions alternatives à la politique poursuivie jusque là en matière de quartiers spontanés et d'habitat social. Alternatives sur deux niveaux :

- une production adaptée à la solvabilité des ménages à faible revenu et donc accessible au plus **grand** nombre ;
- des programmes généralisables à l'échelle des besoins et donc finançables sans sollicitation trop importantes de ressources publiques à fonds perdus.

Le premier objectif peut être considéré comme atteint dans une grande mesure par la concentration de l'effort public sur l'aménagement des terrains, principal goulôt d'étranglement en matière d'habitat social, plutôt que sur le logement, par la réduction des normes (réduction portant il est vrai plus sur la taille des lots et sur la surface des noyaux que sur le niveau des prestations fournies) et enfin par la facilitation de l'accès au crédit pour les catégories à faible solvabilité.

Le deuxième objectif par contre, semble plus difficile à atteindre. La généralisation des projets ou ce qu'on appelle la répliquabilité des projets peut être mise en question du fait des choix faits en matière de montage institutionnel et financier.

La répliquabilité suppose la reconstitution régulière de ressources à un niveau suffisamment élevé et à un

rythme suffisamment rapide pour permettre le financement de nouveaux projets. Or cette hypothèse (ou cette possibilité) semble incompatible avec les conditions dans lesquelles sont actuellement réalisés les projets :

a. L'accessibilité à ces projets d'une population cible à faible revenu implique un cycle de recouvrement long (15 à 20 ans), et des taux d'intérêt modérés (qui ne couvrent pas le coût des ressources engagées). Seul un financement sur crédit public répond à ces conditions. Le rythme de réalisation des projets dépendra donc de l'effort financier pouvant être consenti par l'Etat et de la mesure dans laquelle celui-ci peut faire appel aux financements étrangers pour lesquels d'autres secteurs sont en concurrence avec le secteur de l'habitat.

b. L'implication des communes dans le financement des projets, bien qu'elle soit compensée en apparence par la capacité qui leur est donnée d'en recouvrer une partie des coûts par la contribution des riverains, constitue un autre risque majeur pour la continuation et le développement de la réhabilitation urbaine à l'échelle qu'exigent les besoins. En effet, le mode de recouvrement retenu (par le moyen de taxe para-fixale dite de "contribution des riverains") n'assurera au mieux que la récupération théorique d'un tiers des dépenses consenties, puisque la pratique est de ne mettre en recouvrement que 50% des dépenses engagées par les communes qui, rappelons le, représentent un tiers du coût du projet. En réalité, et compte tenu des capacités constatées des communes en matière de collectes des taxes locales, le recouvrement réel atteindra au mieux

le quart des dépenses engagées par elles.

Le risque est donc que les communes aient à rembourser des emprunts pour des dépenses qu'elles ne recouvrent que très partiellement auprès des bénéficiaires, ce qui risque de saturer leur capacité d'endettement et mettrait par là même la continuation de la politique de réhabilitation en péril. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs pour cette raison réticentes à financer de nouveaux projets :

c. La spécialisation de l'opérateur, chargé des projets urbains dans les activités à caractère social constitue une autre faiblesse dans le montage de ces projets. En effet, cette "mono-production" interdit d'équilibrer les opérations, comme l'aurait permis l'introduction de composantes commerciales génératrices de plus value, par la péréquation entre composantes sociales et composantes commerciales.

Le risque résultant de ces choix en matière de montage de projet est donc de se retrouver confronté aux mêmes facteurs de blocage que ceux de la politique antérieure, à savoir une trop forte dépendance par rapport aux financements publics faiblement et trop lentement recouverts.

La continuation et le développement des projets urbains à l'échelle qu'exigent les besoins dépendent d'une diversification des produits et des schémas de financement et, sur le plan institutionnel d'un désenclavement du secteur de l'habitat social pour permettre des péréquations et des transferts autrement que par l'intermédiaire du Budget de l'Etat.

CONTEXTE INSTITUTIONNEL DES PROJETS URBAINS PRODUCTION DES LOGEMENTS ET DES SERVICES URBAINS

FIGURE 1

I/ AMELIORATION DES QUARTIERS EXISTANTS :

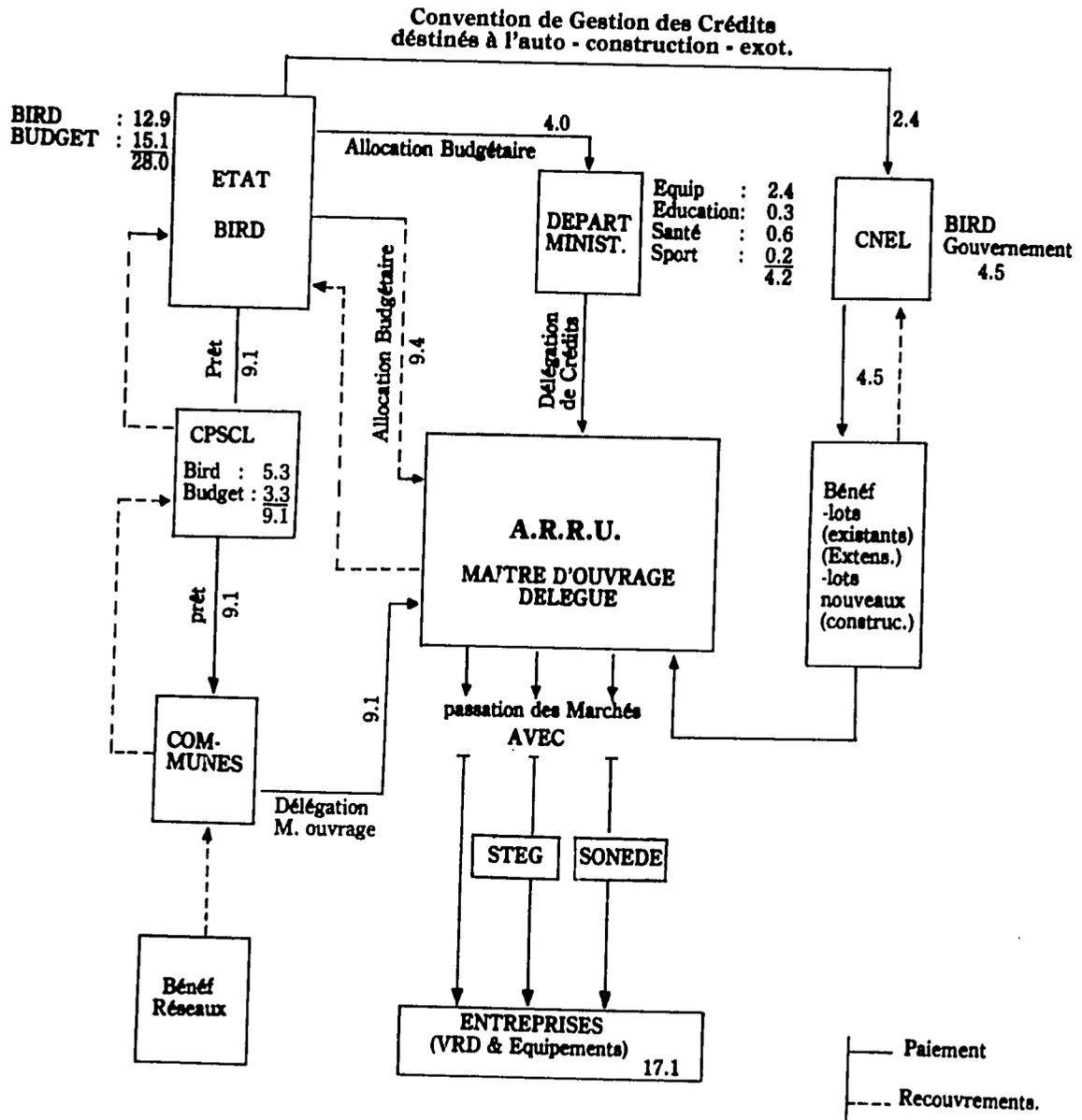
COMPOSANTES	ACTIONS	INSTITUTION COMPETENTE	FINANCEMENT	RECOUVREMENT
1/ Régularisation foncière ⁽¹⁾	1.1 Achat de terrains 1.2 Revente aux occupants	— —	— —	— —
2/ Régularisation urbanistique Aménagement/restructuration	2.1 P.A.D. 2.2 Règlement d'Urbanisme 2.3 Délivrance de permis de bâtir	Communes/services de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement	—	—
3/ Desserte en services urbains	Création-extension desserte des logements en réseaux :			
	3.1 de voirie.....	Commune	Commune sur ressources propres ou prêts de la C.P.S.C.L. O.N.A.S.] S.O.N.E.D.E.] S.T.E.G.]	Taxe contribution des riverains (partiel) + facturation (partiel) crédit remboursable avec la facturation (total)
	3.2 d'éclairage public.....			
	3.3 d'assainissement.....	O.N.A.S.		
	3.4 d'eau potable.....	S.O.N.E.D.E.		
	3.5 d'électricité.....	S.T.E.G.		
4/ Equipements collectifs	Création-extension des équipements			
	4.1 éducatifs.....	Ministères concernés	Budget des Ministères	non recouvrés
	4.2 de santé.....			
	4.3 de jeunesse.....			
	4.4 sportifs.....			
	4.5 d'âge pré-scolaire	Commune	Ministère + commune	non recouvrés
5/ Amélioration des logements	5.1 crédits pour l'amélioration et subventions.....	F.N.A.H.	F.N.A.H.	Remboursement (partiel)

II/ FOURNITURE DE TERRAINS ET CREDITS POUR L'HABITAT :

6/ Parcelles assainies (lotissements sociaux)	6.1 acquisition-aménagement de terrains.....	A.F.H.	A.F.H./Acquéreurs	Vente des lots (total)
	6.2 crédits pour l'acquisition.....	C.N.E.L./FOPROLOS	C.N.E.L./Acquéreurs (crédit + épargne)	Remboursement crédit (Total)
	6.3 crédits à l'auto-construction.....			

(1) Dans le cas de quartiers de squatters.

IV ème PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN
(Composante Réhabilitation)
Montage Institutionnel & Fiancier*



* Montants en M. de dinars Tunisiens

LES MODALITES D'ADAPTATION ET DE SUIVI DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Par

LAHMAMI Jamal Eddine

Architecte, E.R.A.C., Tensift

MAROC

INTRODUCTION

L'opération Hay Al Massira entre dans le cadre des opérations d'aménagements de grandes envergures lancées par l'E.R.A.C. du Tensift au début des années 80. Cette opération devrait intéresser près de 330 ha en 3 tranches. La 1ère tranche, H.A.M I, est l'objet de cette communication.

PRESENTATION DE L'E.R.A.C.- TENSIFT

L'E.R.A.C.- Tensift est un Etablissement Public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie de gestion et placé sous la tutelle du Ministère de l'Habitat. L'E.R.A.C.- Tensift a été mis en place en 1976 faisant de Marrakech son siège administratif.

Directement concerné par le dynamisme socio-économique de la région, l'E.R.A.C.- Tensift élabore à long terme son programme d'action. De l'aménagement du terrain à la réalisation du logement, l'Etablissement met en place une vaste politique d'habitat et d'organisation de l'environnement urbain.

Disposant d'une gamme de produits diversifiés répondant au pouvoir d'achat des habitants et s'adap-

tant au marché potentiel de la région : lots à l'auto-construction, habitat collectif, individuel, bifamilial, évolutif, commerces, garderies, four-hammam, locaux administratifs, etc.

Outre, les opérations classiques d'habitat social, l'E.R.A.C.- Tensift conduit plusieurs projets de grande envergure tels que zones hôtelières et résidentielles, zones d'activités économiques et centre urbains multifonctionnels. Par système de péréquation, l'Etablissement contribue également à l'aménagement des principaux accès de la ville, ou encore à un programme de restructuration de douars périphériques.

Véritable service public, l'E.R.A.C.- Tensift s'est fixé comme objectif de vendre au prix coûtant.

De part sa structure et son autonomie financière, l'E.R.A.C.- Tensift dispose d'un patrimoine foncier, entièrement constitué de terrains domaniaux, municipaux ou habitat, ainsi que de plus en plus de moyens financiers diversifiés, lui permettant de diminuer l'incidence foncière, et l'élaboration d'opération immobilière totale.

Habitat + équipements d'accompagnement, et d'agir avec plus de souplesse.

La région de Tensift, 3ème région économique du royaume, comprenant les provinces de Marrakech, Safi, Essaouira et El Kelaa des Sraghnas, constitue le territoire d'intervention de l'E.R.A.C.- Tensift.

Cette région totalise une superficie de 38 445 km² pour une population de 3,8 millions d'habitants avec un taux d'urbanisation de 35% concentré essentiellement à Marrakech et Safi.

PRESENTATION DE L'OPERATION ET CONTEXTE :

Au début des années 80, toutes les études concernant l'évolution de la ville de Marrakech prévoyaient l'ouest de la ville comme un des axes principaux pour la futur extension. Ce choix ressortait d'ailleurs des orientations du schéma directeur de la ville élaboré à l'époque. D'après les analyses de ce schéma, il serait nécessaire de construire 4000 logements par an, pour resorber le surplus, combler le déficit et subvenir aux besoins, tout en sachant que le parc immobilier s'accroît à Marrakech au fil des ans à un rythme insuffisant avec une moyenne de 1000 logements par an.

La réalisation du nouvel collecteur ouest montre l'importance accordée à ce secteur et vient confirmer le choix de ce site.

A travers cette opération, la volonté de l'Etablissement était de rompre avec les schémas classiques du lotissement tels qu'ils étaient menés, à savoir le manque de coordination et de synchronisation, et l'impossibilité de maîtriser les opérations de construction laissées à l'initiative individuelle, le tout conduisant à un espace urbain hétéroclite, sans parler des problèmes du coût, du chantier permanent ou encore de la destruction de la voirie et des aménagements urbains.

C'est donc vers un aménagement de type nouveau, que l'Etablissement s'est tourné en jouant le rôle d'investigateur, de coordinateur et d'aménageur de cette opération, ce rôle se résume dans 6 points :

1. Conception
2. Aménagement des infrastructures
3. Commercialisation des surfaces aménagées
4. Coordination

5. Suivi et contrôle de l'opération
6. Construction

L'approche réservée à cette opération, s'est voulue résolument volontariste, dans le sens où la réflexion a dès le départ cherché à faire participer les autorités de la ville, le corps élu ainsi que tous les services concernés.

PRINCIPES ET ORIENTATIONS DU PROGRAMME

Les principes et orientations qui ont guidé à l'élaboration du programme de cette opération ont veillé à ce que tous les éléments susceptibles de lui faire jouer son rôle de quartier y soient insérés.

Plus précisément, ces principes ne devaient pas perdre de vue la mise en place d'équipements de différentes natures et différentes importances dont la présence est nécessaire à ce rôle de pôle multifonctionnel.

Ainsi le profil de ce programme comporte :

a) Les équipements structureaux :

- 1 centre d'animation regroupant toutes les activités et les commerces occasionnels.
- 1 complexe sportif
- 1 centre de santé

Les équipements éducatifs

- 1 complexe culturel
- 1 mosquée

Les administrations

- 1 promenade paysagère.

b) Les équipements secondaires

- Les écoles
- Les dispensaires
- Les maisons de jeunes
- Les foyers féminins
- Les salles de prière
- Les commerces et activités quotidiennes.

c) l'habitat sous ses différentes formes

- L'habitat collectif
- L'habitat individuel dense (économique)
- L'habitat individuel aéré.

d) Les activités de nature différente

- Les activités à l'échelle de Marrakech

Les activités à l'échelle de la partie Ouest de Marrakech
Les activités liées à l'habitat.

A noter que l'Etablissement s'est réservé des terrains pour des opérations de construction. Ces terrains ont été judicieusement implantés afin de permettre par son intervention de venir ordonnancer l'ensemble de l'opération.

CONTRAINTE DE SITE

Bien que la topographie du terrain se présente favorablement le site de H. A. M. I. imposait des contraintes non négligeables, à savoir :

- Le collecteur ouest traverse le terrain du sud au nord.
- Deux lignes de moyenne tension traversent le terrain du sud au nord.
- Une séguia traverse le terrain du sud au nord.
- Une autre séguia borde le terrain le long de la R.P. 10.
- Une Khettara à 17 m traverse le terrain du sud-est au nord-ouest.
- Un douar situé sur la partie nord-est.
- Le projet du tracé de la voie ferrée Marrakech-Agadir-Laayoun et de la nouvelle gare O.N.C.F. à l'ouest.

Chacune de ces contraintes a fait l'objet d'une étude approfondie et appropiée à savoir :

— La servitude de 10 m de terrain non constructible imposée par le collecteur ouest fut résolue en y adaptant une voirie piétonne.

— Les 2 lignes aériennes de moyenne tension, ont nécessité une étroite collaboration avec les services de l'O.N.E., pour finalement être déviées et réalisées en réseau souterrain suivant un nouveau tracé le long de l'avenue Dakhla.

— Les 2 séguias, traversant le terrain et constituant un droit d'eau, il a été décidé en accord avec les services de mise en valeur agricole du Haouz d'en devier le cours, et d'en faire un élément d'animation et d'agrément de la promenade paysagère prévue par le programme.

Concernant le tracé de la nouvelle voie ONCF Marrakech-Agadir-Laayoun, le tracé a été repoussé vers les limites de la 2^e tranche de l'opération.

Enfin, le douar existant a fait l'objet d'une restructuration et d'une viabilisation, et ses occupants ont été maintenus sur place moyennant un prix symbolique.

Au terme des travaux de viabilisation et d'aménagement, l'E.R.A.C.- Tensift a voulu pousser son travail en proposant à ce que l'intervention de l'architecte sur cette opération au niveau du logement économique soit une nécessité sinon une obligation - plusieurs contacts avec les architectes du secteur privé ont été établis. Les autorités locales et le corps élus ont été sollicités.

ASPECTS PRATIQUES DE MISE EN PLACE DE L'OPERATION

Les grands principes d'aménagement auxquels l'Etablissement s'est tenu ne devaient pas perdre de vue la mise en place d'un urbanisme déclaré d'intérêt public qui permet, d'aménager pour les différentes couches sociales, de produire au moindre coût, d'éviter l'urbanisation de zonage par une intelligente intégration habitat/Equipement/services.

Partant du principe que les quartiers résultant de procédures officielles d'aménagement et offrant un niveau de service urbain correct constituent une part minoritaire, le projet H.A.M. I. a nécessité un temps d'étude relativement long, justifié par l'envergure du programme et par le nombre d'intervenants, sachant que l'accroissement accéléré de la population et l'évolution de modes de vie pose le difficile problème d'organisation des fonctions nécessaires à la vie de la cité.

ASPECT CONCEPTUEL :

Ayant fait l'objet d'une étude au préalable soumise à l'approbation des autorités compétentes, cette dernière a soulevé des points de vue mitigés pour ne pas dire divergeants, risquant à court terme d'handicaper le projet au départ.

Il a ainsi été décidé de recourir à un concours d'idées national, ou le souci d'un travail pluridisciplinaire était

mis en avant, et où des contraintes de terrain devaient absolument être respectées.

ASPECTS FONCIER ET JURIDIQUE

Sur le plan foncier, les 107 ha support de l'opération d'origine domaniale étaient à la limite du périmètre urbain, 59 ha uniquement s'y trouvaient à l'intérieur, la superficie restante relevait du périmètre agricole de la commune de saada et était confiée à la S.O.D.E.A. pour exploitation, mais laissée en jachère.

Une des règles d'or de l'Etablissement de n'intervenir que sur un foncier saint et surtout acquis, allait nécessiter une longue procédure d'acquisition de ce

terrain d'une part et d'autre part à obtenir de la commission d'expertise que le prix du M2 soit aligné sur les postes de comparaison les plus proches (à savoir 5 dhs/M2, alors que le chiffre de 10 dh/M2 fut à un moment donné annoncé).

En conclusion, à ce jour, force est de constater que les orientations données à cette opération depuis le début commencent à se concrétiser sur le terrain, et si de manière générale, l'objectif premier de contribuer à la crise du logement à Marrakech est pleinement atteint, des efforts restent à faire au niveau de la gestion du secteur de l'autoconstruction, ainsi que de la célérité d'intervention des administrations auxquelles ont été confiées la réalisation de bons nombres d'équipements sur cette opération.

L'URBANISME OPERATIONNEL OU LA DIALECTIQUE DU CONCRET

**Le cas d'une grande expérience
d'Aménagement
— HAY RYAD —**

Par

Mohamed MBARKI

*Directeur Général de la Société
d'Aménagement Ryad.*

MAROC

Avant de traiter le thème qui m'a été confié, je voudrais aborder brièvement le découpage thématique de ce séminaire.

L'urbanisme est déjà en soi, une technique de synthèse, faisant appel à une multitude de disciplines sectorielles : synthèse au niveau des concepts d'analyse, mais également synthèse au niveau des procédures, des modes d'interventions, des techniques de réalisation...

C'est ainsi que l'on parlera de "*différents niveaux de planification*", d'"*outil d'urbanisme*", de "*tissu urbain intégré ou ségrégré*" apparant au niveau "*des zonages*" eux mêmes soumis à l'épreuve du temps. On soulignera également ce qui est "*réglementaire*", ensemble d'interdits par opposition à la notion d'obligation, qui générera une macro forme urbaine imaginée, dessinée, avant d'être vécue.

A ce stade de la réflexion, forcément théorique, ou de pratique théorique, se dégage une motivation d'ordre, de rationalité, d'intérêt public, vision proprement

centrale, ou bien faisant appel à différents niveaux de centralité. Ce sont là, des préoccupations de l'Etat, le reflet, à notre niveau, des orientations fondamentales de l'Etat.

Cheminaut ensuite vers les niveaux de réalisation ou d'application, on mettra en exergue l'importance de la "*concertation*" en distinguant ce qui est discutable, de ce qui ne l'est pas, par exemple la protection d'un tissu ancien, par rapport à l'emplacement d'une zone administrative ou d'un espace vert. Cette concertation fait appel, sans l'exprimer ouvertement à l'influence des contre-pouvoirs dont la maîtrise certainement complexe et minutieuse, assied les fondements de l'équilibrium social.

L'adoption des stratégies centrales par les différents niveaux institutionnels, formera le consensus plus ou moins bien accepté, assimilé, sur lequel se développeront nos stratégies urbaines.

Jusqu'ici, on notera que les principaux intervenants en présence, sont des institutions, des personnes

morales de droit public, astreintes par essence, ou par définition, à un schéma général de réflexion obéissant à la logique de l'intérêt supérieur de la collectivité, plutôt qu'à des préoccupations individuelles.

Qu'il s'agisse de services de l'Administration ou de corps élus, tous tiennent de la déontologie de l'intérêt général.

Vient alors le dernier niveau d'intervention, celui où les pièces du puzzle doivent se rassembler, pour donner vie à la macro urbaine. C'est le niveau des initiatives individuelles, préalablement conçues comme étant des initiatives disciplinées, responsables, dont la somme produira l'image urbaine attendue.

Or ce niveau obéit à des contraintes particulières qui sortent du champ de réflexion, voire du domaine de définition, liés aux techniques propres à l'urbanisme.

S'affrontent deux types d'interventions autant complémentaires que contradictoires. Celui de la gestion du développement urbain, placé au Maroc sous la responsabilité des corps élus, responsables du niveau d'achèvement des systèmes urbains ayant fait l'objet du consensus, et les interventions proprement individuelles, faisant appel à d'autres ressources et à d'autres mécanismes sortant du champ d'intervention des politiques d'urbanisme à proprement parlé. La concrétisation de l'image urbaine théoriquement conçue et son niveau d'achèvement, dépendent justement de cette logique et de ces mécanismes parfaitement complémentaires et qui constituent le prolongement naturel de toute stratégie d'urbanisme : programmation des réseaux d'infrastructure, réalisation des équipements publics de quartiers, et mise en œuvre de la politique de prêt au logement.

Quel est le niveau le plus important de la réussite d'une stratégie d'urbanisme : l'amont, qui planifie, découpe et dessine l'espace, ou l'aval qui lui donne son image finale ? L'évolution moderne des stratégies d'urbanisme les prend tous deux en considération comme les deux faces d'une même médaille. C'est ce que cherche à atteindre la réflexion sur l'urbanisme opérationnel.

L'aspect opérationnel de l'urbanisme doit donc être pris en compte à tous les stades de la réflexion.

C'est précisément ceci qui rend difficile tout découpage thématique. Le présent semble être basé sur la hiérarchie des niveaux de préoccupations, en cheminant du général au particulier.

A l'amont, l'aspect orientation générale : documents correspondant aux stratégies d'urbanisme et leur aspect opérationnel. En aval, l'impact des opérateurs, auteurs des réalisations ponctuelles.

Un tel cheminement sous forme d'emboîtement mécanique, à la manière des "poupées Russes", se fait évidemment indépendamment du temps, ou de la dimension des opérations, des différents niveaux de priorités accordés à la mise en œuvre de tel ou tel type d'instrument d'urbanisme, ou de la volonté d'atteindre telle ou telle image urbaine, reflétant un schéma de société, la trace que l'on voudrait que l'histoire conserve d'un lieu et d'une période déterminés.

Que l'on se place en amont ou en aval, toute réflexion sur l'urbanisme opérationnel devra donc faire la part des différents niveaux, au risque de se répéter. Je n'échapperai pas à cette remarque.

J'aborderai les problèmes posés par les grandes opérations d'aménagement, à travers ce que m'inspire l'exemple de la réalisation d'une grande opération = l'opération Hay Ryad.

Sept éléments me semblent mériter qu'on s'y arrête brièvement :

1. Urbanisme opérationnel et taille de l'opération ;
2. Urbanisme opérationnel et délai de réalisation ;
3. Urbanisme opérationnel et contraintes financières ;
4. Urbanisme opérationnel et coopération avec les autres intervenants concernés ;
5. Urbanisme opérationnel et concertation avec les usagers ;
6. Urbanisme opérationnel et suivi des réalisations individuelles ;
7. La dialectique Opérateur / Planificateur.

Les préoccupations dont je me fais l'écho supposent bien entendu résolu le problème foncier. La réduction est certes abusivement simplificatrice, mais utile à notre démonstration, compte tenu de la spécificité du domaine foncier.

I. Urbanisme opérationnel et taille de l'opération

Il me semble que le niveau «d'opérationnalité» est fonction de la taille de cette opération : une opération de taille importante est généralement conduite par un opérateur unique.

L'unicité de l'opérateur et la taille importante de l'opération rendent plus aisé un système d'adaptation des documents d'urbanisme, en utilisant toutes les ressources des souplesses qu'il permet.

- Réadaptation éventuelle du plan d'Aménagement.
- Prise en compte de l'opération dans la conception des documents d'urbanisme, si ces derniers ne couvrent pas encore la zone d'intervention.

Dans le premier cas, il est nécessaire en général de recourir à l'Autorité de tutelle chargée de l'urbanisme. Cette dernière sera d'autant plus disposée à intervenir que l'opération, par sa taille et sa nature, présente un intérêt particulier, qui justifie une telle adaptation.

Dans le second cas, la taille de l'opération permet de lier directement les contraintes de l'opération, aux dispositions générales des documents d'urbanisme.

- Prise en compte du secteur dans l'étude du S.D.A.U.
- Elaboration du plan d'Aménagement sur la base des objectifs admissibles de l'opération.
- Mise en cohérence des délais respectifs de l'étude d'Aménagement de détail de l'opération, et de l'approbation des documents d'urbanisme, par recours, à des mesures transitoires : plan de zonage par exemple... ou simple arrêté d'alignement au départ.

Dans le cas particulier de Hay Ryad, la zone était couverte par le S.D.A.U. de Rabat-Salé, mais ne comportait aucun plan d'Aménagement.

Nous avons donc été amené à concevoir, sur la base du plan masse de l'opération, un plan de zonage, document qui offrait le niveau de souplesse requis, permettant les adaptations successives du plan masse, au fur et à mesure de l'avancement des plans d'exécution.

De cette première donnée, se dégagent donc trois conclusions :

1. A partir d'une certaine taille, dont le seuil reste à définir, la réussite d'une opération doit obligatoirement passer par un aménagement raisonnable des documents d'urbanisme.

2. Les grandes opérations d'aménagement (plus de 100 hectares) devraient pouvoir être l'objet d'une approche simultanée d'étude de détail spécifique, et de mise en cohérence générale au niveau des options d'urbanisme à l'échelle de la ville.

3. Pour permettre cette dialectique : opération / documents généraux d'urbanisme, ces derniers doivent présenter dès le départ, un niveau de souplesse acceptable, en fixant précisément ce qui tient des impératifs de cohérence et de pérenité à l'échelle urbaine et ce qui peut être modifié en fonction des objectifs concrets de l'opération.

II. Urbanisme opérationnel et délais de réalisation

Plus la taille de l'opération est importante, et plus les délais de réalisation sont grands.

Or, les contraintes de l'opération imposent souvent des modifications en cours de route, motivées soit par des décisions locales (implantation de zones Administratives nouvelles, création d'axes structurants, non prévus au plan d'Aménagement...), soit par des impératifs du projet lui-même = légères modifications du zoning, adaptation du tracé des réseaux pour des raisons de contraintes techniques...

Dans notre secteur, celui de l'urbanisme et l'habitat, les délais de réalisation des opérations sont beaucoup plus lents que la pression des besoins exprimés. Combien d'opérations importantes dans les pays développés, n'ont-elles pas été gravement atteintes par la remise en cause de grandes décisions d'implantation industrielle ou administratives, par le fait des délais de valorisation, ou de réalisation d'une bretelle d'auto-route !

Ce qui vaut dans les pays développés, apparaît beaucoup plus lourd de conséquences dans les pays en

développement, où la force des besoins dépasse de loin la disponibilité des moyens.

Enfin, quand bien même tous les moyens étaient réunis au niveau de l'opérateur, l'action des autres intervenants, ou bien les délais Administratifs intercalaires (les régies ou bien les différentes autorisations Administratives) sont parfois incontrôlables dans les planning de réalisation des opérations d'aménagement.

Il apparaît donc, en conclusion, que la parfaite maîtrise des délais ainsi que leur longueur, conduisent à d'éventuelles modifications de la forme des projets, pour une meilleure adaptation aux réalités concrètes. Un tel processus doit être permis et prévu par les outils de planification de l'urbanisme.

III. Urbanisme opérationnel et contraintes financières

C'est là l'un des volets sans doute les plus concrètement perceptibles par les urbanistes.

Les textes établissent en effet une répartition claire des charges au niveau des opérations d'Adménagement. Ceci vaut particulièrement pour les grandes opérations, mais est souvent très sensible même au niveau des petits lotissements)

- Equipements à la charge de l'Etat.
- Réseaux à la charge des collectivités locales.
- Aménagement à la charge de l'opération.

C'est dans cet esprit que fonctionne et décide la planification centrale.

Or, les différentes parties concernées, pour des raisons évidentes de disponibilité budgétaire, ne sont pas en mesure de réaliser les équipements prévus.

La faisabilité de l'opération devient donc tributaire de la prise en charge des équipements d'infrastructure lourde, mettant souvent en cause, soit les équilibres financiers globaux de l'opération, soit la population cible à atteindre. Le rétablissement des équilibres financiers introduit comme un impératif de la réalisation des projets, la diversification des zones d'habitat par la création de zones à haute rentabilité servant de péréquation interne au projet. La modification du

zoning remet en cause les prévisions de la planification centrale et par conséquent, la faisabilité théorique du projet.

Il apparaît aujourd'hui réaliste de considérer que les équipements lourds, liés principalement aux grandes opérations d'Aménagement — à l'exception peut-être de ceux qui dépassent le cadre urbain général pour toucher les liaisons interurbaines — doivent être pris en charge par les opérations.

En contre partie, il semble alors normal de permettre à ces projets de s'adapter à ces nouvelles contraintes liées à leur faisabilité en leur offrant les possibilités d'un "new deal" d'Aménagement. S'établit alors un dialogue obligatoire entre les différents niveaux de planification et l'opérateur qui aboutissent à une révision des décisions précédemment prises.

A titre d'exemple, l'opération HAY Ryad finance, pour le compte de la ville de Rabat, près de 150 millions de dirhams d'équipements hors site, correspondant à près de 17% du coût global du projet. Sans cette participation, l'opération Hay Ryad n'aurait jamais pu voir le jour.

Il est permis d'affirmer en conclusion, que les contraintes de financement des décisions d'urbanisme, particulièrement dans les conditions économiques générales des pays en développement, constituent un passage obligé pour l'élaboration d'une stratégie d'urbanisme réaliste, et sont l'une des justifications principales de la mise en place d'une pratique d'urbanisme opérationnel.

IV. Urbanisme opérationnel et concertation avec les autres intervenants concernés

Toute opération d'urbanisme — nous l'avons dit en introduction — est le résultat d'un consensus. La concertation doit donc être présente à tous les stades de la conception et de la réalisation des opérations d'aménagement.

Taille des projets, délais de réalisation, contraintes financières ... ne peuvent être maîtrisés que par une collaboration des interlocuteurs fondamentaux :

- Les services chargés de l'urbanisme aux niveaux central et provincial ou préfectoral ;
- Les autres administrations concernées, notamment responsables de l'implantation et de la programmation des équipements sociaux et culturels ;
- Les services techniques disposant d'un monopole (Régies de Distribution d'Eau et d'Electricité ou Offices chargés de la même tâche) ;
- Les services responsables des autorisations administratives au sein des communes (permis de lotir, de construire, réceptions des réseaux, prise en charge de leur gestion et de leur maintenance, prise en charge des espaces verts...).

Ces différents services présentent, certes, l'avantage d'obéir à une même déontologie : celle de l'intérêt général ; mais ils sont néanmoins animés par des intérêts divergents :

- Vision de cohérence des services de l'urbanisme ;
- Programmation des investissements des Départements Ministériels concernés en fonction des politiques sectorielles ;
- Equilibre financier des établissements publics responsable des distributions d'eau et d'électricité ;
- Intérêts électoraux des collectivités locales : une zone non peuplée ou en cours de peuplement bénéficiera de façon évidente de moins d'intérêt qu'une zone très dense et électoralement porteuse :

Le compromis entre ces différentes entités devient par conséquent difficile à trouver, surtout quand il s'agit de réadapter des décisions précédentes ayant déjà fait l'objet d'un consensus fastidieux et donc fragile. La décision de réaménagement des programmes fait l'objet bien souvent d'une revalorisation des intérêts respectifs et par conséquent, d'une révision des cohérences urbaines. L'intelligence de l'urbanisme opérationnel sera alors de trouver le meilleur rapport "cohérence/opérationnalité"

L'opération Hay Ryad est riche d'enseignement à ce niveau.

V. Urbanisme opérationnel et concertation avec les usagers

On ne saurait trop insister sur le rôle des usagers dans la conduite et la réussite des grandes opérations d'Aménagement. Ce sont eux qui, en dernier lieu, vont donner vie à l'espace conçu, en faire un tissu vivable et vivant !

Les grandes opérations d'Aménagement sont des opérations qui sont forcément réalisées par tranches et donc habitées par étapes successives. Nous nous trouvons donc en présence de différentes zones qui doivent coexister avec un minimum de nuisance et un maximum de confort et d'acceptation de la part des « pionniers » que sont les premiers habitants :

- zones vierges encore à vocation rurale,
- zones en cours de travaux,
- zones achevées et non habitées,
- zones habitées.

Il est important que l'image urbaine de la cité, perçue par les premiers habitants, soit conforme à l'image du projet, lisible et ressentie comme motivante et valorisante.

Un dialogue, dont la forme est difficile à trouver et parfois même à faire comprendre, doit s'établir entre l'opérateur et ses clients. Si cette condition est parfaitement admise comme une évidence à l'échelle du 1/50, elle devient très rare, voire même inexistante à l'échelle du 1/500. Pourtant c'est l'une des conditions de la réussite d'une opération.

Le projet Hay Ryad tente actuellement une expérience à ce niveau : une enquête a été menée, auprès des promoteurs et usagers, résidents et non résidents, afin de recenser et comprendre leur réaction vis à vis du projet. Les résultats sont riches d'enseignements.

Outre l'impression générale de satisfaction vis à vis du projet et de la Société responsable de sa réalisation, un certain nombre de doléances, propositions, critiques ou demandes pressantes sont formulées qu'il conviendra de traiter avec la plus grande attention. Les habitants sont préoccupés par la réalisation des équipements socio-éducatifs et commerciaux, le baptême des voies et l'identification — postale — de leur logement ; ils ressentent le manque d'espaces de rencon-

tres à l'échelle urbaine, ainsi que le fonctionnement d'un certain nombre de services de liaison et de communication (réseaux de transport en commun, généralisation du téléphone...).

On nous objectera que tout cela semble évident, sans même attendre le témoignage d'une enquête urbaine. L'objectif n'est donc point de déceler ces besoins élémentaires, mais savoir transmettre et faire admettre aux usagers les contraintes de la planification de tels équipements.

Par contre, une impression très positive est donnée des aménagements d'espaces verts, qu'il est souhaitable de poursuivre, des installations d'éclairage public, de la qualité des réseaux d'infrastructure..., le tout profilant une image urbaine perçue, assez proche de l'image développée par la Société d'Aménagement Ryad.

Le message est difficile à faire passer. Un système de communication est à concevoir et à développer.

Les remarques émises ne sont évidemment pas toutes de nature à remettre en cause les décisions d'Aménagement. Certaines, cependant, mériteraient d'être retenues. Elles altèreraient sensiblement les pressions de départ. Naît alors la nécessité de réaménagements, actuellement difficiles à concevoir, vu le niveau d'avancement du projet et surtout des délais qu'une telle initiative engendrerait inmanquablement transparaît.

VI. Urbanisme opérationnel et suivi des réalisations individuelles

Concertation des usagers, coopération, système d'aide et de conseil, doivent être néanmoins accompagnés d'un suivi rigoureux des réalisations. L'échelle des préoccupations et des interventions change et avec elle changent également les méthodes d'interventions.

Il est clair qu'un plan d'urbanisme aussi parfait soit-il ne peut être perçu que par les formes architecturales qui animent les différentes voies et places vécues à l'échelle du passant, piéton ou automobiliste.

La réussite d'une grande opération d'aménagement doit porter la plus grande attention à la manière dont

les vides se remplissent, à la cohérence des formes architecturales, parfaitement compatibles avec l'indispensable liberté de créer, à garantir, à l'intervention des architectes.

Nous avons donc là, quitté le domaine de définition de l'urbanisme, pour aborder celui du micro système urbain créé par les initiatives individuelles. L'encouragement des politiques d'auto - construction associé à un contrôle strict, la construction d'ensembles structurants bordant les grands axes, éventuellement complétés par la construction de zones d'habitat individuel, sont seuls à même de garantir un niveau acceptable d'achèvement des opérations, conformément à l'image projetée.

Revenons encore au projet Hay Ryad :

Afin d'atteindre le niveau de cohérence souhaité pour un certain nombre d'axes structurants du projet (cœur de la cité, Artère principale), la Société d'Aménagement Ryad a recommandé, malgré la qualité indéniable des projets présentés, de faire construire le Mail Central et la Place Carrée, par un opérateur unique. Ce sera la Caisse de Dépôt et de Gestion qui aura cette noble mission, s'étant porté acquéreur des terrains. Il en sera de même pour l'artère principale, qui sera réalisée par la SNEC.

Concernant les lots individuels, un contrôle strict a été mis au point, en collaboration avec les services concernés de la ville pour le respect des plans autorisés : cahier des charges et obligation de recours à l'Architecte, complètent le système. Le propriétaire est libre de concevoir tout plan, mais est tenu de le respecter une fois ce dernier autorisé.

Enfin, pour éviter les chantiers éternels, ou encore la rétention des terrains objets de spéculation, il a été imposé un délai maximum de valorisation, ainsi que la liberté de revente des parcelles après main levée de l'interdiction d'aliéner prévue par les contrats de vente initiaux.

Cette dernière mesure a donné aux attributaires de lots, conscience de la valeur vénale de leur parcelle qui atteint cinq à six fois le prix de vente consenti par la Société, provoquant ainsi leur regain d'intérêt pour le projet.

Sans ce suivi des réalisations individuelles, il n'y a pas de réussite possible pour un véritable projet d'Aménagement urbain, surtout quand l'équilibre financier précaire de ce projet est basé sur un gain de qualité destiné à valoriser certaines zones pour couvrir le coût des équipements hors site et les subventions internes accordées à l'habitat social.

VII. La dialectique opérateur / planificateur

Le plus averti des planificateurs ne peut tout prévoir de façon définitive, surtout quand ces prévisions sont tributaires d'une succession de réalités fluctuantes. Contrairement à la planification urbaine vit constamment le choc de la générosité des idées, des prévisions, des images et de l'exiguité des moyens et parfois même des ambitions individuelles.

Nous avons été conduit à parler de différence d'échelle d'intervention, de perception. Plus que cela, il s'agit ici de ruptures qu'impose la nature des réalités concrètes, différemment vécues par l'individu, par l'urbaniste planificateur et par l'opérateur maître d'ouvrage. Il est impossible de faire comprendre à un usager à ses dépens, les impératifs de cohérence d'un Aménagement urbain ; il apparaît difficile parfois à faire admettre à des planificateurs urbains attachés aux virgules de textes souvent trop anciens, les nécessités de changement ou de réaménagements pourtant parfaitement possible.

L'urbanisme opérationnel a pour tâche de rendre possible ce dialogue, d'accepter cette dialectique du concret. Comme pour un funambule sur sa corde, il n'y a d'autre issue que l'équilibre du départ à l'arrivée.

LA BARCELONE OLYMPIQUE ET SON CONTEXTE METROPOLITAIN

Sens stratégique des opérations d'aménagement la Ville et l'Anneau Olympiques

Par

M. BERNI Josep
Urbaniste L.E.H.S.E.C.

Barcelone — Espagne

Si l'on veut avoir une approche vraisemblable de l'impact territorial global associé à la célébration des Jeux Olympiques Barcelone, 92, il est nécessaire de constater que les effets de ceux-ci, sont en cours de s'étendre dans une aire qui dépasse très largement les limites de la ville centrale. Celle-ci a une superficie de 98 kilomètres carrés et compte une population de 1,7 million d'habitants ; mais l'aire métropolitaine fonctionnelle — selon les traits définis par des rapports intenses de mobilité interne et d'homogénéité dans la desserte des services publics (transport collectif, eau, assainissement, voirie artérielle, élimination des déchets, etc.) — atteint une superficie de 1.660 km² avec 4,1 millions d'habitants⁽¹⁾, ce qui représente plus des deux tiers de la population de la Communauté Autonome de la Catalogne et onze pour cent environ de celle de la totalité de l'Espagne.

Il a fallu, donc, analyser les dynamiques territoriales — existantes et impliquées — à cette échelle afin de dessiner d'une façon stratégique la localisation, l'intensité et la qualité spécifiques des plus importants investissements directement ou indirectement associés au projet olympique. Bien entendu, il y a encore des interventions relativement modestes relevant de cer-

taines activités sportives (canotage eaux braves, cyclisme en route,...) qui sont en cours de réalisation même en dehors des limites métropolitaines mais avec des incidences locales non négligeables.

Le financement se fait en fonction de la répartition statutaire des compétences des différents agents publics dont la complexité relève de l'existence de quatre niveaux administratifs principaux Etat/ Communauté Autonome/ Province/ Commune et, en plus, des organismes qui ont des compétences notamment dans le domaine du transport public ainsi que les compagnies des services publics à statut public, privé ou mixte. Le secteur privé participe à la construction des logements et de certains équipements commerciaux, touristiques ou de services, et même de la possibilité de leur commercialisation lorsque le terrain urbanisé et acquis de l'Administration.

Le Comité Organisateur Olympique Barcelone, 92 (C.O.O.B), est un consortium constitué par les différentes autorités plus le Comité Olympique Espagnol. Il prend en charge toutes les responsabilités directement attachées à l'organisation en bénéficiant par ailleurs des droits et revenus. Le C.O.O.B. a un budget pratiquement équilibré de 127 milliards de Pesetas qui

faudra boucler avec une liquidation quand les Jeux auront fini.

Dans cette perspective métropolitaine, il faut détacher les investissements en voirie artérielle⁽¹⁾, notamment la nouvelle Ceinture (II Cinturon + Cinturon Litoral, 31 km., 61 milliards Ptas.), depuis très longtemps attendue, les autoroutes du Garrad (à Sitges, 16 km., 15 mllds. Ptas.) et de Manresa (53 km., 36 mllds. Ptas.) lesquelles vont renforcer les axes traditionnels d'accès à la conurbation selon un schéma bien fortement conditionné par la structure topographique. Dans le dernier cas, la construction du tunnel du Tibidabo, à travers la chaîne de Collcerola, joue un rôle fondamental pour assurer un accompagnement réussi du puissant développement de la plaine intérieure de Vallès.

En ce qui concerne les deux opérations les plus emblématiques⁽²⁾, d'une part, l'urbanisation de la Ville Olympique avec l'aménagement des secteurs annexes, est en train de bouleverser le rapport traditionnel de la ville centrale à la mer, grâce à la suppression de 4 km. de la ligne de chemin de fer, la première construite en

Espagne, datant de 1848 et qui a été un axe décisif de l'industrialisation au XIX^{ème} siècle. La consolidation physique du front de mer, son urbanisation et son équipement touristique, sportif et commercial, à côté de la transformation en usage résidentiel dans une enceinte de 46 hectares, des îlots des anciennes manufactures qui viennent d'être démolies, s'avère comme l'impact urbanistique le plus spectaculaire.

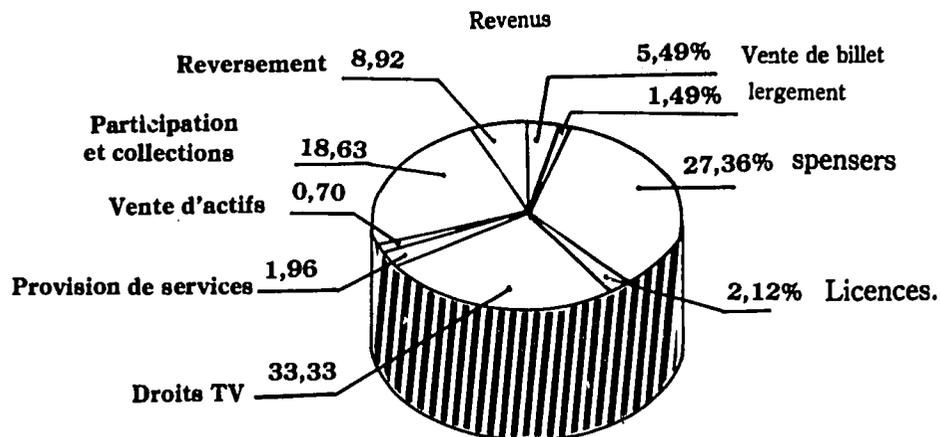
Par ailleurs, l'emplacement de l'Anneau Olympique, permettra le renouvellement et la revitalisation de l'intérieur, en douce pente vers la cité, du promontoire de Montjuïc, dont le rocher au versant sud-ouest, se penche presque verticalement de 180 mètres sur le port. Ce haut point topographique — centre des activités lors de l'Exposition Internationale de 1929 et, depuis de ce moment-là, des manifestations courantes des foires et congrès —, va devenir une nouvelle accropole du sport, avec les principaux équipements de la célébration olympique, en tirant profit du Stade réhabilité et du nouveau palais du Sport — entourés de jardins et du grand parc, ainsi que d'autres équipements culturels —, comme ses réalisations les plus notables.

BARCELONE, 92
Tableau général des investissements (millions de Pesetas)

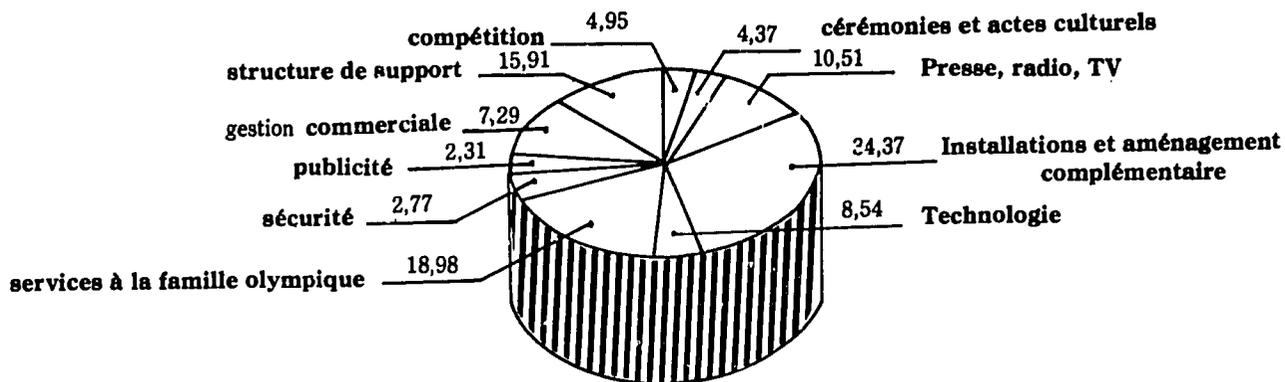
13 Ptas = 1 DH (mai 1989)

Concepte	Etat	Commune autonome	Province	Commune	COOB, 92	autres	Privé	Total
Participation aux projets strictement olympiques (Ville de Barcelone)	24.224	4.367	5.061	51.267	22.181	1.563	49.573	158.236
Idem. autres communes	—	3.502	1.160	2.783	8.534	163	1.500	17.642
Participation aux projets indirectement associés	95.361	69.223	735	15.094	17.909	7.137	49.902	255.361
Total global	119.585	77.092	6.956	69.144	48.624	8.863	100.975	431.239

Budget COOB, 92
127.835 millions Pesetas



DEFENSES



13 Ptas = 1 DH (mai 1989)

THEME III

Impact des opérations
d'Aménagement

Previous Page Blank

OPERATIONS URBANISTIQUES ET SERVICES PUBLIQUES L'EXPERIENCE DE SINTRA

Par
JOSÉ ANSELMO VAZ

*Architect, chef de "divisao de recuperacao de loteamentos ilegais"
à la mairie de SINTRA*

PORTUGAL

RESUME

Après avoir caractérisé la municipalité de Sintra et une brève référence aux méthodes de gestion urbanistique sont indiqués quelques chiffres de dépenses de l'autarchie, responsable par la plupart des services publics.

Dans toute opération d'aménagement, que ce soit du territoire, ou urbain, il faudrait essayer de rationaliser et de rentabiliser les services publics qui s'y rapportent, sans oublier, toutefois, que ces services ne sont qu'un des moyens qui contribuent au succès de l'opération.

Dans le cas des opérations urbanistiques, les réseaux d'infrastructures, notamment les égouts domestiques et pluviaux, la distribution d'eau, la voirie, l'électricité et les transports, sont les plus étroitement liés à la qualité du résultat final de l'opération. L'absence d'une de ces infrastructures, ou son mauvais fonctionnement, suffirait à empêcher la réalisation et la mise en place de tout programme de développement urbain.

Les opérations d'urbanisme devraient aussi permettre de corriger les défauts et les déséquilibres des services publics préexistants, notamment des réseaux.

Ce qui précède est la théorie mais en pratique, il n'est pas toujours ainsi, même si les gens et les institutions qui interviennent dans le processus cherchent à l'appliquer correctement. Je voudrais parler ici de l'expérience pratique d'urbanisme de la municipalité de Sintra, au Portugal, en ce qui concerne ses rapports avec les services publics. Vu le temps limité dont Je dispose, je ne pourrai le faire que d'une façon très résumée. Les participants au séminaire pourront ensuite comparer cette expérience avec la leur, et en tirer les conclusions utiles à la poursuite de leur travail.

Tout d'abord, laissez-moi caractériser la municipalité de Sintra, tant en elle-même qu'en ce qui concerne son intégration dans une aire métropolitaine, celle de Lisbonne, et dans un pays, le Portugal.

Le Portugal continental a une population de 9.300.000 habitants, sur une superficie de 89.106 Km²,

soit une densité de population de 104,4 habitants/km². La région de Lisbonne compte 2.700.000 résidents, avec une superficie de 2.616,98 km² et une densité de population de 1.031,7 habitants/km²⁽¹⁾. Ces données permettent déjà de caractériser le Portugal comme un pays macrocéphale, ce qui est, d'ailleurs, confirmé par d'autres données, notamment dans le domaine économique.

La municipalité de Lisbonne, avec 934.530 habitants a une population qui représente un tiers de la population totale des 15 autres municipalités qui, avec elle, constituent la région de Lisbonne⁽²⁾. La superficie et la densité de population de la municipalité de Lisbonne sont respectivement de 83,84 km² et de 11.146,6 habitants/km².

Les autres municipalités de la région ont, au total, une superficie de 2.533,14 km² et une densité de population de 697 habitants/km².

La municipalité de Sintra a une population de 236.529 habitants, une superficie de 305 km² et une densité de 775,5 hab/km². Il s'agit d'une vaste municipalité et d'une des plus peuplées. Elle se trouve tout près de la municipalité de Lisbonne, dont les limites sont celles de la ville, mais sans être adjacente. Dans les cartes 1 et 2, on indique la relation de la région avec le pays et de la municipalité de Sintra avec la partie Nord de la région, coupée dans le sens Est-Ouest, par le Tage.

Dans le graphique 1, en annexe, on montre l'évolution de la population du pays, de la région et de la municipalité de Sintra. On peut voir qu'à partir des années 50, on a connu une forte migration de l'intérieur du pays vers la région de Lisbonne, ce qui a entraîné une urbanisation rapide de toute la région, c'est-à-dire

(1) Toutes les données relatives à la population sont de 1985.

(2) Au Portugal, il y a des "concelhos" (municipalités) et des "freguesias", subdivisions des premiers ; ce sont les divisions administratives qui délimitent la zone où s'exerce la compétence politique et administrative du pouvoir local, dont les organes sont élus par suffrage direct des résidents.

Le Portugal, en excluant les îles de l'Atlantique, est divisé en 275 municipalités, avec une superficie moyenne de 323 km² et une population moyenne de 33.808 habitants (1981).

le changement de sol rural en sol urbain. La municipalité de Sintra est une des plus affectées par ce phénomène, principalement à cause de l'existence d'une voie ferrée qui assure la liaison entre la ville de Sintra, siège du pouvoir municipal, et Lisbonne. Les expansions urbaines se sont développées tout au long de cet axe ferroviaire et autour de ses gares. C'est là qu'habitent 157.350 personnes, soit 66,5% de la population de la municipalité.

La municipalité est divisée en 13 "freguesias" (14 depuis mi-1988), dont 4 sont urbaines, avec une population, superficie et densité de 173-549 habitants, 50 Km² et 3.471 hab/km². Une est semi-urbaine avec 10.363 habitants, 11,03 km² et 940 hab/km². Les autres sont rurales : 52.617 habitants, 243,97 km² et 216 hab/km².

La forte migration de l'intérieur du Portugal vers la municipalité de Sintra a eu pour conséquence une urbanisation accélérée, à partir des années cinquante. Ce qui n'a pas manqué d'avoir de fortes répercussions, évidemment, sur les services publics. L'inverse est d'ailleurs tout aussi vrai.

Au Portugal, les nouvelles expansions urbaines sont dues à l'initiative du secteur privé, dans leur presque totalité. Quelques-unes, pourtant, dépendent du secteur public, soit de l'administration centrale, soit des municipalités.

Ce sont celles destinées à la construction de logements en régime coopératif ou de logements bon marché pour les classes défavorisées, ou celles destinées à la création de zones industrielles.

Les promoteurs privés mettent en œuvre les plans d'urbanisme et les projets de réseaux et exécutent les travaux de mise en place de ces réseaux, après approbation préalable des projets par l'Administration (locale, ou centrale). Les plans d'urbanisme ou "plans de lotissement" des promoteurs privés peuvent être, ou non, basés sur des plans plus globaux dont l'administration, surtout locale, est responsable.

Dans la municipalité de Sintra, comme d'ailleurs dans toute la région de Lisbonne, est même dans toutes les régions du monde, où on a connu de considérables mouvements migratoires, l'urbanisation accélérée n'a

pas eu le support de plans d'urbanisme, relevant de la responsabilité de l'administration. L'Administration centrale et la "Câmara Municipal"⁽³⁾ n'étaient pas préparées, ni sur le plan législatif, ni en ce qui concerne la capacité de planification, pour contrôler l'installation des gens qui arrivaient, en grand nombre, dans la municipalité.

Au début du processus, les promoteurs privés imposaient les règles du jeu, notamment pour les dimensions des réseaux. Pour des raisons de recherche du profit maximum, les réseaux n'avaient parfois pas les dimensions nécessaires, ce qui a obligé, plus tard, la Mairie à faire des investissements importants pour corriger de tels défauts ou erreurs. Ce fut aussi le cas pour pallier au manque d'équipements collectifs : écoles, marchés, terrains sportifs, espaces verts, etc...

La pression d'urbanisation était si forte que, même lorsque les projets urbanistiques n'étaient pas acceptés, par exemple, à cause d'une localisation impropre, ils parvenaient à être réalisés dans des lotissements n'ayant pas obtenu de licence et dépourvus de réseaux d'inf. astructure.

C'est ainsi qu'on a vu apparaître 54 nouveaux lotissements clandestins, de 1961 à 1976, dans la municipalité de Sintra, où habitent maintenant 25.000 habitants.

En dépit de l'opinion prédominante qui considère que les problèmes soulevés par l'urbanisation peuvent être évités si on prépare des plans d'urbanisme, j'ai remarqué, depuis déjà quelques années, que les plans sont inefficaces lorsqu'il s'agit de zones à très forte pression urbanistique. Ils peuvent même s'avérer contradictoires et avoir des effets néfastes si on ne les accompagne pas d'instruments législatifs permettant aux Mairies de contrôler la propriété foncière et son marché ; ceci n'existe pas au Portugal.

C'est pourquoi, à Sintra, on a expérimenté, pendant quelques années, une forme de gestion d'urbanisme sans plans qui me paraît très intéressante, même si, pendant le temps qu'elle a duré (de 1978 à 1982), on n'a pas eu conscience du fait que cette gestion urbanistique

avait un caractère non conventionnel et bien qu'on ait dû l'interrompre très tôt, sans avoir pu en évaluer les résultats. Cela consistait à accepter les initiatives des promoteurs privés, lorsque certains terrains et zones étaient laissés libres, pour autant qu'on respecte des règlements d'urbanisme, établis au préalable, et qu'on garantisse le fonctionnement des réseaux d'infrastructures ; ceci entraînait parfois l'obligation d'effectuer des travaux en amont et en aval. En même temps, on empêchait, dès le début, l'établissement de tout lotissement clandestin et on procédait à la récupération de ceux qui existaient déjà.

Cette forme de gestion urbaine a obligé la Mairie à augmenter son personnel. Le programme qui traite des lotissements clandestins est toujours en vigueur et est géré par un service municipal spécialisé où travaillent 27 personnes, dont 10 cadres supérieurs.

Les divers promoteurs sont responsables de la construction des réseaux d'infrastructures respectifs. On peut affirmer, aujourd'hui, que les nouvelles zones d'urbanisation n'ont pas de problèmes en ce qui concerne les réseaux, à l'intérieur de leur propre périmètre. Les problèmes se posent en amont et en aval car, souvent, les tuyaux qui amènent l'eau de l'extérieur n'ont pas la section adéquate ou, pour citer un autre exemple, il n'existe pas, en aval, d'installation de traitement des eaux d'égout ou de collecteurs permettant l'amenée de l'eau des égouts à la station d'épuration.

Les investissements en amont et en aval sont très élevés et dépassent très souvent les moyens économiques des promoteurs privés. D'autre part, on ne peut arrêter l'activité de ces promoteurs, car cela pourrait provoquer une crise dans le secteur de la construction civile, qui a beaucoup de poids dans l'économie nationale ; pire encore, cela aggraverait la carence en logements, qui est déjà très forte.

Ce sont ces investissements en amont et en aval et en qui doivent, presque toujours, être supportés par l'administration publique locale et, en certains cas, par l'administration centrale.

(3) La "Câmara Municipal" est la Mairie, l'organe politique exécutif de la municipalité.

(4) ... aussi lorsque elles amenaient des profits sociaux, obtenus par accords entre le promoteur et l'autarchie de Sintra.

Il se produit, inévitablement, un décalage entre les besoins et leur solution ; parfois, cela peut être de quelques années. Il existe donc toujours un certain laps de temps pendant lequel les résidents des nouvelles zones urbanisées sont mal servis en matière d'infrastructures urbanistiques.

Même les prévisions sont très difficiles à faire quand la pression d'urbanisation est très forte. Par exemple, en 1976, la Mairie de Sintra a commandé un plan global de distribution d'eau dans toute la municipalité. Ce plan prévoyait, pour l'année 1995, une population de 139.207 habitants.

Or, en 1985, la population était déjà de 236.529 habitants. Ce qui signifie que, dix ans avant la date prévue, la population avait déjà presque doublé. En conséquence, on a été obligé de remodeler plusieurs fois les réseaux existants, bien plus souvent que ce n'était prévu, ce qui a entraîné des coûts également supérieurs aux prévisions.

Je vais m'efforcer, maintenant, de définir quels sont les rapports qui existent entre le développement du logement dans la municipalité de Sintra et le coût des services publics. Pour permettre une meilleure comparaison des chiffres, il faut savoir qu'au Portugal, le revenu national par capital est de 3.834 dollars ; l'état a un budget de 11.501,6 millions de dollars ; le salaire mensuel minimum est de 191,7 dollars ; et le salaire mensuel moyen d'un cadre supérieur dans une autarchie locale est de 639 dollars.

Dans le graphique 2, j'ai mis en rapport l'évolution du logement avec le nombre de personnes travaillant à la Mairie, en séparant les services de gestion des réseaux d'eau et d'égouts domestiques, ainsi que les frais annuels globaux.

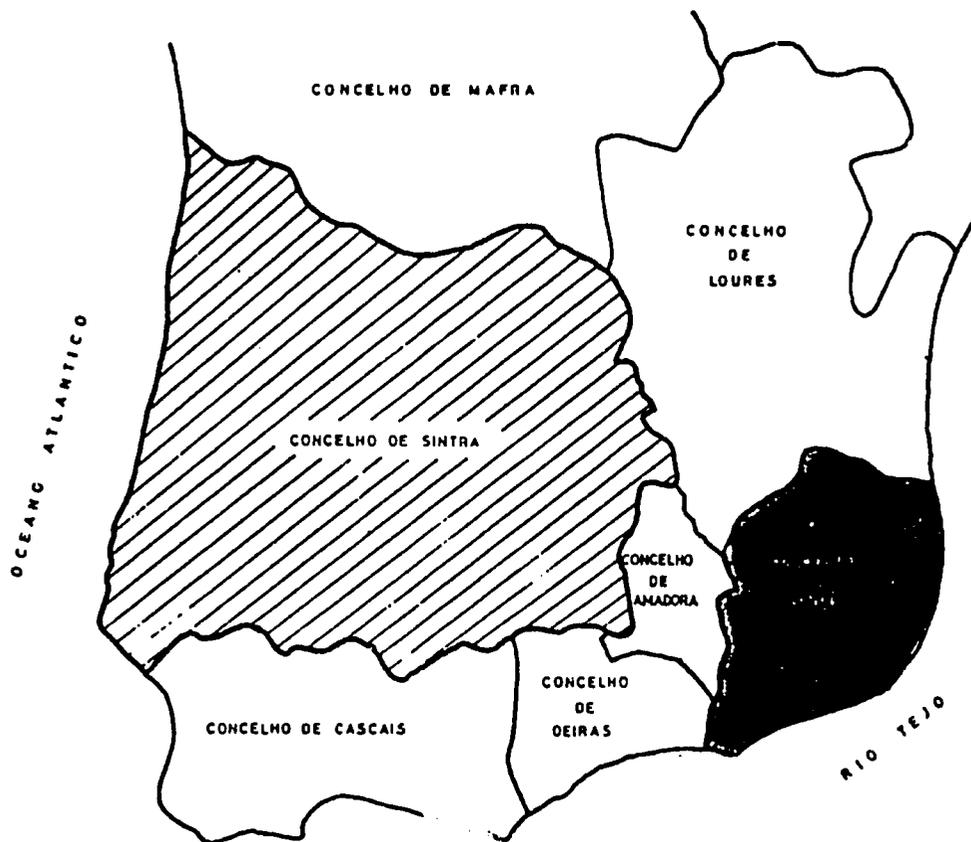
A l'heure actuelle, en ce qui concerne le renforcement des réseaux de distribution d'eau, les travaux en cours d'exécution atteignent un coût de 3.975 mille dollars.

La croissance du nombre de logements dans la municipalité a provoqué la saturation de la ligne de chemin de fer Lisbonne-Sintra, comme on peut le voir dans le graphique 3, bien que tous les voyageurs n'habitent pas dans la municipalité de Sintra. La saturation de cette ligne entraîne des investissements considérables pour sa rénovation qui est, d'ailleurs, prévus depuis 1982.

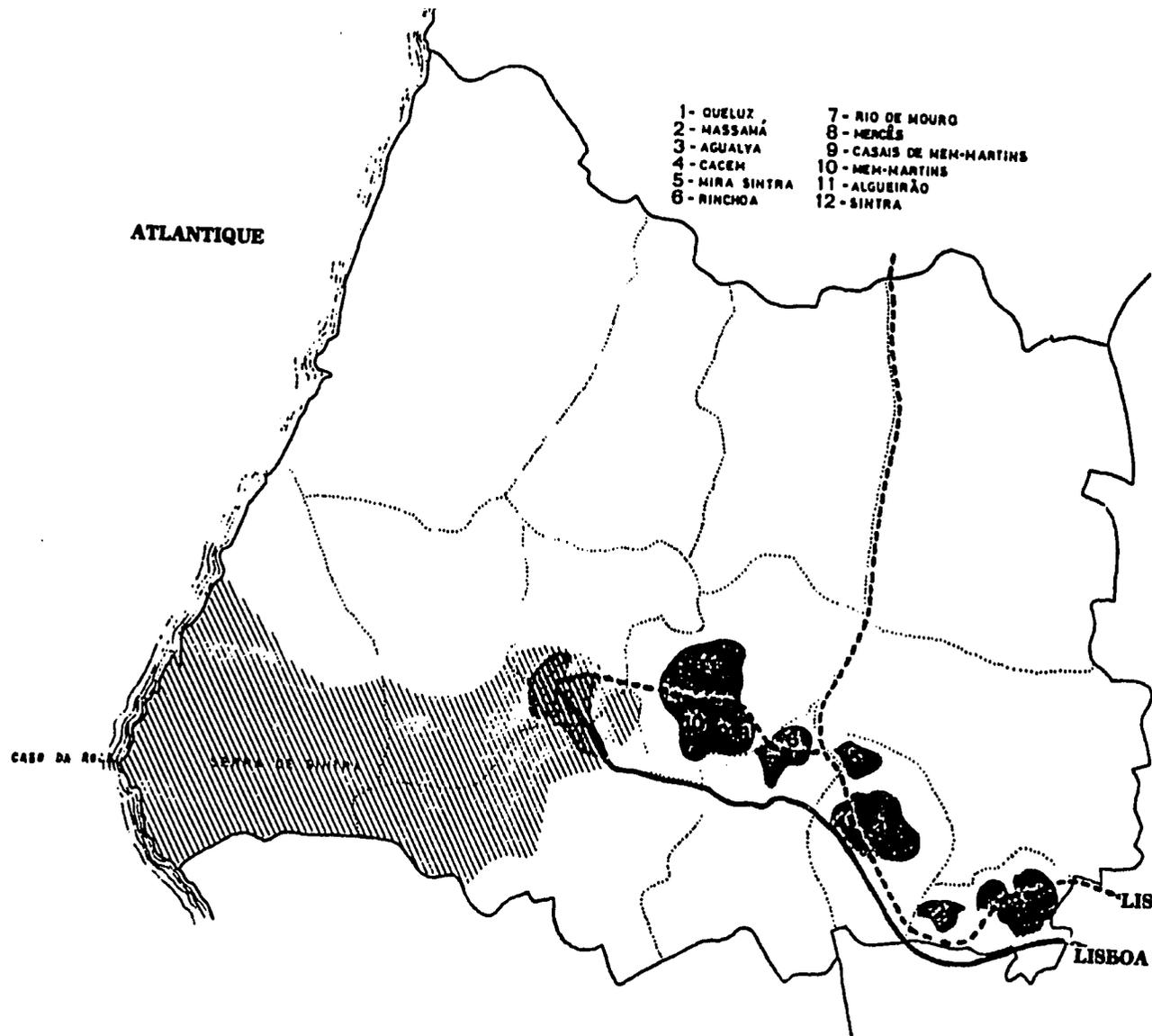
Pour terminer, je voudrais parler des rapports existants, d'une part, entre les expansions urbaines et les revenus de l'autarchie, et, d'autre part, entre les expansions urbaines et le coût des réseaux.

Dans le tableau 1, on indique les revenus que l'autarchie obtient par l'urbanisation d'un hectare de terrain, destiné à des logements collectifs, avec une densité de 250 habitants/hectare. Il y a deux types de revenus : les revenus fixes, qu'on ne reçoit qu'une fois et qui représentent le coût des licences, et les revenus annuels.

Enfin, le tableau 2 permet de comparer les coûts des réseaux dans un nouveau lotissement légal, et dans un nouveau lotissement illégal. Pour ce dernier, le coût sera plus élevé parce qu'il n'y a pas eu, tout au début, une étude rationnelle d'implantation des bâtiments. Cette situation est la source de problèmes supplémentaires pour la Mairie, étant donné que, bien souvent, les propriétaires n'ont pas les moyens économiques nécessaires pour payer la construction des réseaux d'infrastructures. C'est pour cette raison que la Mairie paie 30% du coût global des réseaux des lotissements clandestins.

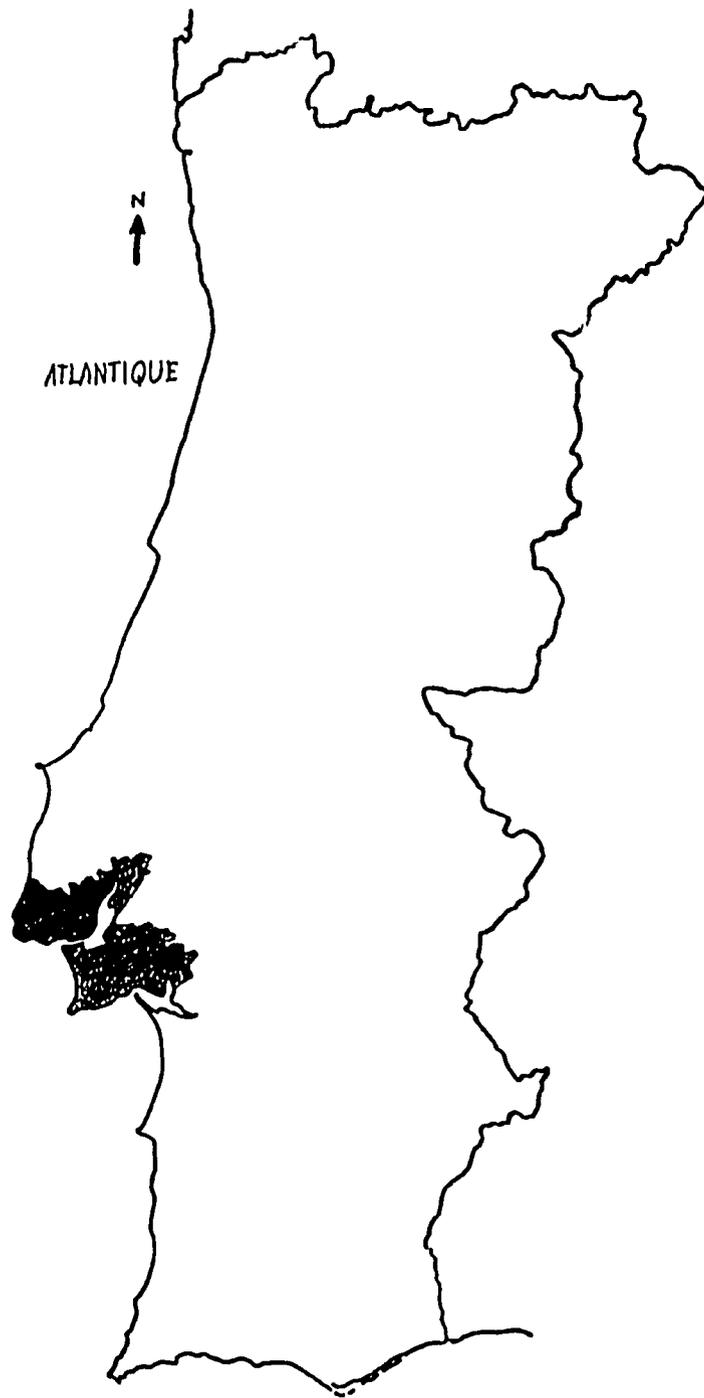


**RAPPORT DE LA MUNICIPALITE DE SINTRA
AVEC LES MUNICIPALITES VOISINES**

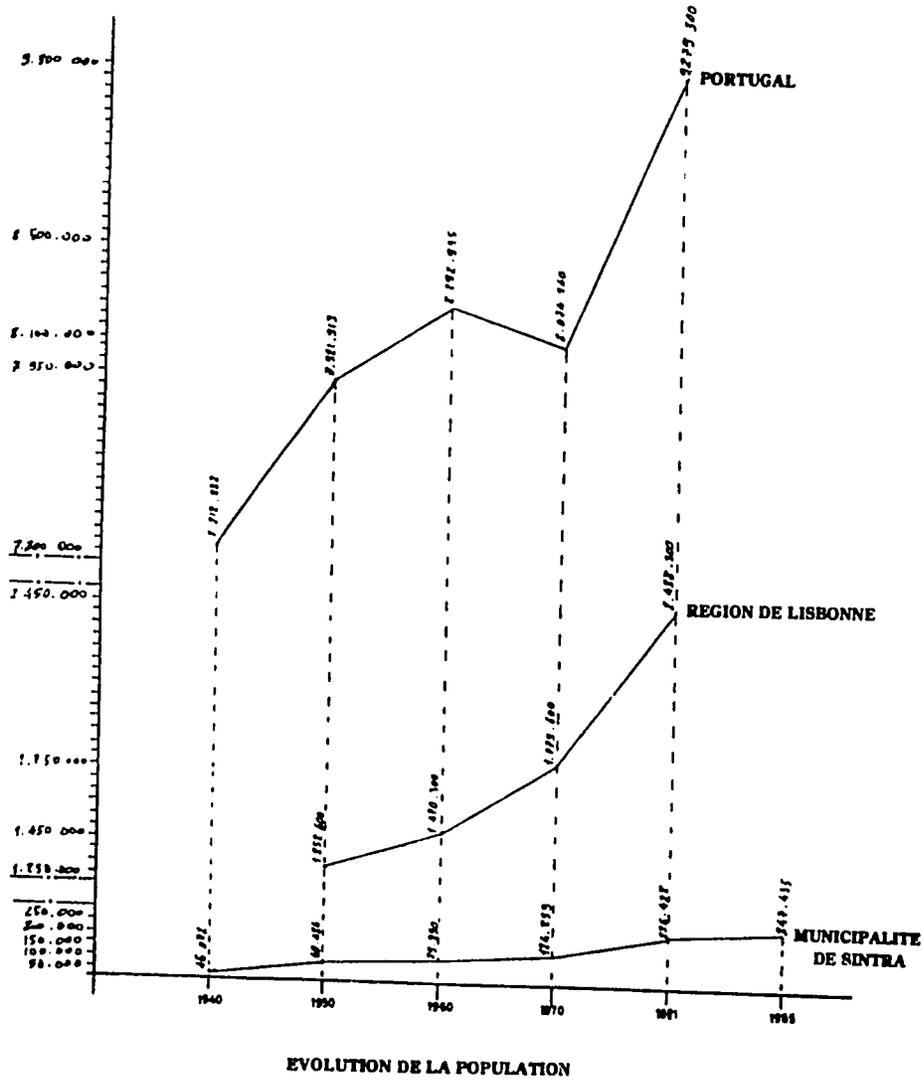


**ZONES URBAINES DE L'AXE
LISBONNE - SINTRA**

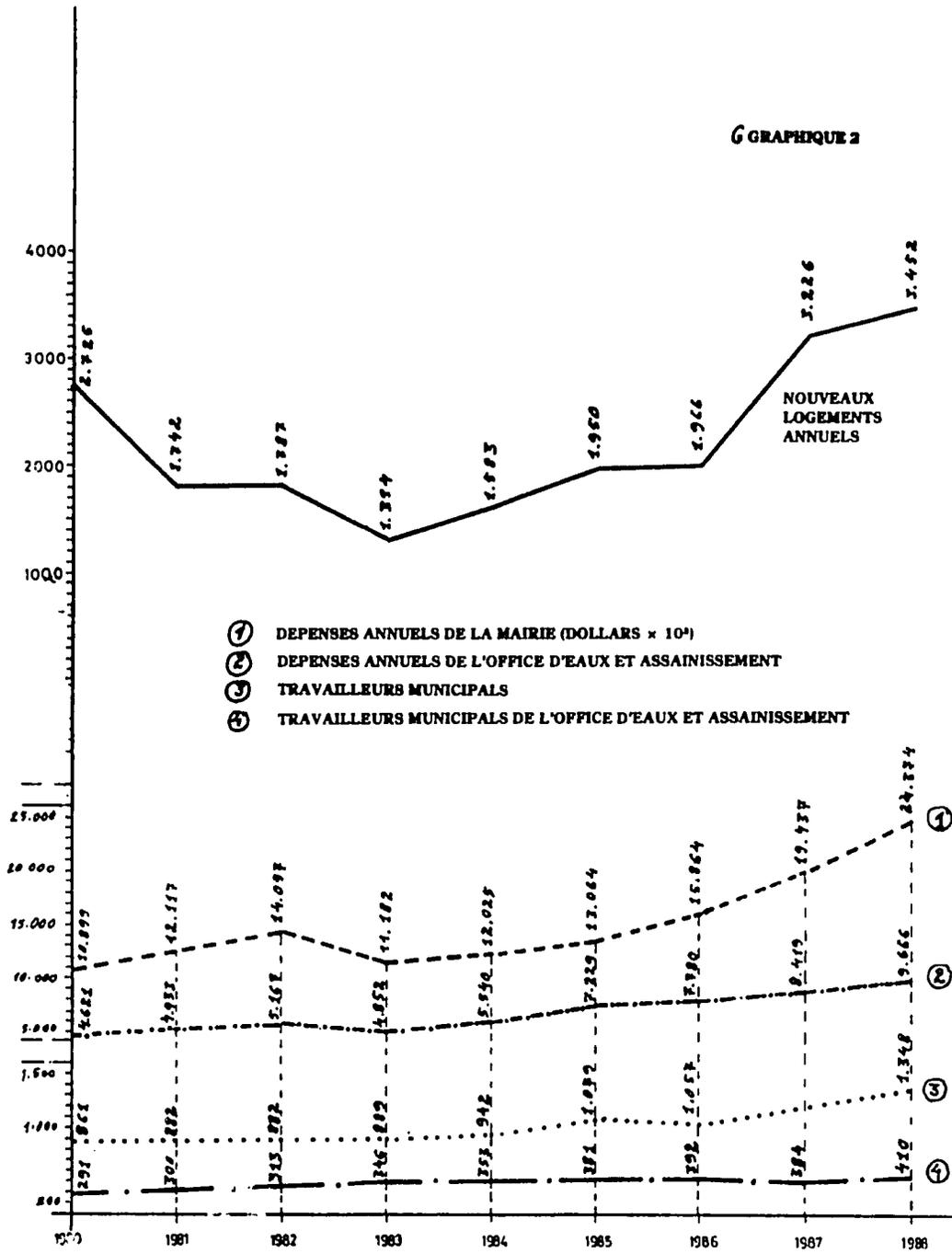
----- CHEMIN DE FER
 ——— VOIE ROUTIERE



GRAPHIQUE 1



GRAPHIQUE 2



GRAPHIQUE 3

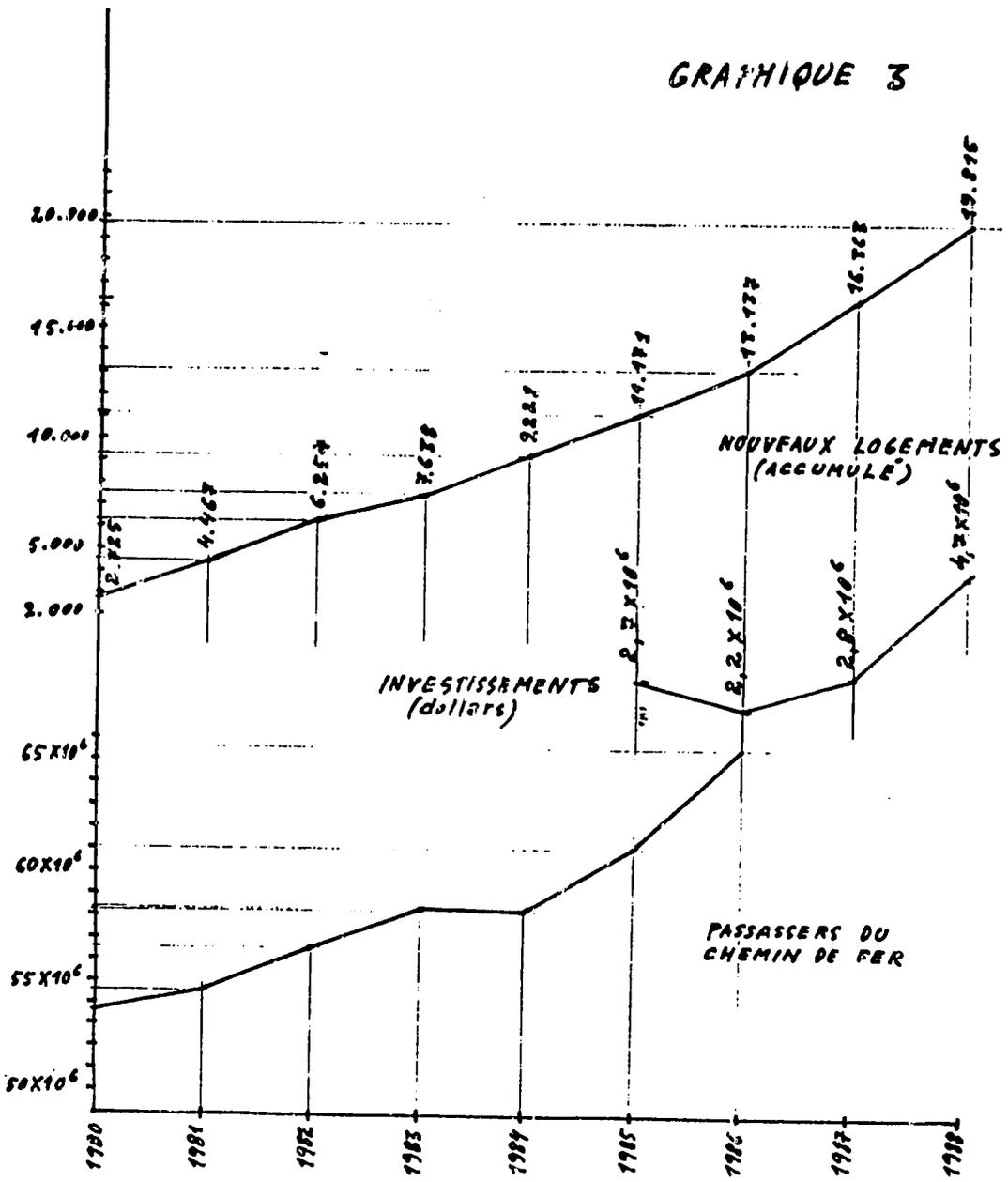


TABLEAU 1

AMENAGEMENT URBAIN D'UN HECTARE REVENUS POUR L'AUTARCHIE LOCALE

Densité de population : 250 hab/ha

Nombre de logements : $\frac{250}{3,5} = 71,4 = 72$

1- REVENUS FIXES (on ne les reçoit qu'une fois)

TAXE DE LOTISSEMENT	25.856 DOLLARS
PERMIS DE CONSTRUIRE	16.819 DOLLARS
PERMIS D'HABITTTION	184 DOLLARS
TOTAL	42.859 DOLLARS

2- REVENUS ANNUELS

IMPÔT FONCIER	128 DOLLARS/LOGEMENT
(5 ans après l'achat)	
"FOND D'EQUILIBRE FINANCIER	42 DOLLARS/LOGEMENTS
(prévu au budget annuel de l'Etat)	
TAXE DE CONSERVATION DU	
RESEAU D'EGOUTS	19 DOLLARS/LOGEMENT
TOTAL	189 DOLLARS/LOGEMENT
TOTAL A L'HECTARE	13.608 DOLLARS

TABLEAU 2
COÛTS DES RESEAUX URBAINS D'EGOUTS,
D'EAU ET VIAIRE

- 1- URBANISME LEGAL**
- 1.1- MAISONS INDIVIDUELLES**
1.980 dollars/logement
- 1.2- BÂTIMENTS COLLECTIFS**
1.060 dollars/logement
- 2- URBANISME CLANDESTIN (constitué surtout par maisons avec un ou deux logements)**
2.240 à 6.390 dollars/logement

TABLEAU 3
DEPENSES DE LA MUNICIPALITE AVEC LA RENOVATION
URBAINE DES QUARTIERS HISTORIQUES (en dollars)

	1988	1989 (prévisions)
DEFENSES D'ADMINISTRATION	12.524	21.406
PLANS	115.016	56.230
RECUPERATIONS D'EDIFICES	581.470	788.818
CONSTRUCTION D'EQUIPEMENTS COL- LECTIFS	2.556	16.613
AMENAGEMENT DES ESPACES LIVRES	338.658	290.735
TOTAL	1.050.224	1.173.802

INCIDENCES DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT SUR LES SERVICES URBAINS

Par

M. BOUKHARBILA

Président du conseil municipal d'Oujda

MAROC

* INTRODUCTION :

Porter un regard attentif sur le plan de la ville d'OUJDA, conduit à se rendre compte de l'importance du développement des quartiers clandestins.

Ce phénomène est dû en grande partie à l'explosion démographique dû à l'accroissement naturel et aux mouvements migratoires vers les centres urbains et comme les populations migrantes sont souvent démunies matériellement, elles viennent trouver logis dans les quartiers clandestins, vu leur accessibilité financière par rapport au centre ville et aux lotissements planifiés.

Dispersés dans la périphérie du tissu urbain actuel les quartiers concernent le tiers de la population de la ville (35%), 28% du parc du logement et posent un certain nombre de problèmes d'intégration dans le tissu urbain.

Les lotissements clandestins et les constructions qui s'y font sont issus d'opérations de morcellements, de transactions foncières et immobilières sur des terrains acquis et non soumis à l'autorité administrative pour demande de lotir et de bâtir.

Les causes du phénomène de l'habitat clandestin sont diverses et complexes :

On peut citer quelques uns les plus apparentes à savoir :

- Une forte demande en parcelles à construire
- Des revenus modestes de la population.
- Une faiblesse relative des prix d'achat dans ces quartiers.
- Une forte spéculation foncière.

En conséquence, les quartiers présentent des caractéristiques propres qu'on peut citer comme suit.

- Les terrains sont mal situés, ne tenant pas compte des contraintes physiques.
- Les quartiers sont mal équipés en infrastructure technique, la voirie est étroite et mal tracée rendant mal aisée l'équipement en V.R.D. de certains quartiers.
- Les quartiers sont dépourvus d'équipements Socio-culturels.
- Enfin l'existence de certains quartiers constitue un obstacle au développement normal du tissu urbain.

* OBJECTIFS IMMEDIATS

Une stratégie planifiée en objectifs immédiats a été adoptée pour resorber ces problèmes elle a eu lieu sous la forme d'une politique de restructuration, et ce dans le but de :

- Equiper les quartiers en infrastructure de base.
- Intégrer les quartiers au tissu urbain global.
- Améliorer le cadre de vie.

- Sauver les entrées de la ville.
- Ouvrir des zones à l'urbanisation et dresser un plan d'ordonnancement.
- Améliorer le parc de logement.

MESURES ENTREPRISES PAR LA MUNICIPALITE POUR LA RESTRUCTURATION DES QUARTIERS CLANDESTINS

Les problèmes des quartiers clandestins se présentent à des degrés d'importances variables selon l'équipement en V.R.D., la densité de population, la structure des quartiers et les moyens financiers des habitants.

Par conséquent des mesures ont été menées de façon conjointe pour arrêter le développement de ce phénomène et intégrer progressivement le maximum des quartiers clandestins dans la structure globale du tissu urbain existant et futur.

Il faut signaler néanmoins que les mesures entrent en parfaite corrélation avec les problèmes de chaque quartier.

Ainsi parmi ces mesures on retient 3 modes de financement qui ont été adoptés par la Municipalité en vue d'une restructuration de ces quartiers ; ils s'établissent comme suit :

- a. Prise en charge de l'équipement en infrastructure (voirie et réseaux divers) par la Municipalité ; c'est le cas du quartier BEN MRAH situé dans le secteur Sud.
- b. Financement de l'opération de restructuration par le biais du recouvrement des taxes des riverains et ce, en application du dahir 62 ;
C'est le cas des quartiers de la zone Ouest (Mir Ali, Ngadi, Si Lakhdar)
- c. Participation de la Municipalité au financement de l'opération dans l'ordre de 50%, les 50% restants étant pris en charge par la population concernée dans le cadre d'une association.

Il faut noter que cette dernière procédure valable seulement pour l'assainissement et la voirie, a donné les meilleurs résultats.

CAS DU QUARTIER BEN MRAH

PRESENTATION DU SECTEUR SUD DE LA VILLE

Le secteur Sud de la ville s'étend sur une superficie de 80 hec environ, il est limité à l'est par les limites du périmètre urbain à l'ouest par l'oued ENNACHEF au Nord par la R.S. : 404 menant à sidi Yahya et au Sud par les 1^{ères} hauteurs de Jbel El Hamra et à la forêt de sidi Maâfa.

L'urbanisation de ce secteur a démarré avec l'installation du complexe universitaire sur une superficie de 75 hec et le lotissement d'état une superficie de 80 hec.

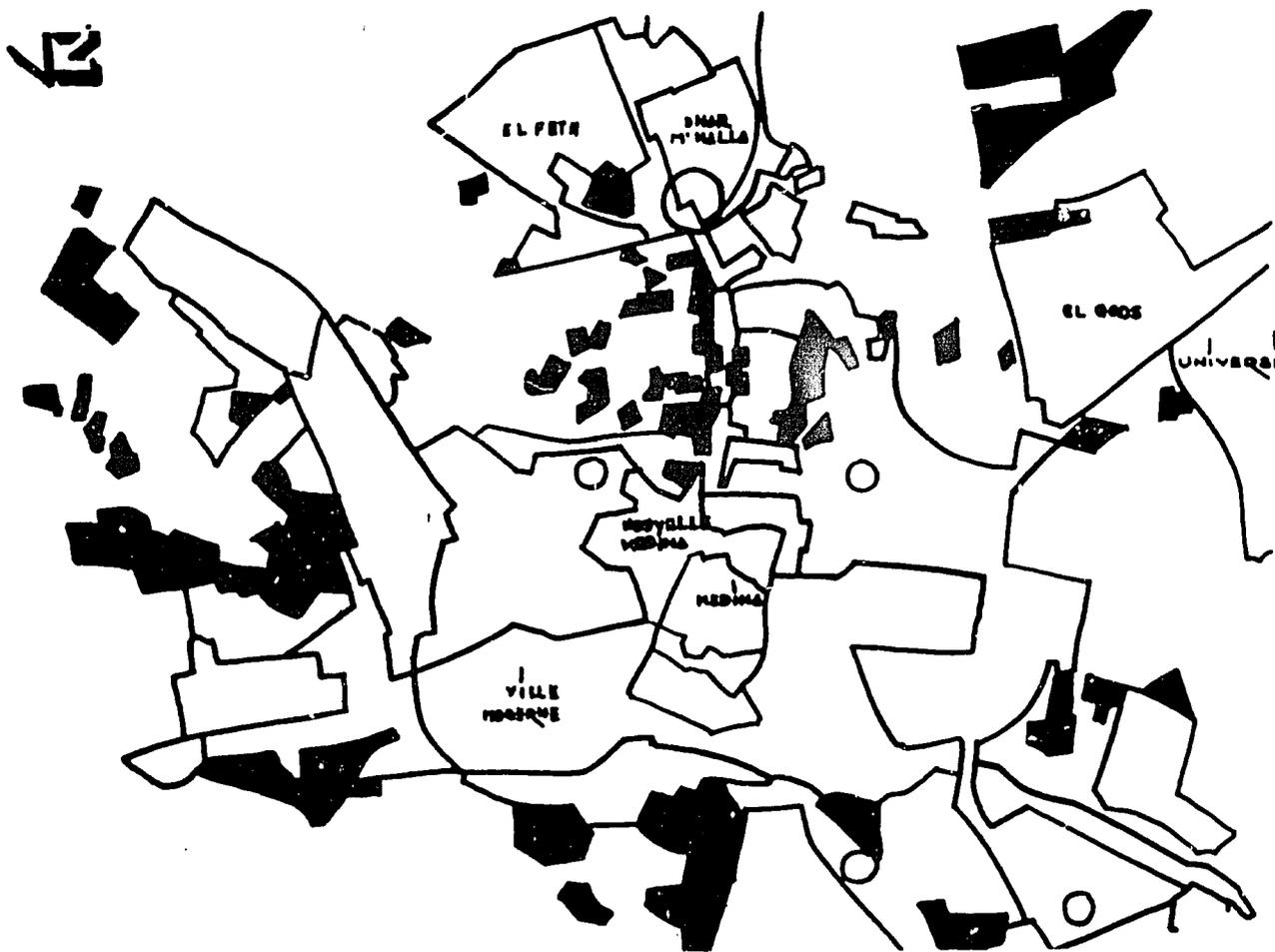
L'apparition du premier noyau d'habitat spontané et non réglementaire est apparu vers 1960 avec quelques premières constructions du quartier BEN MRAH.

Situé le long de la voie menant au centre universitaire, le quartier BEN MRAH couvre une superficie de 8 hec et abritant environ 1900 habitants.

STRUCTURE URBAINE DU QUARTIER

1. LE BATI

Les maisons sont construites en totalité en matériaux (briques, parpaings, pierres) avec une structure poteaux-poutres présentant un alignement acceptable,



du fait qu'il s'agit d'un quartier qui s'est constitué sur la base d'un croquis du lotissement planifié non soumis à l'autorisation.

2. INFRASTRUCTURE

L'implantation des constructions ne pose aucune contrainte à l'équipement du quartier en infrastructure technique.

a. Assainissement

La réalisation du réseau d'assainissement a été prise en charge par la Municipalité dont le montant global s'est élevé à 280000 DHS.

b. L'eau potable

Le réseau d'eau potable a été réalisé dans le cadre du programme de la banque mondiale (branchements sociaux)

Coût de l'opération 500 000 DHS.

c. Electrification

Une partie du réseau a été réalisée :

Le réseau basse tension :

- Montant du projet : 250,000 DHS.
- Longueur du réseau 1300 m.
- Le nombre de participants : 140 soit 2000 DHS/participant.
- le montant de la participation des habitants est de 280.000 DHS.
- le montant de la participation de la Municipalité est de : 50 000 DHS.

la partie restante sera réalisée dans le cadre d'une association sur les frais des populations concernées :

1. 1poste de transformation estimé par l'O.N.E. à 130 000 DHS.

2. Le réseau de moyenne tension estimé par l'O.N.E. à 261760 DHS.
— longueur du réseau 500 m.
— le reste des paiements est de : 358280 DHS à la charge des propriétaires.

d. Voirie

Le quartier est ceinturé par les voies d'aménagement d'emprise de 15 cm, projetées par le plan d'aménagement du secteur Sud.

Une voie de 30 m menant au centre Universitaire a été récemment réalisée.

Des voies de desserte d'une emprise de 5 m à 7 m structurent ce quartier lineairement par une série de bandes de lots dos à dos ce qui leur confèrent deux possibilités de revêtement

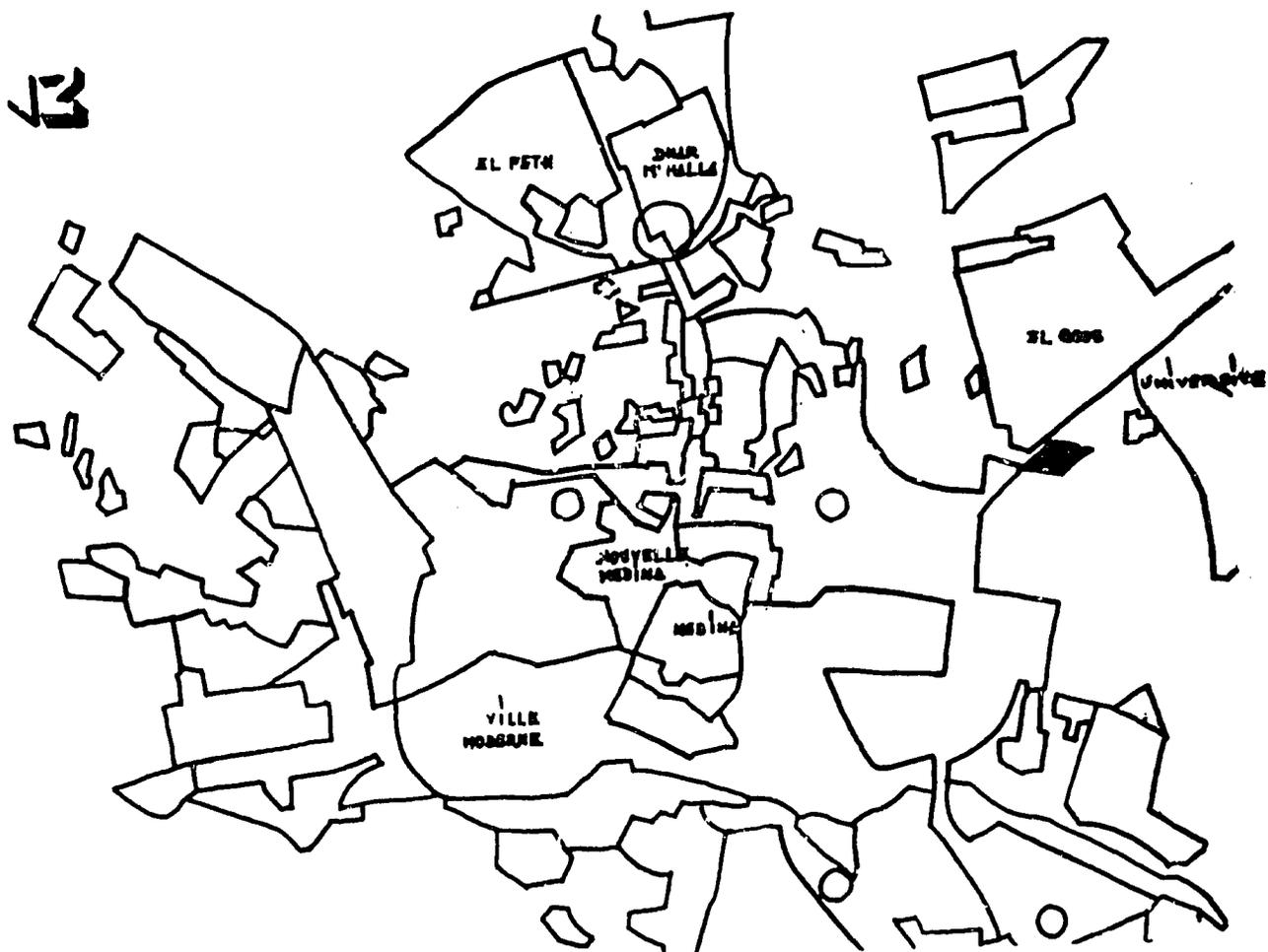
— bétonnage : ceci à la charge des propriétaires dont le coût s'élèvera à 60 DH le m² (y compris terrassement).

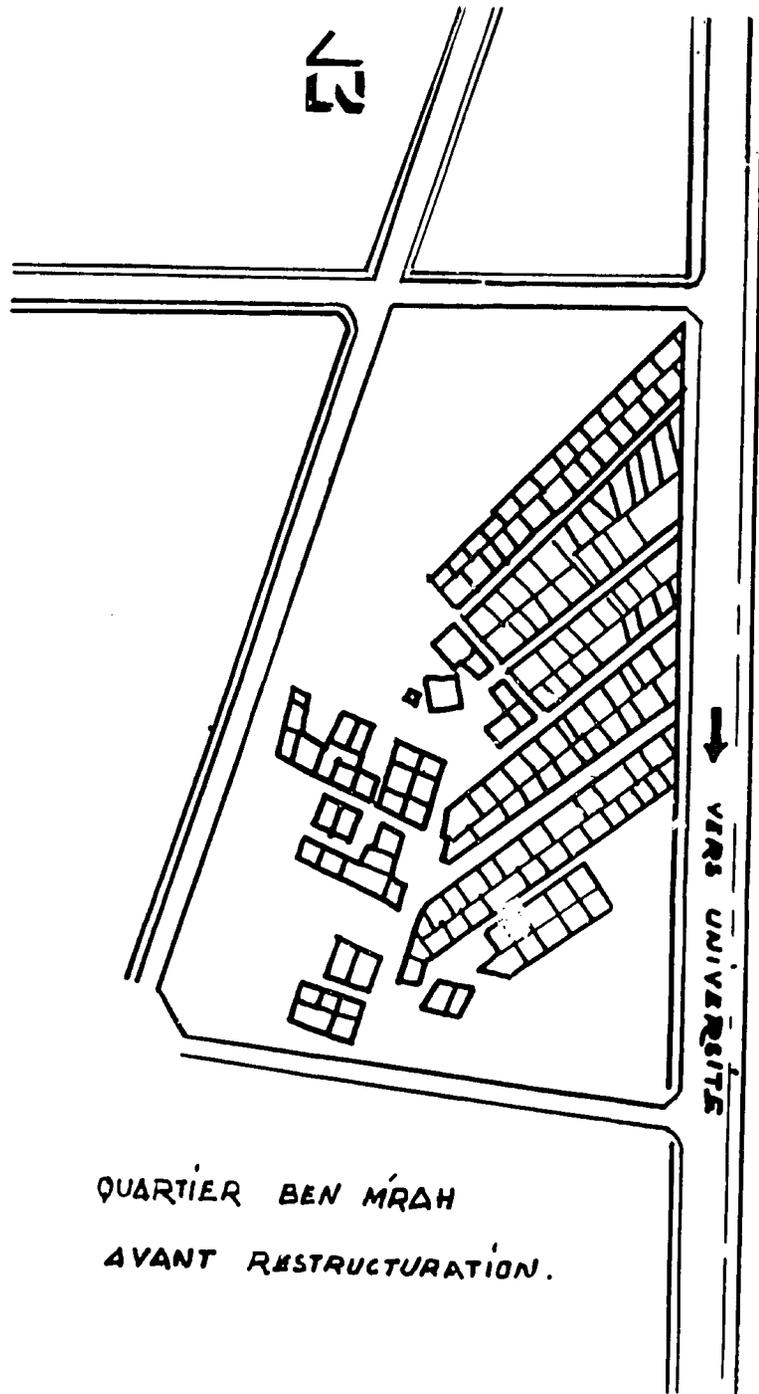
— Revêtement superficiel simple (bicouche sans bordures de trottoir (dont le coût s'élèvera à 50 DH le m²).

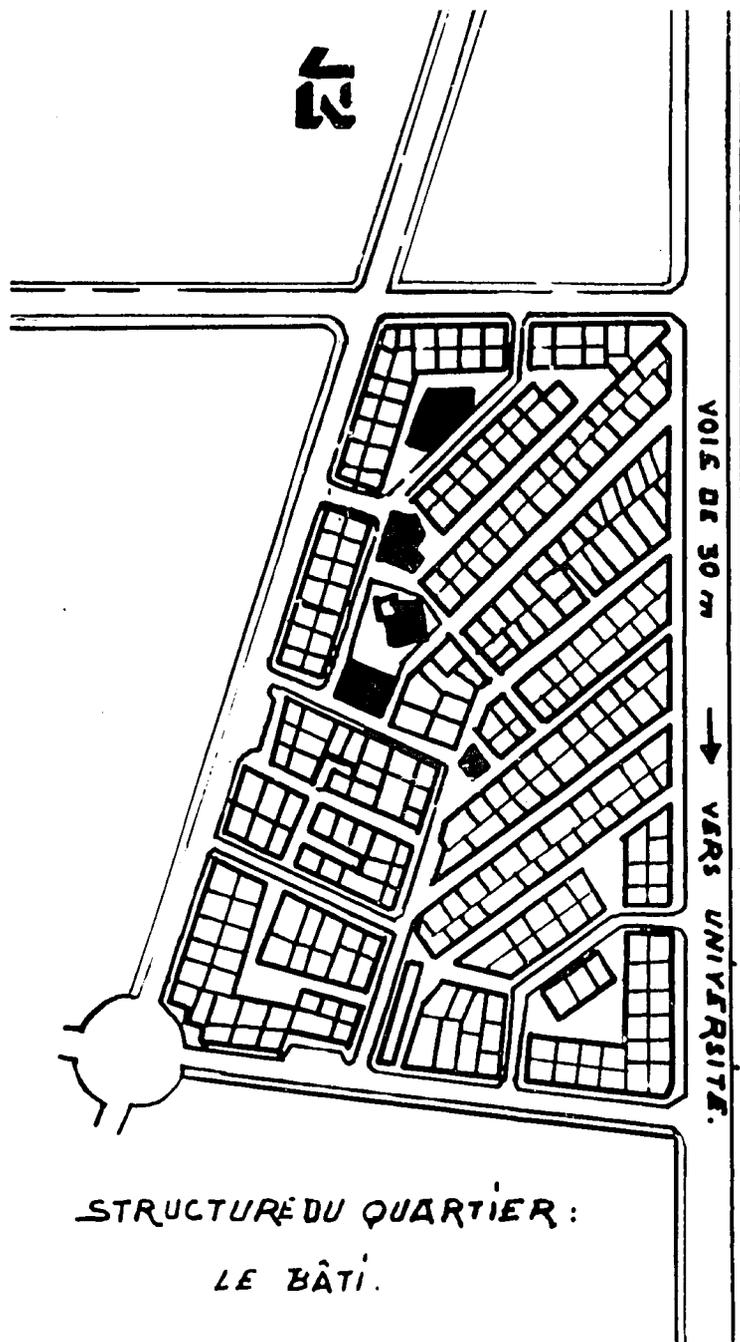
Cette opération sera prise en charge par la Municipalité avec un recouvrement de taxes de 1^{ère} établissement.

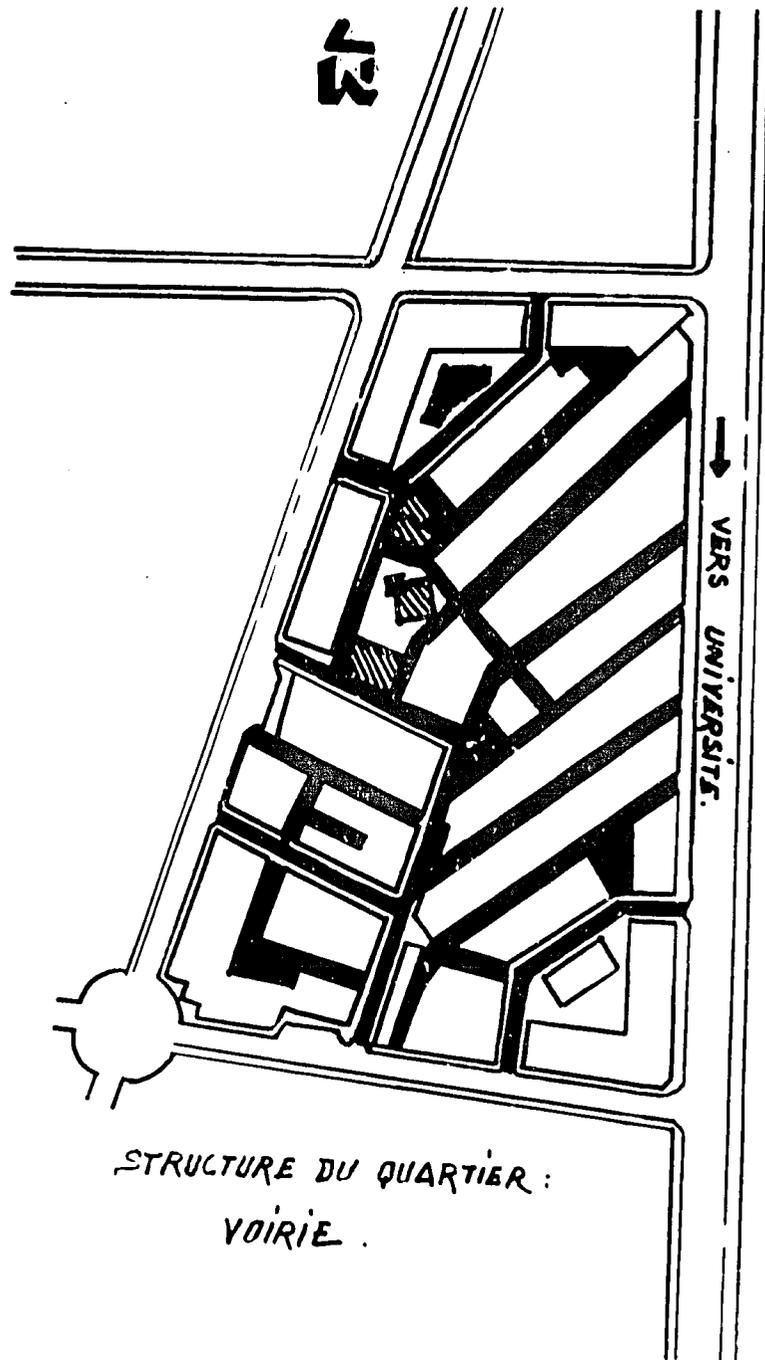
e. Les Equipements Sociaux

L'aménagement des places et espaces verts est à la charge de la municipalité, les équipements sociaux tels que (four, hammam sont laissés à la charge des propriétaires.









**TABLEAU RECAPITULATIF DE L'EQUIPEMENT EN
INFRASTRUCTURE QUARTIER BEN MRAH**

DESIGNATION		METRE LINEAIRE OU M2	MONTANT DE LA REALISATION EN DH	OBSERVATIONS
Assainissement		1208	280 000	réalisé
Eau potable		2146	500 000 (70 mois)	réalisé
ELECTRI- FICATION	1 ^{ère} tranche réseau (basse tension)	1300	250 000	réalisé
	2 ^{ème} tranche (transf + moyen tension)	500	400 000	à réaliser
VOIRIES	Bétonnage	8521	500 000	à réaliser
	Revt superficiel bicouche	3348	150.000	

TOTAL : 2.480.000

**LA ZONE OUEST QUARTIERS :
MIR ALI — NGADI — SI LAKHDAR**

PRESENTATIONS : Le secteur Mir Ali, regroupe 3 quartiers clandestins : MIR ALI — NGADI et SI LAKHDAR.

Par leur Situation à l'entrée de la ville ses quartiers posent un problème d'esthétique de celle-ci.

Les habitations y sont construits en matériaux durs et datent d'avant 1950.

Des rues en majorité étroites structurent ces quartiers selon une trame simple et orthogonale.

SITUATION

Situé à l'ouest de la ville, le secteur Mir Ali est limité au Nord par la voie ferrée, au Sud par la R.P N°1 reliant OUJDA à FES, à l'EST par l'oued Nachef et à l'Ouest par un affluent de Oued "Isly"

OPERATION DE RESTRUCTURATION

Vu l'importance de sa situation (entrée de la ville) de son étendu (81 ha) et la nature des constructions existantes en matériaux durs)

Le secteur Mir Ali a été le premier secteur qui a fait l'objet d'une restructuration.

Grace à un crédit F.E.C. d'un montant de

20 300 000 DHS, la Municipalité a pu réaliser les collecteurs essentielles à l'assainissement de ce secteur et du même coup sa viabilisation.



ASSAINISSEMENT (14 000 000 DHS)

Pris en charge par la Municipalité, la réalisation du réseau d'assainissement a nécessité une somme de 14000 000 DHS.

Ce coût élevé se justifie par l'utilisation des conduits en amiante de ciment par l'étréitesse des rues qui ont rendu la réalisation du réseau très difficile à cause de la profondeur des égouts (tranchées de 12 m) et par le raccordement au collecteur principal de la ville qui a nécessité un evoid sur une distance de plus de 1 km et des ouvrages de traversée au dessus de l'oued (voir schéma).

VOIRIE 6000 000 DHS

On peut distinguer deux sortes les revêtements :

- Les grandes rues ont été revêtues de bitume.
- Les petites rues (ruelles et impasses) ont été revêtu de béton.

Vu l'existence de l'oued et l'utilisation des fosses reptiques l'électrification et l'adduction en eau potable ont précédés les travaux, l'assainissement et de voirie.

ELECTRIFICATION ET ECLAIRAGE PUBLIC

Réalisée à 90% pour les quartiers Si Lakhdar et N'gadi et à 95% pour le quartier Mir Ali.

ADDUCTION EN EAU POTABLE

- Réseau d'adduction d'eau potable réalisé à 95%.
- 80% des habitants sont branchés au réseau d'eau.
- L'opération de restructuration du secteur Mir Ali, bien qu'elle reste à parfaite constitue un effort important et louable.

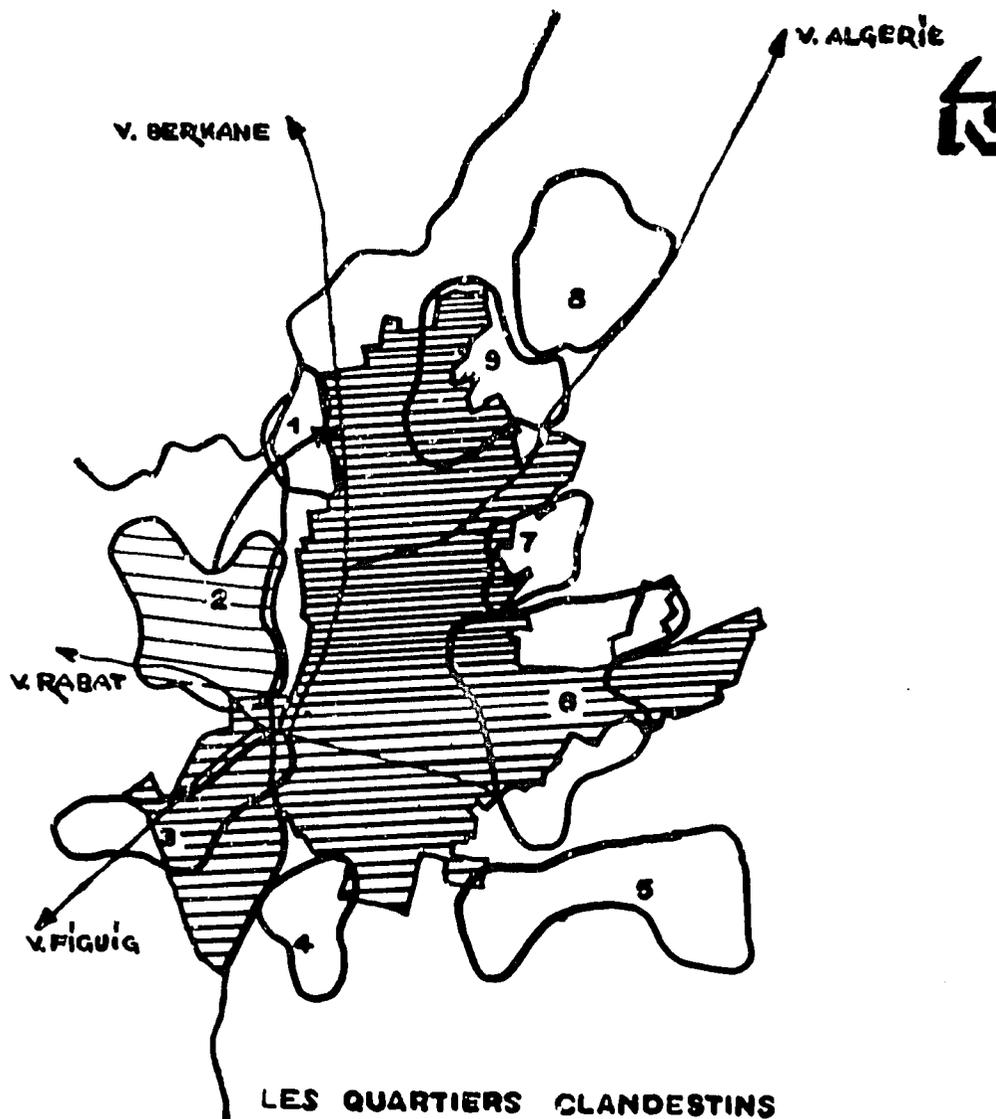
Autre les difficultés techniques causées par la structure des quartiers, des difficultés ont été rencontrés au niveau du recouvrement de taxe dûes à la faiblesse de revenus des populations concernées :

PARTICIPATION DE TAXE

- Riverain 5041 9 12 1
- lotissement voisins 2000 000 (pour raccordement)
total : 7 041 912 1.

Le recouvrement effectué à ce jour est : 3894790
soit 55% de la participation.

→ Raccordement de la zone ouest au C.P. sur la R.P. 27



LES QUARTIERS CLANDESTINS

- | | |
|-------------------|---------------------|
| 1 TOUSA EXTERIEUR | 5 SIDI MAafa |
| 2 MIR ALI | 6 LES JARDINS |
| 3 QUED NACHEV | 7 SIDI DRISS |
| 4 EX SARRAK | 8 LA ROUT D'ALGERIE |
| | 9 KOULOUGH |

ZONE OUEST
TABLEAU RECAPITULATIF DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE

DESIGNATION	METRE LINEAIRE OU M2	MONTANT DES ETUDES EN DH	MONTANT DE LA REALISATION EN DH	OBSERVATIONS
Assainissement	18669	1100 000 pour étude avant projet et projet d'exécution	167 90070	réalisé
VOIRIE	15770	680 000 pour controle et suivi des travaux	1 887 651	réalisé
	TOTAL	1780 000	18 677 721	

CONCLUSION

Certes les eccueils rencontrés pour la mise en application de la politique de restructuration des quartiers clandestins sont nombreux nous pouvons citer à titre titre d'exemple :

— Le coût élevé de ces opérations en rapport avec les moyens matériels limités de la Municipalité et le revenu modeste des populations concernés c'est le cas de la zone Ouest : problème de recouvrement somme perçu 55%.

— La tache sur le plan technique n'est pas des plus aisées :

- L'absence de l'infrastructure de base.
- L'absence des Rues, l'état fragile des constructions rendent délicates les opérations d'assainissement, de voiries d'adduction en eau potable et d'électrification à titre d'exemple : **MIR ALI**

Mais, les résultat obtenus sont probants :

L'opération de restructuration des quartiers BEN MRAH, MIR ALI, NGADI. SI LAKHDAR a donné lieu à une certaine satisfaction.

LES LIEUX URBAINS AU REGARD DES NOUVELLES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Par

Mr. CHORFI Abderrahmane

Architecte Privé

MAROC

Le titre de ce séminaire, "*stratégie urbaine et urbaine opérationnel*" évoque d'une part pour le 1^{er} terme la stratégie urbaine une vision à long terme du devenir de la ville, une image et un objectif pour la ville de demain et une volonté organisée pour parvenir à cette fin et d'autre part en ce qui concerne la 2^{ème} terme "*l'urbanisme opérationnel*" les moyens concrets à la disposition des professionnels leur permettant de réaliser aujourd'hui des morceaux de ville. Si ces 2 thèmes sont abordés, si la stratégie et les moyens sont mis en cause c'est sans nul doute parce que le cadre urbain produit aujourd'hui pose problème. J'insiste sur cette notion, le choix du thème suppose bien que c'est le cadre urbain de façon spécifique qui est mis en cause. Le problématique du séminaire s'appuie sur la relation suivante :

cadre urbain inadéquat = $\begin{matrix} \text{Stratégie incertaine} \\ \text{et/ou} \\ \text{instruments inadaptés} \end{matrix}$

Mais est-on bien certain de savoir de quoi l'on parle ?

Connait-on suffisamment l'espace urbain, sait-on le décrire ?, y-a-t-il concernant l'espace urbain un corps élaboré de concepts utilisables, opératoires ? Et com-

ment modifier ou adapter des instruments pour faire évoluer des réalités qu'on ne sait pas dire ?

Je considère pour ma part que le cadre urbain reste mal connu, et qu'il doit faire l'objet d'une double interrogation.

1) Comment le décrire ? quels en sont les éléments formels fondamentaux, constitutifs ? Est-il répertoriale ?

2) Comment est-il reçu, comment imprègne-t-il ses habitants, quelle sont les attentes de ces derniers vis-à-vis de la ville. Comment évoluent ces besoins ?

Je me propose pour ma part d'esquisser quelques réponses à ces questions avant d'évoquer les problèmes morphologiques de la ville marocaine d'aujourd'hui.

A — L'espace Urbain

Quelques investigations menées au sein de L'E.N.A nous ont permis de détecter 2 niveaux d'appréhension de l'espace urbain.

Le 1^{er} Niveau est constitué par l'espace on le site immédiatement perceptible, nous l'appellerons le micro-site urbain. Il est constitué en chaque point de la ville de l'espace immédiatement perceptible, en terme plus claire il s'agit d'un bout de rue, d'une place, d'une esplanade, d'une impasse.

Le 2^{ème} niveau physiquement perceptible que nous avons appelé la macroforme urbaine est constitué d'un ensemble particulier de micro-sites disposés selon certaines modalités et constituant une zone urbaine dont les limites sont en général définies. Pour le cas de Rabat la Médina ou le Centre Ville peuvent être considérés comme des macro-formes.

Sur le plan morphologique comment sont constitués et comment peuvent être décrits les micro-sites et les macro-formes.

1 — Les Micro-sites

Une série de variables permettent simultanément de connaître et de décrire l'espace urbain. Dans l'ordre d'importance des variables nous pouvons citer :

- Nombre de plans réels constitutifs de l'espace
- Disposition de ces plans
- Leurs dimensions
- La nature du traitement architectural des faces.

L'analyse des variations sur les 2 premières variables (nombre de plans, disposition des plans) permet de déterminer les éléments fondamentaux, archétypiques de l'espace urbain.

- 2 plans 1 façade et le sol une tour ou une barre sur un espace vert
- 3 plans Une rue, Un coin
- 4 plans Une impasse, un coin couvert, une rue couverte
- 5 plans Une place, une impasse couverte, une rue fermée visuellement de part et d'autre.
- 6 plans Une place couverte.

Ces éléments bien évidemment peuvent varier à l'infini dans leurs dimensions et la nature de leurs faces. Ils correspondent par ailleurs à une réduction de l'espace urbain à une trame orthogonale, la réalité

étant, bien sur, plus complexe.

2 — Les macro-formes

Le 2^{ème} niveau d'imprégnation urbaine la macro-forme peut se décrire comme un ensemble de micro-sites particuliers disposés selon certaines modalités. A titre d'exemple nous pouvons dire que la médina privilégie des micro-sites définis par 4 et 5 plans. La ville coloniale (la ville hausmanienne) des sites définis par 3 plans l'urbanisme "moderne" des sites définis par 2 plans la période contemporaine à recréer des espaces à 4, 5 voire même 6 plans.

B — Les référents de l'espace urbain

Après cette analyse sommaire du cadre Physique urbain nous voulons nous poser maintenant la question des référents de cet espace, des raisons qui doivent justifier la forme urbaine.

1) L'espace urbain doit, bien sûr, être fonctionnel.

Il a souvent été réduit par le passé récent à ce seul qualificatif, la Fonctionnalité ayant été comprise comme le dimensionnement minimum. Nous n'insisterons pas sur cette notion parce qu'elle est de nos jours unanimement reconnue même si elle est le plus souvent mal prise en considération (chercher dans nos quartiers économiques les espaces de jeu pour les enfants, les matchs de Foot Ball ont lieu sur la chaussée !!). Nous pensons cependant qu'elle ne suffit pas à qualifier l'espace et que celui-ci doit trouver sa raison d'être dans bien d'autres domaines. Quelqu'uns (la liste n'est pas exhaustive) nous paraissent importants.

2) L'espace urbain est un lieu de sociabilité.

La sociabilité opérée à plusieurs niveaux (la ville, le quartier, la rue...). Elle doit conduire à l'intégration sociale et culturelle et à la création de certaines formes de solidarité. L'espace n'est pas seul en cause mais des études (E.N.A.) ont montré qu'il peut par sa forme (aussi bien micro-site que macro-forme) contribuer à accélérer les processus de sociabilité ou au contraire

développer chez les individus ou les groupes des sentiments de rejet. Et cette notion de sociabilité est, il va s'en dire particulièrement importante dans les villes du tiers monde où la population urbaine d'origine rurale est grande.

3) L'espace urbain doit être lisible, intelligible.

La lisibilité urbaine opère elle aussi à plusieurs niveaux : Elle va du schéma général de la ville à l'organisation du quartier ou de l'espace résidentiel. Elle renvoie à quelques notions simples comme le centre et la périplésie, les repères, les limites, les domaines, les parcours. En plus des raisons fonctionnelles (facilités de déplacement) elle permet de rendre la ville intelligible d'en structurer l'image chez l'habitant et de renforcer le sentiment d'appartenance liant l'individu à l'espace. Plus encore la structuration de l'espace urbain est très probablement un vecteur important de structuration de la personnalité des hommes.

4) L'espace urbain doit répondre à des conditions de confort.

En tant que cadre de déroulement de la vie publique, le cadre urbain doit répondre à un certain nombre de conditions de confort. Il doit autant que possible protéger de la pluie, ne pas multiplier la force du vent, éviter le bruit, diminuer les conséquences de l'ensoleillement intensif (chaleur, lumière trop forte, éblouissement) promouvoir des surfaces agréables au toucher (voir le désagrément causé par une chaussée pavée pour le confort automobile). Le design urbain doit prendre en considération ces données.

5) Le lieu de l'imaginaire.

L'espace urbain a constitué de tout temps un cadre propice au développement de l'imaginaire collectif. Lieu de sédimentation des faits sociaux, il se charge progressivement d'histoire et de mythe, il devient le lieu de l'histoire collective et le support concret de sa mémoire. Les quartiers nouveaux réalisés dans le cadre de la grande promotion immobilière restent trop souvent sans âme comme si leurs tissus organisés et leurs murs

lissés avaient de la peine à accrocher la réalité.

6) L'espace urbain a une charge symbolique.

Le design urbain peut être mu par une volonté de représentation symbolique, celle-ci existe même quand cette volonté n'est pas explicitement exprimée. La karaouine est au centre de la Médina de Fès, la religion est au cœur de la ville. Des tours constituent le centre de Casablanca. Beaucoup de villes d'aujourd'hui se construisent autour d'une voie de passage comme si le cœur de la cité était ailleurs.

7) L'espace urbain doit répondre à des conditions d'hygiène et de sécurité.

Il doit tenir compte des rapports de l'homme au véhicule (enfants, handicapés, nouveaux urbains). A côté des espaces pour l'automobile, il doit promouvoir des espaces pour l'homme.

Il doit permettre le facile déplacement des véhicules nécessaires à l'hygiène de la ville (ramassage des ordures ménagères) et à la sécurité des habitants (ambulance, pompier, force de sécurité).

8) L'espace urbain a une charge historique.

De nombreuses constructions ou lieux publics ont été le cadre d'événements retenus par l'histoire écrite, apprise dans les écoles. Monuments à l'architecture significative ou lieu de naissance sans portée esthétique d'un homme célèbre, ils contribuent à garder présente la relation de l'homme à l'histoire. La préservation et la mise en scène des monuments, la réhabilitation des espaces historiques sont des nécessités que l'action urbaine contemporaine confrontée aux problèmes de demain ne doit jamais perdre de vue.

J'ai essayé de dire quelques unes des préoccupations, la liste n'est pas exhaustive, qui doivent être prises en compte pour donner sa qualité à l'espace urbain. Maintenant et dans le cadre de l'éclairage qui a été donné, quels sont les problèmes formels majeurs que connaît la ville marocaine d'aujourd'hui. La ville évolue sous l'impact de plusieurs types d'opérations.

C — Nature des opérations dans la ville marocaine contemporaine.

1) Des opérations de remplissage portant sur une unité de bati dans des quartiers existants au tissu pratiquement saturé.

2) Des opérations à l'intérieur des tissus existants et créant leur propre système de lieux urbains.

Exemple : opération Kays

Exemple : opération Ibn Sina.

3) Des changements d'affectation de quartier

Exemple : cas de l'Agdal quartier de Villas transformé en zone d'immeubles.

4) Des opérations créant leur propre ensemble de lieux urbains à la limite ou en marge des tissus existants

Exemple : Hay Riad

Exemple : Hay El Fath.

1 — Les opérations de remplissage dans un tissu existant saturé.

Du point de vue formel elles consistent à venir compléter des façades urbaines existantes. Elles posent uniquement le problème de l'intégration formelle d'un plan de façade à un linéaire de façades existant.

La question des saillies et des retraits, comme celle des hauteurs étant le plus souvent réglée par des dispositions appartenant au règlement de voirie de la ville le problème de l'intégration se pose en terme de composition générale de la façade (symétrie, répétition, rythme, séquence, composition libre), de modénature et de choix des figures (fenêtre, encadrement, bandeau, corniche, ornement...) autant d'éléments formels qui étaient traditionnellement organisés au sein de ce qui s'appelait le style (répertoire formel ouvert de figures et des règles de leur utilisation, accepté par tous) : Le style avait l'intérêt de permettre la liberté d'expression à l'intérieur d'un ensemble de règle ce qui permettait de conférer au cadre bati son homogénéité et la variété.

En résumé le risque des opérations d'intégration

d'une unité de bati a un tissu existant est celui de la dissonance formelle (celle-ci pourrait être justifiée par des raisons supérieures comme la constitution d'un repère urbain). La solution consisterait pour les quartiers sensibles des villes (quartier à caractère historique, axe ou boulevard possédant une forte personnalité...) en l'élaboration de règles de composition architecturale et en la constitution d'un répertoire de figures puisées ou inspirées par les batis existants et imposables comme cadre de travail à tous les concepteurs. Cette démarche permettrait de sauvegarder l'homogénéité des ensembles batis tout en respectant la liberté de création des architectes et le libre jeu des variations urbaines.

Toujours dans le cadre des opérations ponctuelles, les dérogations (de hauteur par exemple) ne doivent pas être absolument rejetées si elles sont justifiées par des raisons supérieures qu'elles soient fonctionnelles ou symboliques. Elles doivent cependant faire l'objet d'un débat public et la mise en œuvre des batis doit être surveillée sur le plan formel.

2 — Des opérations à l'intérieur des tissus existants et créant leur propre système de lieux urbains.

Nous pensons à des opérations du type Ibn Sina ou Kays à Rabat. Menées par des promoteurs disposant d'un financement important elle posent aux concepteurs des problèmes nouveaux.

- Elles créent leur propre système de lieux urbains.
- Elles terminent la constitution des espaces publics qui leur sont périphériques.
- Elles utilisent un ensemble de règles et de figures architecturales.

Au niveau des espaces créés au sein de l'opération tout point de vue procède d'un jugement actuellement non suffisamment étayé. Nous constaterons simplement que la ville n'existe., si l'on exclut l'intermède du mouvement moderne, qu'avec des espaces urbains définis par trois plans au moins. Nous pouvons aussi constater sauf en de rares exceptions que la vie urbaine se développe d'autant plus que l'espace urbain est défini par un nombre de faces plus important (place, galerie couverte...). Nous pensons donc qu'il faut promouvoir en milieu urbain des espaces nettement définis

s'apparentant à des "intérieurs urbains". Des espaces à 2 faces, tours ou barres campées sur des aires sans forme doivent être totalement bannis (Ils diluent toute structure urbaine, deviennent des déserts quant il fait chaud, froid...).

La relation avec les batis riverains de l'opération doit être jugée, en ce qui concerne les espaces créés, à partir des réflexions précédentes mais également d'une analyse de la géométrie des batis environnants dont il faudra tenir le plus grand compte.

Les façades des grands ensembles posent un problème spécifique. Alors que celles des constructions avoisinantes sont découpées en séquences unitaires de 10 à 20 mètres correspondant à la façade d'un immeuble, les façades des grands ensembles se déploient souvent sur 50 ou 100 mètres en une entité unique organisée selon de nouvelles modalités liées à sa taille. En règle générale elles procèdent le plus souvent par la répétition et conduisent à une banalisation de l'enveloppe urbaine.

Une réponse adéquate à l'intégration des grands ensembles dans les tissus existants passe par un effort soutenu d'analyse des batis environnants et par une ferme volonté au moment de la conception d'intégrer au nouveaux batiments certains éléments de l'environnement (selon les cas trame, sequence de composition, figures particulières, matériaux).

3 — Les changements d'affectation de quartier.

Pour rendre l'exposé explicite nous raisonnerons sur un cas concret : Le quartier de l'Agdal à Rabat. Le nouveau quartier qui s'édifie sous nos yeux pose sur le plan formel 2 types de problèmes :

* Des problèmes temporaires inévitables et liés à la phase de construction du nouveau quartier. Nous pouvons citer :

- La différence de taille trop importante des masses juxtaposées (Villa-Immeuble).
- Les murs mitoyens des immeubles se présentant sous forme aveugle.
- La mauvaise définition de l'espace public
- Ensemble de problèmes formels créant un sentiment de désordre et d'inachevé.

* Des Aspects formels qui affecteront à long terme l'image du quartier.

- Le sous dimensionnement de l'espace public
- Le manque de lisibilité du quartier, déjà partent pour le quartier de Villas, il se trouve aggravé maintenant que la zone a vocation de devenir le 2^{ème} centre de Rabat. En dehors de 2 ou 3 grands axes reconnaissables toutes rues se confondent dans un bel anonymat.
- Le manque d'espaces propres à développer les relations sociales, seule la place Badr semble jouer le rôle d'exutoire aux besoins de contact de quelques résidents.
- La non prise en considération du confort des usagers de l'espace publics (pas de portiques protégeant du soleil et de la pluie étroitesse des trottoirs envahis par les voitures...)
- La dissonance formelle des façades enveloppant l'espace public
- La disparition accélérée des cilles sans qu'affleure jusqu'à présent l'idée de sauvegarder quelques une comme des traces du passé du quartier.

Dans le cas de l'Agdal les solutions n'existent plus mais la leçon devra être retenue. Les changements d'affectation des quartiers de ville devraient toujours faire l'objet d'études préalables qui se basant sur le rôle futur dévolu au quartier et sur les projections concernant la population résidente devraient :

- + programmer la nature et la taille des équipements à réaliser.
- + s'intéresser à la structure du quartier futur, son centre, ces axes importants, ses voies secondaires, sa liaison avec les quartiers périphériques.
- + créer des formes urbaines, répondant aux problèmes fonctionnels mais ayant également pour objectif de développer les relations sociales, de prendre en considération le confort des usagers, de mettre en valeur les équipements importants de la vie publique et les constructions à caractère historique ou symbolique.
- + Faire varier la nature de l'intervention architecturale en fonction des lieux (macro-forme et micro-site) du quartier futur.

+ Faire également varier la nature et l'importance des aménagements urbains : traitement du sol, plantation, mobilier urbain.

La nature de ces études montre que le plan d'aménagement traditionnel s'avère dans ces cas très insuffisant. Sans parler des études fondamentales concernant l'espace urbain il doit être précédé en amont par des études générales du type de celles qui sont entreprises lors de l'élaboration d'un schéma directeur et doit être complété par des études de masses au 1/500, voir l'établissement de façades urbaines, de règlements architecturaux (très différent dans leur conception des règlements de voirie) et de plans fixant le traitement paysager de la zone et le mobilier urbain.

Des moyens devront être mis à la disposition des collectivités publiques pour les aménagements qui leur reviennent.

4 — Les nouvelles opérations à la périphérie des tissus existants (exemple Hay Riad, Hay Fath).

De l'échelle de quartiers ou de villes nouvelles, s'étendant dans leur réalisation sur plusieurs années, elles posent la plupart des problèmes formels évoqués précédemment et quelques autres.

— Elle doivent être fortement structurées, disposées d'un centre et de parties facilement reconnaissables, promouvoir des parcours évidents et diversifiés, comprendre des repères.

— Pour marquer les espaces importants la monumentalité par la taille, la hauteur, l'ordonnement architectural strict doit être possible. Il serait également heureux de centrer l'espace autour d'équipements symboliquement importants pour la collectivité.

— Il faudra promouvoir des espaces publics fortement définis où la vie urbaine a plus de chance de se développer.

— L'ensemble des besoins fonctionnels doivent être pris en compte que ce soit sous forme d'équipements à programme ou d'espaces publics à dimensionner correctement.

— Il faudra tenir compte des conditions de confort et d'agrément de l'espace public.

— L'intervention architecturale devra être adaptée à la taille de l'opération. Par zone, par tranche... la diversité et la richesse architecturale devront être recherchées à l'intérieur de cadres définis (règlement architectural) créant les conditions de l'homogénéité.

— Enfin dans certaines zones (Centre par exemple) les constructions devraient être édifiées à l'intérieur de délais fixes contractuellement. Les clauses du règlement de voirie pourraient également imposer que le bâtiment soit réalisé en 1 seule fois et dans les limites de hauteur (de nombre d'étages) prévue par ce règlement.

D — Conclusion

Nous avons essayé de dire rapidement quelques unes des Conditions qui permettraient de mieux réussir les transformations de la Ville Marocaine contemporaine. Mais toutes ces conditions restent soumises préalablement à un élargissement des études fondamentales sur l'espace urbain qui doivent viser à le classifier et à évaluer selon les types les relations qu'il entretient avec ses usagers.

Par ailleurs les instruments d'urbanisme existants apparaissent à l'heure actuelle insuffisants. Si des études socio-économiques en amont sont toujours nécessaires avant toute planification spatiale, celle-ci ne peut se satisfaire uniquement de plans au 1/2000. L'étude des masses urbaines (1/500) est nécessaire ainsi que celle de l'enveloppe urbaine dans ses trois dimensions (façades, traitement des sols).

Enfin il est vain de penser embellir le cadre urbain si les réalisations ne suivent pas les études (moyens financiers, cadre administratif, contrôle de conformité des constructions aux plans...)

REFLEXIONS SUR LE PAYSAGE URBAIN DANS LES OPERATIONS DE LOTISSEMENTS

Par

Mr. Moulay Rchid
Architecte Privé

MAROC

Dans un contexte où le développement urbain se fait pour une large part à travers les opérations de lotissements destinées à l'autoconstruction, la médiocrité architecturale et celle du paysage urbain sont fréquentes. Cette réalité à tendance parfois à être considérée comme une fatalité et l'habitude de créer des "écrans" autour de ces secteurs est ainsi légitimée.

L'attention des responsables et de l'opinion publique étant retenue essentiellement par la mauvaise qualité architecturale, il nous a semblé utile de mettre en évidence d'autres facteurs de dégradation du paysage urbain.

Parmi les phénomènes qui affectent le paysage urbain, le rythme d'achèvement des opérations d'aménagement transforme de grands secteurs d'extension en chantier perpétuel. L'incohérence des formes urbaines résultant des constructions partielles, la disparité des matériaux et les désagréments causés par les travaux en cours ou interrompus contribuent à procurer une sensation d'insécurité psychologique.

L'étalement dans le temps des travaux de construction ou d'aménagement est constaté notamment au niveau de la valorisation échelonnée des différents lots de terrains, des travaux d'extension en hauteur de l'habitat économique, de la réalisation des équipements publics et de l'aménagement des espaces extérieurs..

Cette situation trouve son explication en grande partie dans le manque de ressources face aux objectifs tant au niveau collectif qu'individuel.

Dans les quartiers d'habitat économique, l'initiative du propriétaire est autant motivée par la sécurité financière offerte à terme que par le besoin immédiat de logement. La construction est conçue pour répondre à une couverture sociale permettant au ménage, à moyen ou à long terme, de bénéficier d'une rente ou d'une activité de substitution.

Cette réalité explique en partie la réticence de la population face aux programmes strictement orientés vers les besoins de logement tel que l'habitat collectif ou bifamilial en copropriété. Ainsi l'habitat économique

est souvent un habitat évolutif dans lequel, le propriétaire investit au fur et à mesure son épargne.

Les problèmes relatifs à l'achèvement des constructions touchent aussi les quartiers d'habitat de standing. Les explications sont probablement plus variables. On peut se demander, en ce qui concerne les opérations du secteur public, si les attributions des lots de terrains sont effectuées avec suffisamment de rigueur. En effet, on constate que de nombreux bénéficiaires sont dans une situation qui ne réclame aucune urgence (fonctionnaires logés par l'état, propriétaires de biens situés dans d'autres centres urbains, etc...)

Il y'a cependant d'autres explications à l'échelonement excessif des constructions. Certains programmes ont mis plusieurs années pour aboutir. La situation des attributaires a évolué entretemps créant diverses situations de nature à retarder ou même à renoncer à la construction, tel le changement de ville de résidence ou le décès du bénéficiaire.

Parmi les réalisations qui tardent à se concrétiser, il y a aussi les équipements publics. Les documents d'urbanisme s'efforcent de réserver les terrains nécessaires en fonction des grilles en vigueur et des normes exigés par les différents départements.

Cependant, les ressources du secteur public semblent de moins en moins en rapport avec le niveau des normes et avec l'évolution quantitative des besoins. Certains types d'équipements sociaux sont prévus par les plans d'aménagement mais ne sont jamais réalisés. Les terrains réservés à ces équipements demeurent inoccupés plusieurs années avant qu'une nouvelle affectation ne leur soit attribuée. Cette situation affecte le paysage urbain par l'incohérence des espaces extérieurs et le développement chaotique des pignons des constructions en mitoyenneté, sans compter les inévitables problèmes de salubrité.

Nous avons invoqué ici différentes situations résultant de problèmes de planification ou de manque de ressources et qui affectent le paysage urbain des grands secteurs d'extension urbaine. L'appréciation de l'évolution socio-économique dépasse le cadre de la présente communication. Néanmoins, dans la mesure où certains déficits prennent à l'évidence un caractère

structurel il faut faire preuve de réalisme et d'innovation en matière de planification des équipements. N'est-il pas possible d'instaurer une planification des équipements? N'est-il pas possible d'instaurer une politique rationnelle de réserves foncières en prévoyant par exemple une utilisation transitoire des terrains et en adaptant les instruments juridiques à cet effet? Il y a lieu aussi de se demander quelles places respectives seront réservées à l'enseignement public et à l'enseignement privé et quelles conséquences faut-il en tirer au niveau de la planification des équipements.

En ce qui concerne les encouragements de l'Etat à l'accession à la propriété, il conviendrait d'améliorer la programmation des opérations et d'introduire plus de rigueur dans les attributions des lots de terrains.

Par ailleurs, l'absence d'une véritable politique d'épargne-logement est regrettable. Combinée avec les opérations d'habitat, elle pourrait organiser l'épargne et faciliter l'achèvement rapide des opérations dans la mesure où l'Etat consentirait des avantages aux épargnants à travers les opérations qu'il entreprend.

Enfin, compte tenu de l'impact de l'intervention des lotisseurs dans les extensions urbaines, il convient de définir des normes et des cahiers de charges en matière d'utilisation du sol, d'équipements et de traitement des espaces libres.

En effet quelque soit le soin apporté à la conception des opérations de construction, le paysage urbain ne peut atteindre un certain niveau d'harmonie sans un effort dans le domaine des aménagements extérieurs tant au niveau des plantations, qu'au niveau de l'éclairage, du mobilier urbain, de la signalisation, du traitement du sol et autres travaux.

Les espaces verts jouent un rôle primordial dans le paysage urbain. Ils influencent l'équilibre psychique des habitants, tous en réduisant les agressions visuelles. Leur rôle au niveau du confort urbain est incontestable. Ils contribuent parfois à corriger ou à atténuer l'effet des erreurs en matière d'architecture et d'urbanisme.

Si depuis quelques années, les autorités et une partie de l'opinion publique semblent sensibilisées aux carences en matière d'espaces verts, la vision de ce

problème reste très approximative et les efforts encore modeste dans ce domaine.

Au-delà de la création de jardins publics et de plantations d'ornementation, c'est l'équilibre global des besoins en espaces extérieurs qu'il faut rechercher, car une carence par exemple en espaces de jeux se traduit par appropriation des espaces verts par les enfants et une dégradation des aménagements non prévus à cet effet.

Face à la situation qui prévaut dans les secteurs de lotissements, on peut s'interroger sur l'impact des documents d'urbanisme en matière de prévision et d'aménagement d'espaces extérieurs.

Il faut noter tout d'abord, depuis l'élaborations des S.D.A.U., la coexistence de "génération" différents de documents d'urbanisme et une certaine inertie dans l'adaptation à de nouvelles problématiques. Les études de S.D.A.U. ont dégagé des recommandations intéressantes relatives à la morphologie de l'habitat et aux besoins en espace extérieurs. Les études des plans d'aménagement ne semblent pas évoluer suffisamment.

En outre le manque de moyens de mise en œuvre des prescriptions et la complaisance à l'égard des lotisseurs ont parfois débouché sur une situation irrémédiable au niveau des secteurs d'extension en lotissements.

En tout état de cause la définition précise des besoins en espaces extérieurs, des conditions de leur intégration et de leur gestion doit faire l'objet d'une normalisation, ce qui limitera les carences, évitera le disfonctionnement et la dégradation des espaces aménagés et permettra de mieux intégrer les contraintes foncières et financières dans l'élaboration des documents.

Parrallèlement à cet effort de normalisation et de réglementation, il est nécessaire d'améliorer les conditions techniques d'aménagement des espaces extérieurs. A ce titre, il est souhaitable de promouvoir une meilleure coordination entre les intervenants dans ces espaces, de sensibiliser les responsables de l'infrastructure aux aspects du paysage urbain tel que l'intégration des ouvrages de distribution électrique, le respect des emplacements des plantations, la diversification des matériaux utilisés etc...

LES URBANISATIONS NOUVELLES EN ALGERIE

L'EXPERIENCE DE LA PROCEDURE DES ZONES D'HABITAT URBAIN NOUVELLES (ZHUN)

Par

Mr. TRABELSI BELKACEM
*Chef de bureau au Ministère
de l'Urbanisme et de la Construction*

ALGERIE

Au cours des deux dernières décennies, le développement, «économique et social, en Algérie conjugué à un accroissement démographique important ont engendré une urbanisation accélérée qui s'est traduite par une extension spatiale importante et peu maîtrisée.

Ainsi l'émergence de la crise du logement, qui a été accentuée par le double processus «industrialisation-urbanisation», a amené les autorités politiques du pays à intervenir d'une manière permanente et continue dans le secteur de l'urbanisme et de l'organiser autour de deux axes principaux :

- A. Mise en œuvre d'importants programmes de réalisation de logements.
- B. Mise en place d'une politique de maîtrise du développement urbain par l'institution, à partir de Février 1974 ; des réserves foncières au profit des communes et d'un ensemble d'instruments de planification spatiale comme moyen pour l'organisation du développement urbain.

Cette accélération dans le processus d'urbanisation a conduit les différents intervenants à adopter des voies permettant d'assurer la concrétisation des objectifs

visés, dans les délais les plus réduits possibles et n'imposant pas de procédures administratives et techniques complexes.

Deux niveaux d'interventions de l'urbanisme avaient été réglementés.

1. L'urbanisme directeur avec le plan d'urbanisme directeur pour assurer une cohérence globale des affectations des sols et des actions de structuration des agglomérations.
2. L'urbanisme opérationnel avec les procédures de lotissement résidentiel et industriel pour la création de nouveaux tissus urbains et les procédures d'intervention sur les tissus urbains existants, rénovation, restauration, restructuration ...

Pour illustrer l'expérience algérienne dans le domaine de l'urbanisme opérationnel, nous essayerons, à travers cette brève intervention, de vous présenter une des procédures d'urbanisme opérationnel mise en œuvre à partir de l'année 1975.

Il s'agit d'une procédure de lotissement résidentiel où l'habitat collectif est dominant. Ce type de lotissement est désigné comme étant une zone d'habitat urbain nouvelle (ZHUN).

Cette procédure qui n'est plus suivie depuis 1986, devait être, au début de sa mise en œuvre, une procédure transitoire en attendant l'adoption de procédures plus appropriées.

D'ailleurs les nouvelles données tant sur le plan constitutionnel que sur le plan législatif, de nouvelles procédures sont en cours d'études pour répondre à la nouvelle situation que connaît aujourd'hui l'Algérie.

La politique menée dans le domaine de l'urbanisation, durant la décennie de 1975-1985 s'est caractérisée par l'aménagement et l'occupation de nouveaux sites vierges, en extension des tissus urbains existants. C'est pour cette raison que nous trouvons que plus de 80% des programmes d'habitat initiés depuis 1975 sont localisés dans ces zones, alors que des sites plus ou moins importants à l'intérieur des tissus urbains pouvaient accueillir au moins une partie de ces programmes d'habitat.

Cette prééminence accordée par les décideurs à cette procédure trouve son explication et sa justification dans un ensemble de raisons dont essentiellement :

- La volonté politique d'intervention dans l'organisation des agglomérations.
- L'exécution sur terrain des orientations contenues dans les études d'urbanisme directeur élaborées qui définissent des zones à promouvoir.
- Les facilités d'interventions sur les terrains vierges en l'absence des contraintes de toutes natures prévalant en zones déjà urbanisées.
- La possibilité de débloquer rapidement d'importants investissements, en concours définitif, du trésor public, pour l'aménagement et l'équipement de ces zones.
- La création de nouveaux quartiers d'habitation pourvus des différents équipements nécessaires.
- La prise en charge des déficits en équipements enregistrés dans les quartiers limitrophes à la zone ...

De cette expérience, 257 zones d'habitat urbain nouvelles ont été créées. Ces zones couvrent une superficie de 23.000 ha pour une capacité théorique de

670.000 logements. Aujourd'hui les principales agglomérations en Algérie disposent d'un portefeuille foncier appréciable avec une capacité disponible de l'ordre de 430.000 logements, ces zones continueront pour une longue période d'être le point de convergence des investissements tant publics que privés.

Ces formes d'urbanisation «d'urgence» et en extension des tissus urbains existants ont eu le mérite d'offrir des sites pour recevoir les importants programmes de logements initiés par le secteur public, elles ont eu aussi des conséquences négatives dont nous pouvons citer en passage :

- Une consommation importante des meilleurs terres agricoles du pays - exemple la mitidja.
- Une occupation anarchique des sols mobilisés dans le cadre de ces zones, ce qui a nécessité la mobilisation d'importants investissements pour la réalisation des opérations de viabilité.
- Une trop grande taille des opérations souvent en disproportion par rapport à l'existant.
- Une localisation dans des sites coupés de la ville.
- La non intégration de ces zones aux tissus urbains existants.
- Le déphasage temporel dans la concrétisation des différentes composantes fonctionnelles de la zone, fait supporter aux équipements existants, déjà saturés, un autre poids.
- La spéculation foncière n'a pas pu être maîtrisée, au contraire l'urbanisation des zones périphériques a donné une plus-value foncière aux terres agricoles, ce qui a incité les propriétaires initiaux à lôtir leurs propriétés pour les céder en tant que terrains urbains.

Après ce bref tour d'horizon, où nous avons passé en revue les formes d'urbanisation dominantes, durant la décennie écoulée, et après avoir identifié les insuffisances, nous vous suggérons à présent les solutions à apporter afin de pallier à ces insuffisances.

- a. Revenir à une conception de l'habitat à l'échelle humaine : il ne s'agit pas de condamner l'extension souvent inévitable de nos agglomérations

urbaines, mais de limiter au maximum la création de ces grands ensembles d'habitat.

- b.** Les futurs grands ensembles doivent être judicieusement étudiés et implantés de sorte qu'ils puissent, dans une large mesure, faire bénéficier des équipements et services qui y sont prévus les quartiers environnants.
- c.** Reconquerir la ville avec son centre en occupant rationnellement les espaces libres disponibles et en intervenant sur les tissus urbains existants par des opérations de restauration, rénovation et restructuration.

Dans d'autres contextes, par contre, où il n'existe pas d'alternative de développement «endogène» de la ville,

la création de nouvelles zones d'habitat doit satisfaire aux exigences suivantes :

- La surface de la future zone ne doit pas dépasser les besoins réels de la ville concernée.
- Procéder à la programmation des différentes actions projetées selon un phasage déterminé et assurer la viabilité préalable du site avant d'entamer les opérations de réalisation des logements et équipements.

En conclusion nous souhaitons que les scientifiques, les concepteurs et les décideurs prennent en charge en premier l'existant en améliorant les conditions de vie des utilisateurs de la ville, de revenir aux centres actuels où d'importants investissements économiques culturels, historiques ... de plusieurs générations y sont investis.

QUELQUES EFFETS SOCIO-ECONOMIQUES DES GRANDES OPERATIONS D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT AU MAROC

Par

MME. Françoise Navez BOUCHANINE

Sociologue Institut National d'Aménagement et d'urbanisme

MAROC

L'approche la plus intuitive que l'on peut faire des effets des grandes opérations est celle qui s'intéresse aux **modifications** socio-économiques. Si on s'en tenait là, et en ce qui concerne le Maroc, nous n'aurions qu'à nous plaindre du manque d'indicateurs, et d'études d'évaluation, qui permettraient de mesurer les effets sociaux et économiques des opérations réalisées au cours des dix ou vingt dernières années.

Les indicateurs et les évaluations seraient utiles, notamment, pour dépasser les affirmations parfois péremptoires, souvent anecdotiques, marquant d'une pierre blanche tel ou tel épiphénomène, ou phénomène isolé, en ignorant souvent le fond des choses.

Tout un chacun peut ainsi énumérer une série d'effets présumés réels d'opération : appauvrissement, ou au contraire, enrichissement des habitants, déplacements, ou glissements de la population, modification ou déplacement des commerces, flambées sur le foncier...

Si on va du passé, ou du présent, au futur, l'examen des modifications prévisibles, qui dès lors qu'on évoque l'opérationnel, est me semble-t-il l'attente minimale, devient **un calcul spéculatif** : bien peu des aspects

visés sont connus, voire même effleurés avant la réflexion et l'élaboration des projets, et aucun élément n'est mis en place à priori pour permettre une évaluation à postériori : sur ce point, il faut rappeler que ni le sociologue, ni l'économiste ne sont des démiurges, pour pouvoir apprécier les effets d'opérations, quelles qu'elles soient, il ne suffit pas de projeter mentalement les composantes volontaristes d'un programme sur une population supposée se comporter comme une matière malléable... D'autre part, la mise en évidence **des effets les plus probables** des interventions ne répond qu'en partie à des modèles théoriques issus d'une sociologie universelle, et procède largement des conditions historiques et socio-culturelles particulières qui ne peuvent être ni postulées ni déduites : elle nécessite, aussi bête et simple que cela puisse paraître, d'être humblement et minutieusement observée **sur cas** et faire ensuite l'objet de comparaisons⁽¹⁾

Sans ce type d'approche, il est vain, inutile et même trompeur, de discourir sur les effets socio-

(1) Opérations de mêmes caractéristiques, ou au contraire dont les différences sont mises en évidence ; sur des populations semblables ou différentes ; comparaisons avec des évolutions de quartiers où aucune intervention n'a eu lieu... etc.

économiques, ou de faire semblant de s'y intéresser au passage... Autrement dit, ou bien on se donne les moyens de le faire, ou bien on devrait ne plus en parler ! Car à la limite, il est finalement préférable, à ce demi-intérêt, l'attitude un peu cynique, mais qui a au moins le mérite d'être franche, de ceux qui choisissent d'**ignorer** carrément ces effets : les uns, peu nombreux, il faut le dire, nient l'existence de ces derniers ; d'autres postulent que les choses s'arrangent toujours plus ou moins ; d'autres enfin, apparemment les plus nombreux, pensent que la population (individus et collectivités) est capable d'**encaisser**, vu le manque de choix, d'alternative... auquel elle se trouve confrontée, mille et une nuisances physiques et psychiques, mille et un dysfonctionnements ; la probabilité d'issues véritablement tragiques pour les uns ou pour les autres (gestionnaires, autorités, population...) leur paraît faible et en cas de problème grave, la possibilité d'**intervenir lourdement**⁽²⁾ reste toujours ouverte...

Toutes ces réflexions préliminaires concernaient de simple **modification**, donc des changements non nécessairement qualifiés, ne posant nulle part le **modèle de l'urbain** que l'on cherche à atteindre, et par conséquent les objectifs ou intentions qui s'affirment à travers l'urbanisation⁽³⁾ volontariste.

Parler d'intégration introduit à une toute autre dimension : l'évoquer à propos d'une partie de la ville ou d'un quartier, c'est automatiquement sous-entendre que selon notre vision idéale de la ville, ce dernier ne

doit pas être isolé mais bien l'élément d'un tout, composante d'un système...

Parler de sous-intégration, de tentative ou projet d'intégration, signifie bien évidemment que ces quartiers, ou parties de ville, visés ne font pas, en l'état, véritablement partie du "**tout**" urbain, ou qu'ils n'en font partie qu'à certains égards et pas d'autres, ou encore que cette participation au tout est moins bonne, moins rentable, moins performante... que pour d'autres quartiers ou parties de la ville.

C'est sur ce point qu'il me semble important de bien différencier le niveau **physique** et le **niveau socio-économique** de l'urbain.

En effet, la perception que nous avons de nos villes me semble fortement dominée par le caractère heurté, éclaté, fragmentaire... de l'urbanisation actuelle ; par cette succession, cet étalement de "**morceaux**" d'urbain, séparés entre eux, et, d'avec le centre, par des vides, ou semi-vides qui sont plus souvent des frontières, des trous... que des espaces de transition et d'articulation. Ce type de développement urbain pose évidemment à l'aménagement physique, mais aussi à la gestion urbaine, de multiples problèmes de fonds auxquels on comprend fort bien que l'intégration physique puisse apparaître comme un élément de remède ou de solution.

Or, cette fragmentation, si claire au niveau physique et si répandue dans la plupart des villes des PVD n'a pas de prolongements ou d'effets **nécessairement symétriques** sur le social ou l'économique. On ne peut évidemment pas soutenir qu'il existe un niveau d'intégration urbaine et sociale qui transcende totalement la situation physique, mais tous les travaux qui portent sur les pratiques, usages et aspirations des populations urbaines marocaines montrent que le socio-économique passe, parfois avec mille et une difficultés, par dessus et à travers (on serait tenté de dire malgré !) ce paysage hâché, cette carte en morceaux...

En termes concrets, même si certains quartiers périphériques de nos villes semblent coupés du reste, il serait faux d'affirmer qu'ils fonctionnent comme ces **villages urbains** décrits dans la littérature classique, fortement repliés sur eux-même, socio-économiquement coupés

(2) Déploiement de force, grands remèdes "**réparateurs**"... Les problèmes "**graves**" peuvent être de différents ordres et sont appréhendés différemment par les différents acteurs : désaffectation, mévente ou non-recouvrement des coûts des opérations, dégradation ou destructions des équipements d'infrastructure, dégradation ou même effondrement d'immeubles, perturbations du marché de l'emploi, crise des transports, délinquance, tensions, incidents, litiges sociaux, voire même émeutes et rébellions.

(3) A titre d'exemple, faut-il considérer comme nécessairement souhaitable, ou idéal, qu'une population urbaine ne connaisse qu'une faible mobilité ? Et si tel est le cas, quelle "**norme**" retenir comme valable ? Notons le peu d'intérêt qu'offre une attitude, pourtant courante, qui consiste à pointer un phénomène de mobilité dans un quartier ayant "**subi**" une intervention sans même songer à s'interroger sur les taux de rotation habituels des populations dans quartiers non-touchés.

tant des autres quartiers que du (ou des) centres (s).

Cette configuration en villages qui a pu s'appliquer à un développement historique des villes Nord-Américaines, et qui semblent correspondre à la situation de certaines villes nouvelles à travers le Tiers Monde⁽⁴⁾ ne nous paraît pas du tout, à la lumière des quelques travaux et enquêtes dont nous disposons, s'appliquer à nos villes et ce, quelles que soit par ailleurs la fragmentation réelle de l'espace physique.

Par exemple, dans cette situation de villages urbains, le ou les, centre (s) sont en quelque sorte **empêchés** de jouer leur rôle de creuset, de lieu d'échanges, de rencontre et d'élaboration des éléments économiques, sociaux, culturels et symboliques **communs**, où tous peuvent se trouver et dont tous peuvent, à des niveaux divers, bénéficier.

Ceci contraste fort avec l'attraction et la force symbolique des centres urbains au Maroc, surtout en ce qui concerne leurs composantes commerciales spécifiques⁽⁵⁾ mais également les services, certains loisirs, et donc le culturel, le culturel cette attraction se ressent de manière fort similaire dans tous les quartiers périphériques fussent-ils physiquement non intégrés : à Salé, à karia Ouled Moussa, qui est particulièrement coupé du reste, on ne se comporte pas très différemment à cet égard de ce qu'on peut observer à Tabriquet ou à Yacoub Al Mansour⁽⁶⁾. Les seules limites à ce rayonnement de centres sont à chercher dans le niveau économique (cantonnement de certaines couches de population dans la stricte satisfaction des besoins quotidiens) et dans les problèmes de mobilité (effets sur la fréquence des déplacements, développement **spontané** de centres secondaires qui sont des relais, voire même des reproductions des centres primaires).

(4) On site souvent le cas d'Abidjan.

(5) Le rapport aux **commerces** peut se schématiser comme suit : un maximum de besoin **quotidiens** aspirent à une satisfaction sur place, tandis que l'**extra-quotidien** s'oriente préférentiellement vers les centres avec, quand elles existent, une prééminence des médinas.

(6) Travaux Cellule de recherches "*Modèles d'habiter, Modèles urbains*" INAU-CERAU. Rapports provisoires 1985, 1987, 1988 et mémoire de M. Boujarnija (mémoire INAU, Janvier 1988).

Beaucoup d'autres exemples permettent de montrer certains degrés de spécificité voire même d'autonomie de l'intégration socio-économique par rapport à l'intégration physique.

Nous n'en citerons que quelques uns.

La mise en évidence des articulations profondes entre activités économiques et urbaines a probablement été la première démarche qui a permis de sortir d'une perspective trop analogique entre physique et social : plus personne ne songe désormais, à voir de manière autonome et séparée, les secteurs dits formels et informels, de même qu'on a cessé de **lier** ce découpage économique avec la partition de la ville : rappelons à cet égard que pendant longtemps on a accepté l'idée (à défaut de l'avoir réellement observé et analysé) que les quartiers les plus clairement sous-intégrés physiquement étaient le domaine exclusif ou préférentiel du secteur informel, que se soit en termes d'établissement ou de main-œuvre ; de même, ce dernier était perçu comme "*une subsistance de formes d'organisation traditionnelle*" ce qui empêchait de comprendre sa dynamique et son développement.

Sur un autre plan, l'habitat d'une ville représente un système à très fortes connexions et inter-dépendances, et on sait, (pour l'avoir utilisé parfois dans cette perspective⁽⁷⁾ avec plus ou moins de succès d'ailleurs car les répercussions ne sont pas toujours celles qu'on attendait) que toute intervention en un point (type d'habitat, quartier opération neuves...) a des répercussions en un autre que ce soit en termes de transfert partiel ou intégral de population, en termes de densification, sauvage ou organisée...

Autre exemple, les valeurs foncières qui grimpent régulièrement avec le taux de remplissage d'une zone, quel que soit le degré d'intégration de cette dernière, présentent entre elles, et ce, au niveau urbain, des inter-dépendances qui font qu'il existe bien un marché urbain relativement cohérent et relativement transparent : les candidats à l'achat connaissent généralement

(7) Schéma d'intervention indirecte : On "*crée*" pour une couche qui va libérer son propre habitat ou profit d'une autre couche (c'était le schéma prévisionnel esquissé notamment pour l'Agdal, par le SDAU de Rabat-Salé).

les prix des terrains, de même qu'ils repèrent bien les différences et caractéristiques spécifiques qui justifient les variations de prix⁽⁸⁾. La seule exception à ce schéma d'intégration au "marché" se rencontrent dans certaines villes moyennes, de quartiers à remplissage encore lent... et où les opportunités de court-circuiter le marché existent encore. (Par relation familiales, clientélisme, relations sociales...)⁽⁹⁾.

Enfin, les aspirations et attentes des habitants en matière d'équipement, d'aménagement, de fonctionnement et services urbains sont largement comparables dans les zones "intégrées" et "moins" intégrées : elles procèdent d'une même définition de l'urbain comme mode de vie, comme culture donc, ce qui témoigne du fantastique brassage socio-culturel à l'œuvre à partir d'un capital humain pourtant fort hétérogène. Les aspirations convergent, tant dans le contenu (désignation des équipements et services "dignes" de la ville) que dans la **désignation des niveaux de responsabilité et de gestion**, et ce même quand des formes provisoires d'organisation communautaire pallient (momentanément) les carences institutionnelles...⁽¹⁰⁾.

Se retrouvent, dans ce concert commun, habitants de zones clandestines mais également de zones tout-à-fait légales et planifiées dont le caractère perpétuellement inachevé, ainsi que la difficile intégration à certains aspects de la gestion urbaine, laissent leurs résidents en mal d'urbanité...

Cet ensemble de constats, encore une fois, ne visait pas à mettre en évidence des thèses totalement contradictoires pour le physique et le socio-économique, ni à prétendre que l'intégration socio-économique se fait envers et contre tout, et ce, quelque soit l'espace physique. Ils ne visent qu'à permettre une

- (8) Avec des situations extrêmes où, par exemple, la pénurie de terrains dans des lotissements légaux, ou une localisation intéressante... peut faire monter le prix du terrain en clandestin à des "sommets"
- (9) Cas rencontré à Khémisset (SDAU, étude habitat, CERAU 1984), à Tetouan (HG 002 - étude, quartiers clandestins MHAT-USAID 1986).
- (10) C'est notamment le cas pour le ramassage des ordures qui, même assurées par un service **privé primaire**, est attendu comme service public municipal.

certaine autonomisation des points de vue et à montrer que **de l'intégration socio-économique** se crée, dès que l'habitat se développe, qu'une dynamique se crée ; que, bien, cette intégration est souvent **consensuellement** recherchée, voire même revendiquée, et qu'elle paraît être l'expression la plus claire *du droit à la ville* des populations.

Si nous avons développé cet aspect, c'est parce que tout le débat sur l'intégration, et par conséquent les actions "qu'on peut imaginer d'avoir ou de ne pas avoir sur ce phénomène, **me parît peu clair**, et ce, qu'on examine les opérations elles-mêmes ou les discours qui les accompagnent.

Il me semble qu'on peut tirer des constats qui précèdent un certain nombre d'éléments de réflexion, ou de garde-fous, pour les travaux futurs à entreprendre.

Ces réflexions ou garde-fous paraissent d'autant plus nécessaires qu'encore une fois la matière est complexe et n'a été que que peu travaillée, mais seulement effleurée, par le passé...

1. Même si on peut penser, comme je le disais en commençant, que l'image intuitive que nous avons de la ville idéale est celui d'un **tout intégré**, on est en droit de se demander **pourquoi** la plupart des opérations ne se fixent pas de manière **explicite** la facilitation, l'amélioration ou la mise en œuvre d'éléments d'intégration socio-économique. Une opération se calibre sur des **objectifs**, parfois multiples ; pourquoi cet objectif-là est-il le parent pauvre, et pourquoi, sur ce sujet, n'entend-on le plus souvent parler que des fameux effets secondaires qui portent si bien leur nom ?

Nous connaissons tous des réponses ou éléments de réponse qui me paraissent personnellement de plus en plus inacceptables parce qu'elles sont des fuites en avant : manque de temps, pression du nombre, caractère "luxueux" de la prise en compte de ce que les techniciens appellent le "qualitatif"... Si, comme on peut bien le penser, ce ne sont pas les même personnes qui réalisent les études de réseau d'assainissement. de béton armé, et du socio-économique, il me semble largement imaginable de travailler à la conception et au montage dans la perspective de l'intégration socio-

économique **pendant** que l'ingénieur étudie l'intégration au réseau urbain !

2. La deuxième orientation qui peut ressortir de ces constats, c'est qu'il existe dans tous les quartiers des villes marocaines des dynamiques d'intégration et des équilibres, et que le moins que puisse faire l'opérateur aménageur, à défaut de faciliter ces dernières, **c'est d'éviter de les casser de les bloquer**. Ceci impose sur le plan des méthodes de travail **à court terme** la prise en compte de ces dynamiques et donc de l'état d'intégration des diverses sphères qui composent le socio-économie, pour les différents cas concrets à traiter : **à long terme**, de comprendre la nature des articulations qui existent entre éléments de l'intégration physique et éléments de l'intégration socio-économique de manière à systématiser et codifier dans le futur ce qui doit faire l'objet de programmation impérative.

Bien sûr, dans ce programme de travail, on peut penser que certains éléments ont plus de chance d'attirer plus rapidement l'attention que d'autres : il est déjà plus facile de convaincre l'aménagiste, et ce depuis l'introduction assez systématique des montages financiers des opérations⁽¹¹⁾, de veiller à ne pas casser la dynamique économique d'un quartier à restructurer **parce que les retombées sur le projet physique** sont plus immédiats et plus crus, et notamment en termes de recouvrement... Il reste plus difficile de lui faire admettre que l'intégration plus strictement sociale (en termes de réseaux, de classes, ou en termes d'appropriation...) ou culturelle (aspirations au mode de vie. Urbain et comportements corollaires) ont des effets tout aussi évidents, mais à plus long terme, et donc moins directement sur la réalisation, mais plutôt sur la gestion ultérieure, l'entretien... Il faut également. S'attendre à ce que l'intérêt pour l'objectif socio-économique en soi (et non pas au service de l'objectif physique) ne s'éveille que beaucoup plus tard, et notamment sous la **pression** des usagers eux-même.

3. La 3^{ème} orientation, qui découle en partie de la deuxième, c'est que la recherche de tels objectifs devra

forcément donner lieu à des approches et mises en œuvre fort différentes selon qu'il s'agisse d'interventions sur des tissus existants (restructuration), ou à partir d'un tissu existant homogène (recasement) et d'interventions *nouvelles*" (opérations de promotion relativement ouvertes en termes de peuplement, lotissements, nouveaux quartiers et nouvelles villes...)

La tentation de l'amnésie, c'est-à-dire de la non-prise en considération des mécanismes actuels et dynamiques déterminant l'intégration socio-économique s'élève dangereusement avec les opérations nouvelles, principalement en raison du désir de créer un beau produit ex nihilo en appliquant des principes d'urbanisme moderne et inspiré d'expériences appartenant soit à d'autres cultures soit à d'autres états de développement socio-économiques. Ce désir, tout intéressant et estimable soit-il, devrait absolument être tempéré, nuancé par la prise en compte des pratiques et tendances les plus évidentes des couches de populations visées par le projet, ainsi que des éléments, qui dans ces pratiques, semblent, avoir le plus déterminé l'intégration socio-économique et culturelle de ces populations dans leurs espaces de vie actuels. Ceci non nécessairement pour reproduire ces espaces, mais pour en concevoir qui ne bloqueront pas ces mécanismes de base. Si j'évoquais la tendance à l'amnésie, c'est parce que la population attendue dans ces nouvelles opérations représente une masse atomisée d'individus, invisible, abstraite car souvent non localisée, non matérialisée dans l'espace... et qu'il est donc facile de l'oublier...

A l'inverse, les opérations qui prennent appui sur des tissus existants ont à leur disposition un matériau extraordinaire. Cependant, deux difficultés majeures subsistent. La première, c'est que le socio-économique ne peut être réduit à quelques indicateurs ou à quelques mesures, et que le risque de traduction trop *"littérale"* de la situation ancienne dans une nouvelle situation ancienne existe, et peut fausser toutes les projections... J'évoquerai plus loin la prise en compte du voisinage, et des activités économiques, à ce propos.

La seconde, c'est que les populations habitants ces

(11) dont il faut quand même rappeler le caractère récent.

quartiers sont généralement parmi les plus vulnérables, ne serait-ce que parce que leur solvabilité toute relative ne leur laisse pas beaucoup de **choix**, ou d'autres choix, de s'insérer dans la ville.⁽¹²⁾ Le risque, donc, d'aboutir à différentes formes d'exclusion de ces populations est énorme, et on ne peut qu'être choqué de la légèreté avec laquelle on s'engage parfois dans des opérations qui ne pourront, au mieux, et avec une série d'efforts parfois remarquables de la part de **tous les acteurs**, bénéficier qu'à la moitié des populations visées. Les autres, évidemment, ne restent pas en l'état où l'opération les a trouvées, mais connaissent une dégradation de leurs conditions antérieures⁽¹³⁾. Rares sont les techniciens qui peuvent arriver à recommander l'abandon d'un projet, et la persistance du statu-quo en lieu et place de ces interventions-là...

Enfin, la dernière réflexion concerne les différents niveaux de l'aménagement et des grandes opérations qui peuvent avoir un impact différent sur les mécanismes d'intégration, et qui devraient donc être analysés séparément.

La conception, la réalisation et la gestion représentent en effet des moments tout aussi cruciaux à cet égard. Or, si la plupart des intervenants peuvent être plus ou moins facilement sensibilisés, au moins en théorie, à l'importance de la prise en considération des aspects socio-économiques de l'intégration à la phase conception, la plupart se sentent beaucoup moins concernés par ce qui se passera, ou ce qui peut se passer, en cours de réalisation. Pourtant, la simple prise en considération des délais de réalisation, des difficiles montages "*acteurs et institutions*", et de la coordination parfois très chaotique entre différents intervenants, aurait dû conduire, avec la multiplication des opérations, à un minimum de réflexion préalable, ne serait ce

que pour évaluer les risques de dérapage. Quant à la gestion, je me contenterai d'évoquer la peur panique que les résidents de Hay Ryad ont à l'idée de la disparition future de la SAR. Beaucoup d'autres intervenants ont évoqué le caractère d'inachèvement, et les absences de relais, qui permettraient de rentabiliser des interventions et opérations, et j'y renvoie le lecteur,

Pour conclure sur une note d'espoir, je voudrais quand même rappeler que si les réflexions qui précèdent ont pu voir le jour, c'est que, malgré la carence quasi-générale d'intérêt pour le socio-économique, et particulièrement pour ces aspects qui concernent l'intégration, des petits travaux, prospectifs ou d'évaluation, se font. Des sociologues et des économistes, universitaires ou professionnels, s'y intéressent sans qu'on les renvoie, nécessairement, à leurs chères études, mais également des décideurs, des techniciens, des financiers... plus clairvoyants, ou ayant connu ou vécu des expériences difficiles ou intéressantes sur ce point. Il faut toutefois bien comprendre que pour arriver à une certaine systématisation des connaissances et, partant, à une possibilité d'efficacité opérationnelle, il conviendrait de serrer de très près les réalités en train de se faire. A cet égard, ce type d'études et de travaux ne sont efficaces que s'ils répondent à **une demande sociale**, formulée soit par les décideurs, soit par les usagers, demande qui permet de situer les vrais problèmes...

Dans ce domaine, on attend malheureusement souvent des débâcles pour mettre le doigt sur les problèmes : quand s'intéresse-t-on aux études de marché ? quand une opération de production immobilière est un échec au niveau commercialisation. Quand s'intéresse-t-on aux transformations que les usagers apportent à leur habitat ? Quand un immeuble risque de s'effondrer...

Il est à souhaiter, et à recommander, de ne pas attendre de telles extrémités pour s'intéresser de manière systématique aux fameux "*effets secondaires*" et pour leur accorder un intérêt plus conforme à leur importance réelle.

(12) Il est ainsi des bidonvilles, notamment à Casablanca, où on retrouve de véritables "*routards*" de l'intervention, rejetés de projet en projet pour défaut de solvabilité.

(13) Ceci est à analyser non seulement en termes d'habitat au sens strict du terme, mais également en termes d'intégration économique, et d'intégration urbaine.

- المعدة للبناء بما في ذلك الأراضي الداخلة في نطاق امتياز شركات الاسكان ومراجعتها على ضوء نطاق الامتياز ودراسة أفضل أساليب استخدامها وطرق التصرف فيها ووضع استراتيجية تعمير وتنمية هذه الأراضي، وعلى الجهاز في سبيل ذلك تجميع البيانات والمعلومات وإعداد الخرائط والسجلات والمستندات لكافة الأراضي المملوكة للدولة.
2. وضع خطة للتنمية العمرانية لهذه الأراضي وفقاً للتخطيط المعتمد للقاهرة الكبرى، وللتخطيط الذي أعد بمعرفة محافظة القاهرة.
3. وضع برامج لتنفيذ هذه الخطة، مع توصيل المرافق والخدمات لهذه الأراضي، ورفع كفاءتها وذلك بالتنسيق مع أجهزة المرافق المختلفة تمهيدا للتصرف فيها طبقاً للقواعد التي تقر في هذا الشأن.
4. تنفيذ الخدمات الانشائية اللازمة لأعمال الاسكان والمرافق.
5. رفع كفاءة المناطق السكنية القديمة.
6. حصر التعديلات الواقعة على أراضي المحافظة وبيان طبيعتها ووضعها واتخاذ إجراءات حماية تلك الأراضي، وإزالة التعديلات الواقعة عليها وتسوية أوضاعها والتصرف فيها وفقاً لأحكام القوانين والقرارات الصادرة في هذا الشأن.
7. يكون للجهاز وفقاً للصلاحيات المخولة له وبالوسائل القانونية والمادية المتاحة له - إزالة

التعديلات الواقعة على أملاك المحافظة والمعاونة في إزالة التعديلات على أملاك الأشخاص الاعتبارية العامة في إطار القواعد التي يضعها الجهاز في هذا الشأن - وذلك بناءً على طلب هذه الجهات وتحت مسؤوليتها.

8. التنسيق وإجراء الدراسات الاجتماعية والاقتصادية والتسويقية والمالية ودراسات الجدوى لتقسيمات الأراضي.
9. التفاوض مع جهة التمويل ودراسة إمكانيات مساهمتها في تنمية مشروعات الأراضي والاسكان وشروط هذا التمويل تمهيدا للتعاقد معها.

مادة خامسة - يدير هذا المشروع لجنة إدارة يصدر بتشكيلها قرار من المحافظ - وذلك وفقاً لأحكام لائحة النظام الأساسي للمشروعات الخدمية والانتاجية واللائحة الداخلية التي تضعها لجنة الإدارة ويتم اعتمادها.

كما يصدر المحافظ قراراً بتعيين مدير عام المشروع.

مادة سادسة - يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره، وعلى الجهات المختصة تنفيذه وينشر في جريدة الوقائع المصرية.

صدر في 10.8.1988

محافظ القاهرة

لواء/يوسف صبري أبو طالب

الوقائع المصرية - العدد 207 - في 14 سبتمبر
سنة 1988
قرار رقم 238 لسنة 1988

بشأن إنشاء جهاز تنمية الأراضي لمحافظة القاهرة

محافظ القاهرة :

بعد الاطلاع على قانون نظام الادارة المحلية الصادر بالقانون رقم 42 لسنة 1979 والقوانين المعدلة له ولائحته التنفيذية ؛

وعلى لائحة النظام الأساسي للمشروعات الخدمية والانتاجية بمحافظة القاهرة الصادرة بقرار محافظ القاهرة رقم 179 بتاريخ 1988.6.27 ؛

قرر :

مادة أولى - ينشأ جهاز تنمية الأراضي لمحافظة القاهرة على أن يكون مشروعاً خدمياً فرعياً لحساب تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي بالمحافظة ويدار بالأسلوب الاقتصادي وتؤول فائض إيراداته إلى هذا الحساب.

مادة ثانية - تكون أهداف الجهاز الآتي :

- حماية أراضي الدولة من التعديات وتنميتها.
- حل مشكلة الاسكان لذوي الدخل المنخفض والمتوسط وفقاً للقواعد التي يضعها الجهاز وذلك

بتوفير التمويل والأراضي اللازمة.

- تحقيق أفضل استخدام للأراضي بالمحافظة.
- التركيز على استخدام الأراضي الصحراوية في مشروعات الاسكان.

التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بالأراضي.

- تنسيق الجهود في مجال التطوير ومد الخدمات العمرانية للمجتمعات القائمة.

• إنشاء بنك معلومات متكامل عن الأراضي للمساعدة في عمليات التخطيط والمراقبة واتخاذ القرار.

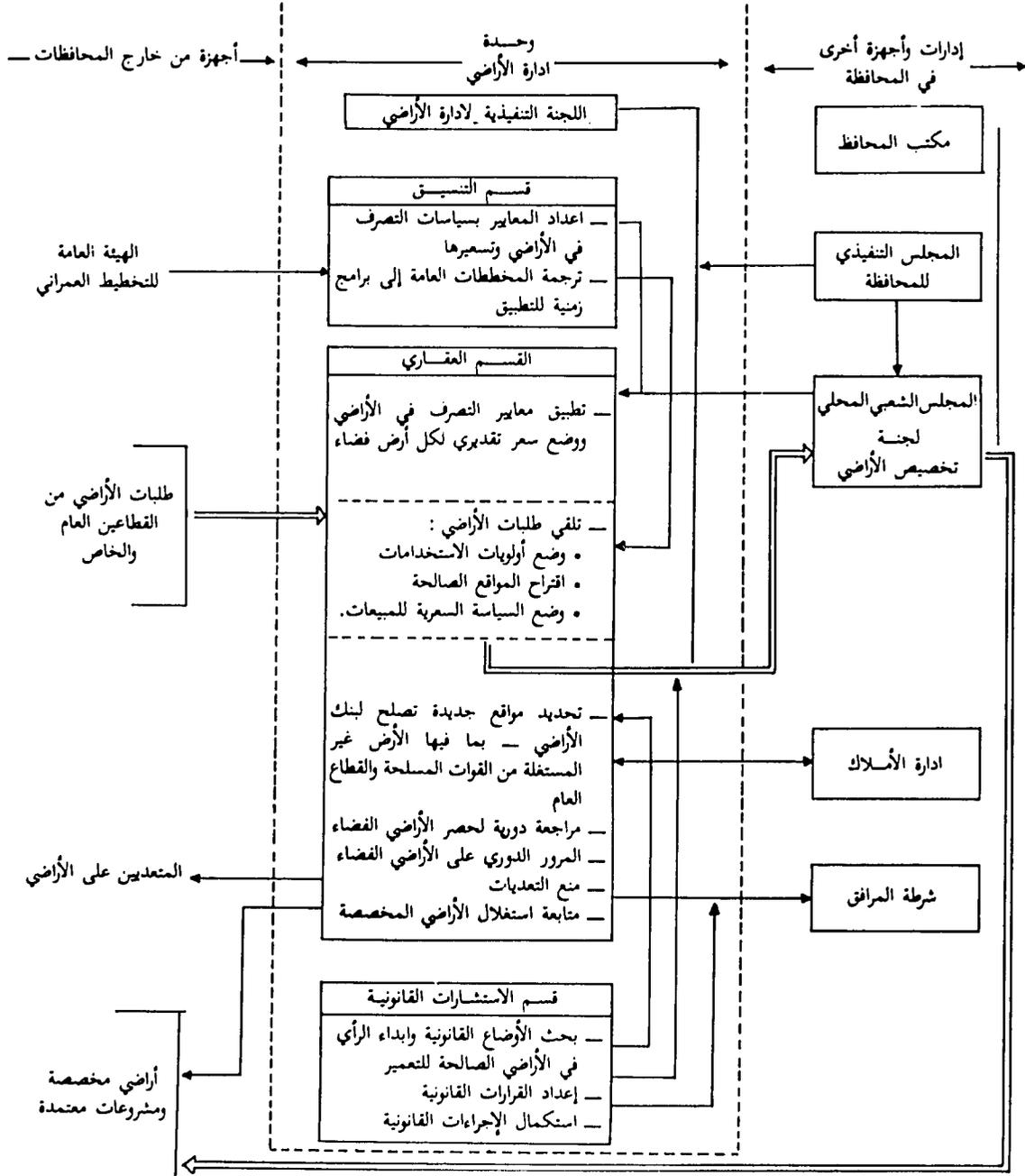
مادة ثالثة - يقوم هذا الجهاز في سبيل تحقيق أهدافه بالتعاون والتنسيق مع الأجهزة المعنية بالمحافظة وأجهزة الدولة الأخرى ذات الشأن، على أن تلتزم هذه الجهات بالسياسات والقرارات التي يتخذها الجهاز لتحقيق أغراضه الواردة في هذا القرار.

مادة رابعة - يختص الجهاز بما يلي :

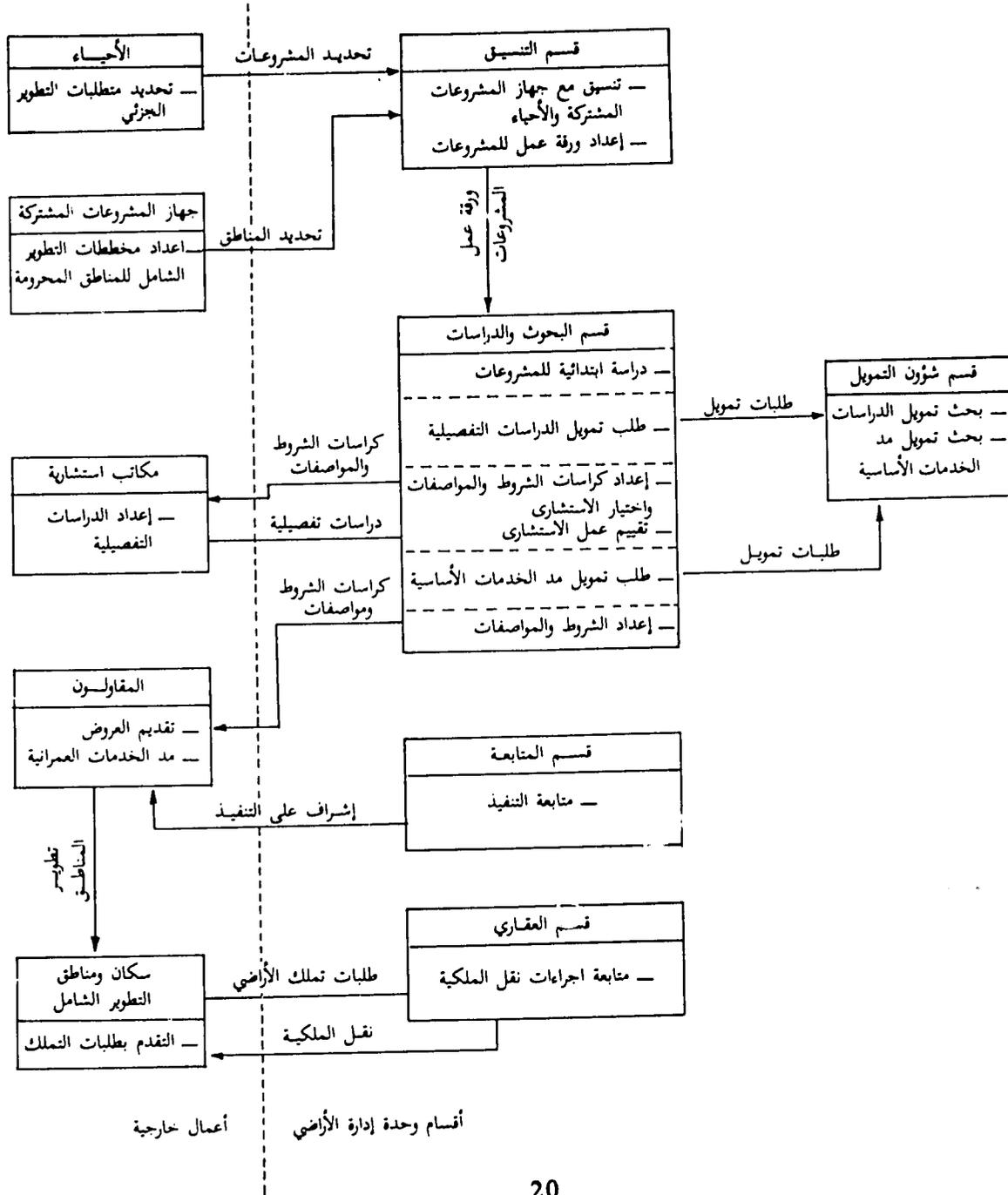
1. حصر جميع أملاك الدولة الخاصة وأملاك المحافظة من المنشآت والأراضي الفسء

تسلسل الأعمال في مجال حماية الأراضي وبنك الأراضي

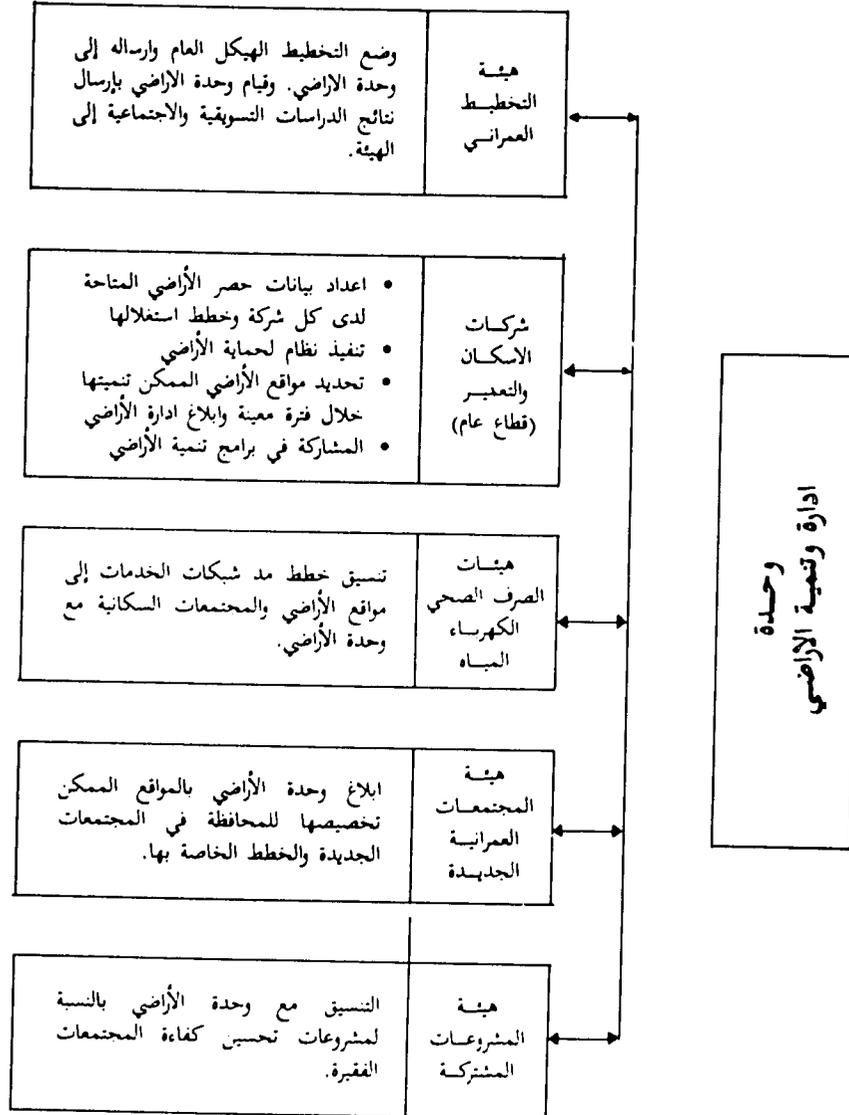
(شكل رقم 10)



تسلسل العمل في مشروعات التطوير



العلاقة بين وحدة ادارة الاراضي والاجهزة خارج المحافظة



4. رفع كفاءة الادارة المالية للصندوق من حيث التخطيط والرقابة على الموارد النقدية الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه وربطها بخطة تنمية الأراضي.
5. زيادة موارد صندوق الاسكان عن طريق الاقتراض من البنوك لتغطية العجز النقدي اللازم لخطة تنمية الأراضي.
6. الاعتماد على مساهمة القطاع الخاص لتخفيف العبء على موازنة الدولة.

- من مشروعات تنمية الأراضي ورفع كفاءة المجتمعات.
2. وضع نظام لتحديد أسعار الأراضي بحيث تغطي تكلفة المرافق والبيئة الأساسية بالإضافة إلى تحقيق عائد صافي يساهم في التوسع في تنمية الأراضي الجديدة.
3. وضع نظام لتحصيل مستحقات المحافظة من بيع الأراضي أو الاسكان يضمن التدفق المنتظم للأموال داخل الصندوق.

الأنشطة الرئيسية المقترحة لوحدة الأراضي

- إجراء مسح شامل للأراضي المتاحة داخل حدود المحافظة - حصرها وحمايتها.
- التنسيق لإجراء الدراسات التخطيطية التفصيلية لمواقع الأراضي المقترحة وكذلك الدراسات الاجتماعية الاقتصادية، والمالية، التسويقية ودراسات الجدوى. ذلك بالإضافة إلى الإجراءات الخاصة بالبحوث القانونية المتعلقة بحماية الأراضي.
- عمل خطة زمنية لمد الخدمات العمرانية والبنية الأساسية المرتبطة بخطة الامتداد العمراني.
- رفع كفاءة المناطق السكنية القديمة - وحصر التعديلات الواقعة على الأراضي لتطورها.
- دراسة جهات التمويل للمشروعات.

ويوضح الشكل 8 ، 9 الهيكل التنظيمي المقترح لوحدة إدارة الأراضي وعلاقته بباقي أجهزة المحافظة وأيضا العلاقة بين وحدة إدارة الأراضي والأجهزة خارج المحافظة.

ويوضح الشكل 10 ، 11 تسلسل الأعمال في مجال حماية الأراضي وبنك الأراضي وتسلسل العمل في مشروعات التطوير وقد تقرر أن يبدأ العمل بأحد المناطق العشوائية المملوكة للدولة وهي منطقة «حكر السكاكيني» الموجودة بالمنطقة الشمالية للقاهرة وهي منطقة سكنية بمساحة حوالي 5 فدادين مزدحمة بالسكان تفتقر إلى الخدمات والمرافق ذات كثافة سكانية عالية، وتم اختيار هذه المنطقة كمرحلة أولى نظرا لوجود بعض الأراضي

الفضاء التي يمكن إنشاء بعض الوحدات السكنية بها لاحتلال واستيعاب سكان المناطق المطلوب إعادة تخطيطها - ويجرى العمل حاليا في الدراسات الاجتماعية والمساحية المطلوبة لاعادة تخطيط المنطقة.

الاطار التمويلي المقترح :

وحدة إدارة الأراضي هي وحدة تنظيمية تابعة لمحافظة القاهرة ولها موازنتها الخاصة بها كجزء من الموازنة العامة للمحافظة ولكي تتولى وحدة الأراضي مهمتها بنجاح فانه اقترح أن يكون صندوق تمويل الاسكان بمثابة البنك لهذه الوحدة حتى تودع الايرادات المحصلة من بيع الأراضي وتحويلات الملكية في ذلك الصندوق الأمر الذي يعطي المرونة الكافية لقيام الوحدة بمهامها بكفاءة.

وهذا الاقتراح مبني على ما يأتي :

1. أن موارد صندوق الاسكان لا تدخل ضمن موازنة الدولة لذلك فإن الفائض يرحل للعام التالي.
2. ان استثمارات صندوق الاسكان تشمل...

★ الاسكان

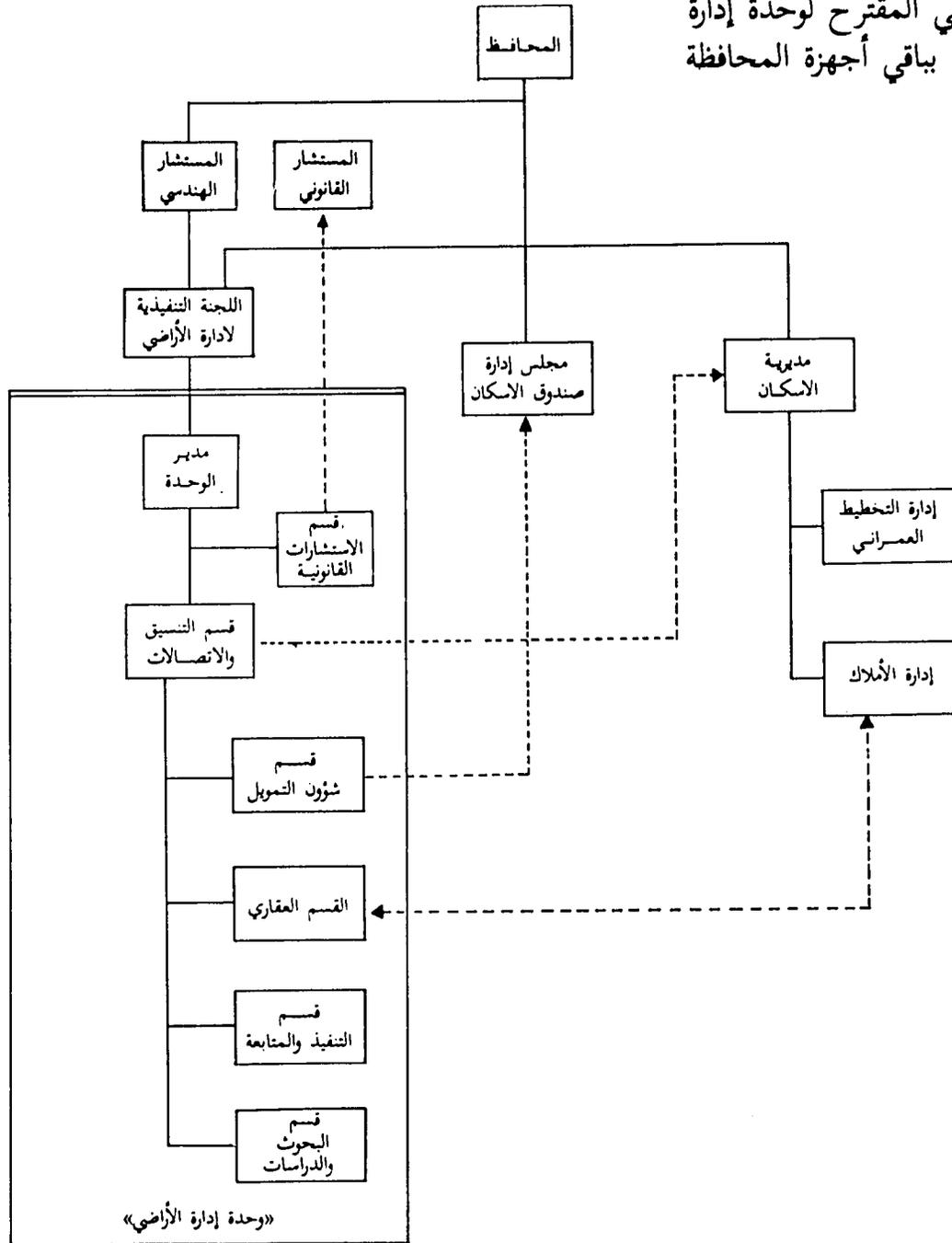
★ امتداد الخدمات البلدية

★ قروض للاسكان محدود الدخل

وهذا يتطلب المهام الادارية والمحاسبية التالية :

1. مسك حسابات تكلفه / عائد لكل مشروع

الهيكل التنظيمي المقترح لوحدة إدارة الأراضي وعلاقته بباقي أجهزة المحافظة



شكل رقم (8)

حلوان جنوب القاهرة والشكل 5، 6، 7 يوضح تخطيط هذه المواقع حيث قامت محافظة القاهرة بالتعاون مع خبراء استشاريون بجميع الدراسات اللازمة لتنمية الموقعين وجاءت في توصيات الاستشاريين ضرورة انشاء جهاز أو إدارة للأراضي والتي ستكون الجهة التنفيذية للمشروع وصدر قرار السيد محافظ القاهرة رقم 238 لسنة 1988 بشأن إنشاء جهاز تنمية الأراضي لمحافظة القاهرة ويتضمن القرار أهداف الجهاز واختصاصاته.

كما قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بالقاهرة بتقديم تقرير عن تكوين وحدة إدارة الأراضي بالمحافظة.

أهداف إنشاء وحدة الأراضي

- حماية الاراضي القابلة للتنمية من التعديات.
- حل مشكلة الاسكان لذوي الدخل المحدود وذلك بتوفير الأرض اللازمة والتمويل.
- تحقيق أفضل استخدام للأراضي.
- التركيز على استخدام الأراضي الصحراوية في مشروعات الاسكان بدلا من البناء على الأراضي الزراعية. والتنسيق بين الجهات ذات العلاقة بالأراضي.
- التنسيق في مجال تطوير المجتمعات القائمة التي تحتاج إلى إعادة تخطيط.
- إنشاء بنك معلومات متكامل عن الأراضي للمساعدة في عمليات التخطيط.

2. ينتظر أن تستوعب المناطق الأصلية وامتداد العمران في الأجزاء الجديدة (مدينة السلام، 15 مايو وأجزاء من مدينة نصر ...) حوالي 2،5 مليون نسمة.

3. ينتظر أن تستوعب المجتمعات الجديدة والمواقع الصحراوية الواقعة على أطراف المدينة ومواقع الأراضي الفضاء داخل الكتلة السكنية عدد 1،25 مليون نسمة.

4. ويفرض أن استيعاب المجتمعات الجديدة هو 600 000 نسمة فسيبقى 6 500 000 نسمة يلزم استيعابها في مواقع الأراضي الفضاء داخل الكتلة السكنية والمواقع الصحراوية الواقعة على أطراف المدينة.

5. وباستخدام كثافة سكانية إجمالية قدرها 180 فرد في الفدان فهذا يعني أن محافظة القاهرة في حاجة إلى حوالي 35000 فدان يجب توفيرها وتجهيزها لاشغالها بالسكان قبل سنة 2000 وقد أشارت، الدراسات مع المجموعة الاستشارية إلى توافر حوالي 11000 فدان صالحه للتعمير...، وهذه المواقع مبينة في الشكل 3 و4.

وقد أجريت الدراسات لتحديد واختيار المواقع الأكثر ملاءمة وصلاحية لتكون بداية مشروع التنمية العمرانية أو سد الخدمات العمرانية Extension of Municipal (EMS) Services in Cairo Governorate. بمساحة حوالي 1700 فدان بمنطقة القطاعية شرق القاهرة بالإضافة إلى 200 فدان - بمنطقة عين

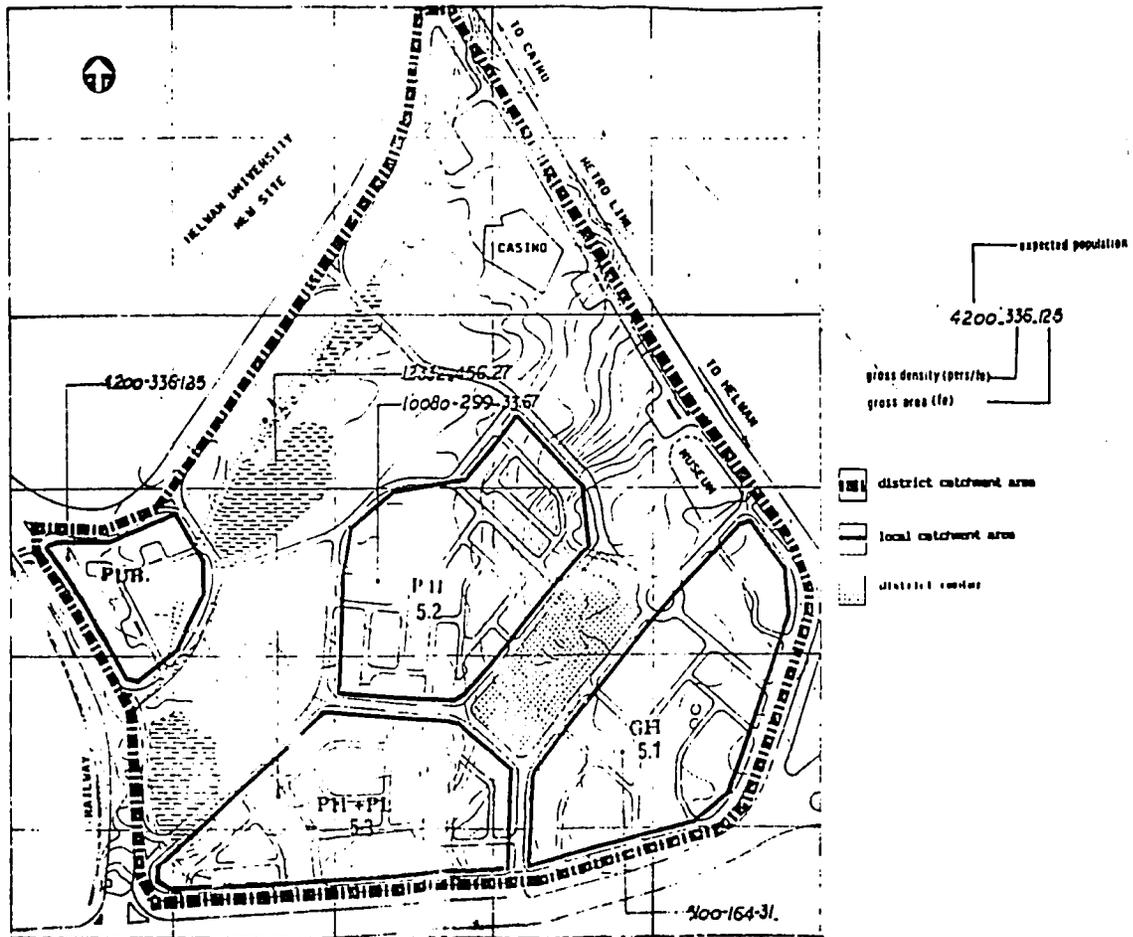


FIGURE 20
SPATIAL STRUCTURE PLAN
(R IN HELWAN)

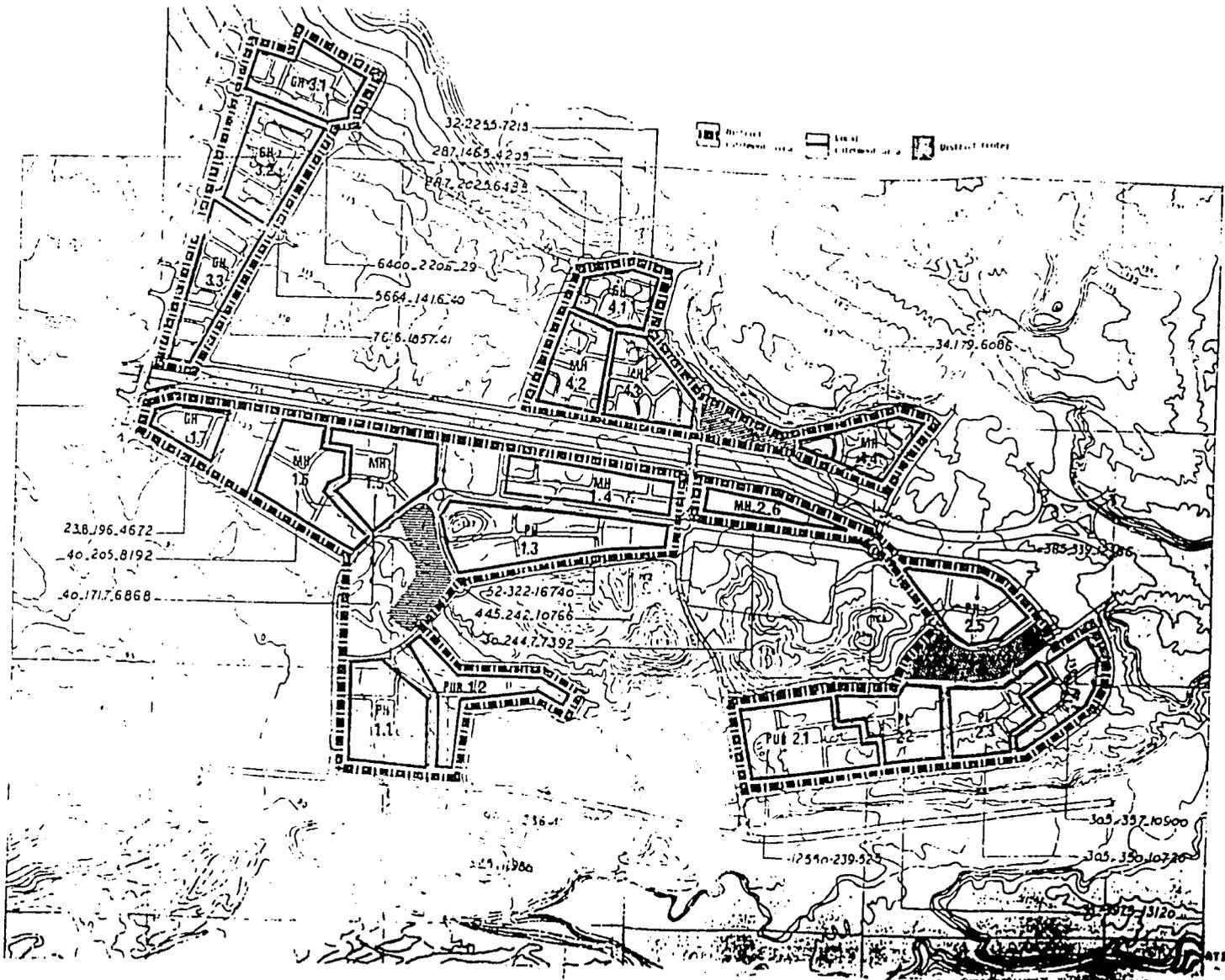


FIGURE 3
 ATTAL: DISTRICT
 PLAN
 (04770000)

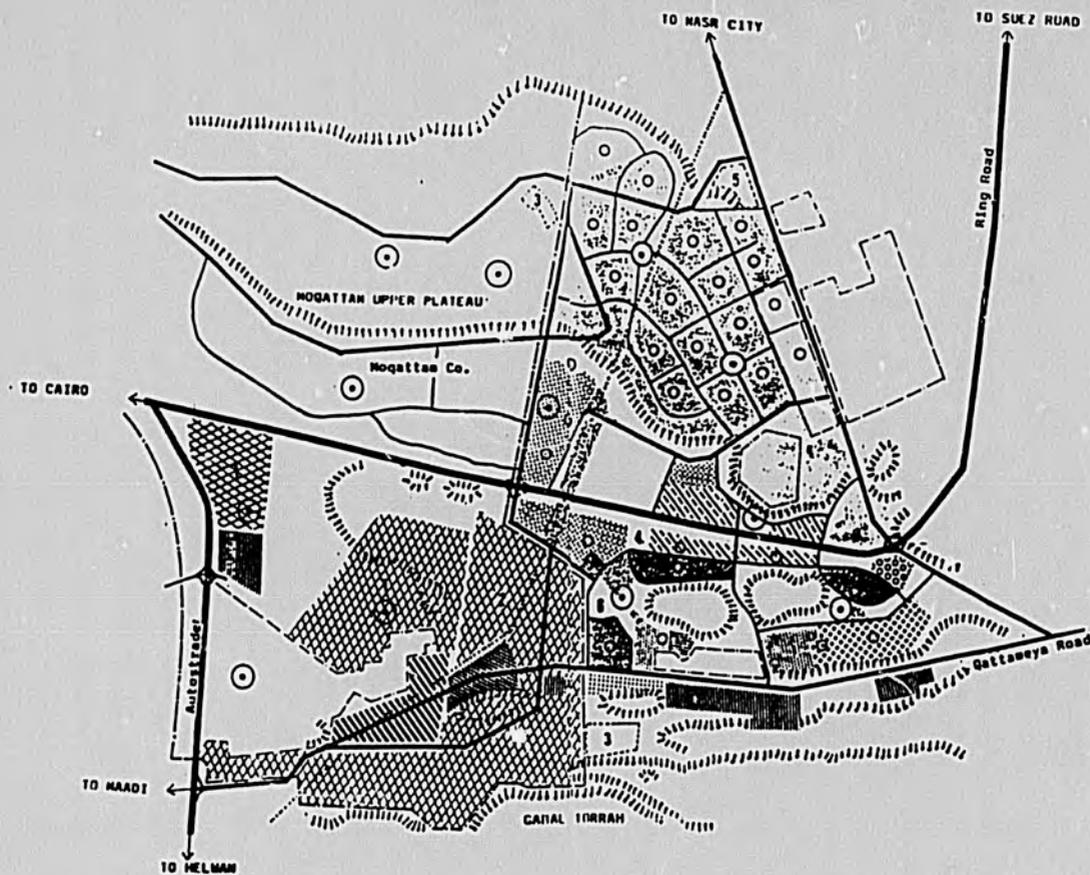
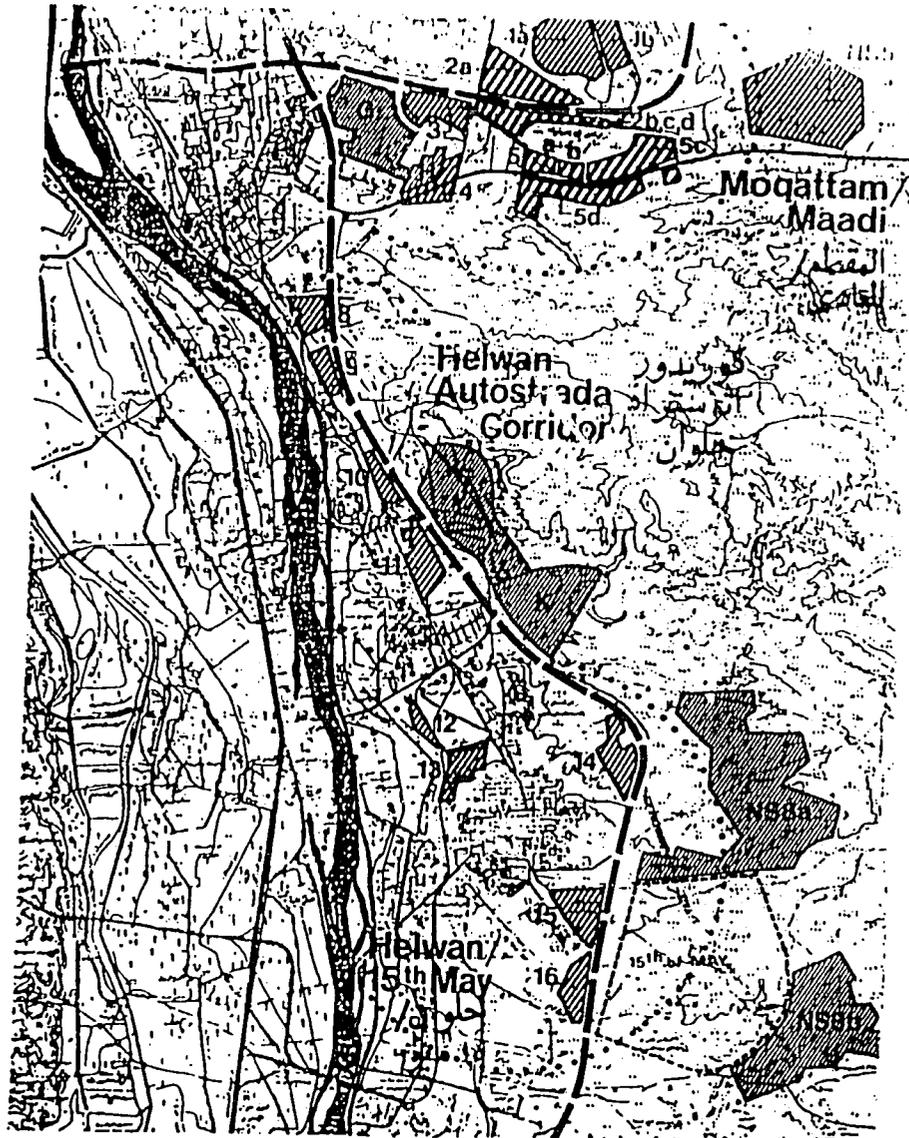
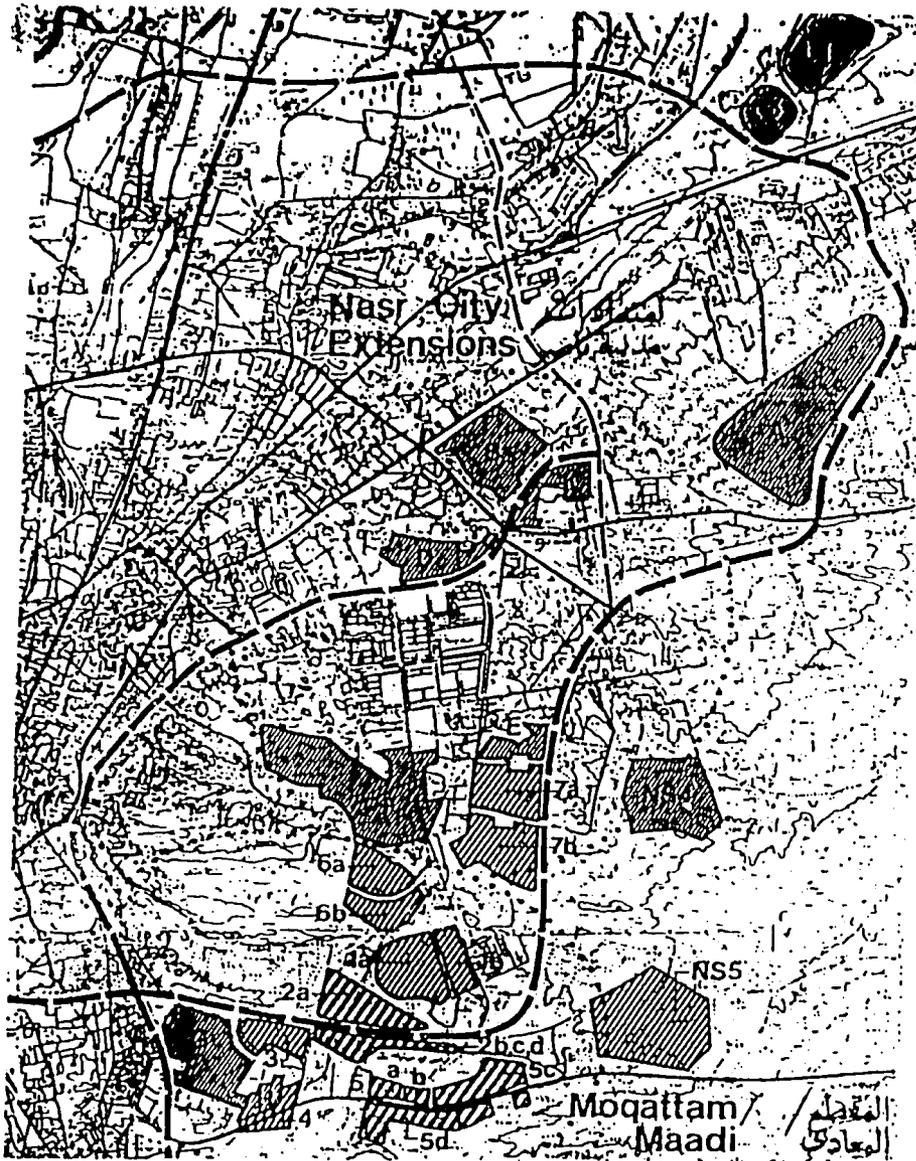


FIGURE 3
STRUCTURE PLAN
(GATTAMEYA)
INDIGENOUS SECTOR



4 (شكل 4)

اعتبار EMS للمواقع ذات الأولوية



مناطق مشروع BMS
 مناطق (NS) بدون
 مناطق بدون

جرى الاعداد والبدء في هذه المرحلة خلال العام الحالي بهدف إعداد نماذج تفصيلية تبويبية لتخطيط قطاعات متجانسة محددة لتكون بمثابة دليل عمل لدى الأجهزة المحلية، وفي هذا المجال يتم اختيار إحدى القطاعات المتجانسة ذات الأولوية بالقاهرة لدراسته من كافة النواحي العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية المتعلقة بتوزيع واحجام الأنشطة داخل القطاع وما يلزمها تفصيلية لمراكز الخدمات وأسواق التوزيع التجارية بواقع سوقين لكل قطاع متجانس. وعلاقة ذلك بشبكات ووسائل النقل المؤدية من وإلى القطاع وداخله.

احتياج محافظة القاهرة إلى الخدمات العمرانية

وتواجه محافظة القاهرة مصاعب فيما يتعلق بتوفير الأراضي اللازمة لمقابلة الزيادة المستمرة في الطلب على الاسكان الاقتصادي ومن المتوقع أن يصل سكان العاصمة إلى 16،4 مليون نسمة عام 2000 مما يتطلب توفير مساحة من الأراضي للزيادة المتوقعة وهي 4،8 مليون نسمة.

وتشير التقديرات المأخوذة من مشروع تنمية الهيكل الحضري لاقليم القاهرة الكبرى التي أعدته الهيئة العامة للتخطيط العمراني إلى الآتي :

1. الزيادة المتوقعة من عدد سكان القاهرة حتى عام 2000 هو 4،8 مليون نسمة.

قطاع رقم 1 وسط القاهرة.
قطاع رقم 3 شبرا وشبرا الخيمة والمطرية.
قطاع رقم 4 مصر الجديدة، عين شمس، النزهة.
قطاع رقم 5 مدينة نصر.
قطاع رقم 9 التجمعات الجديدة بطريق السويس.
قطاع رقم 15 السهل الزراعي بالقليوبية.
قطاع رقم 6 بالمعادتي.
قطاع رقم 7 حلوان.
قطاع رقم 10 محور العين السخنة.

— حيث تم دراسة حدود ومساحات القطاعات المتجانسة والأقسام الادارية داخلها وأحجام السكان وحدود أعلى وأدنى كثافات سكانية والمعالم والمحددات الطبيعية وتقدير أحجام وأنواع الحركة والأنشطة ودور القطاع بالاقليم ككل.

1986 - المرحلة الرابعة

تم وضع تصور ابتدائي للعلاقات التبادلية للقطاعات المتجانسة بإقليم القاهرة الكبرى في ضوء العائد الاقتصادي والاجتماعي المنتظر من تنفيذ فكرة القطاعات المتجانسة ...

الاعداد والبدء في دراسات تخطيط وتنفيذ التجمعات العمرانية العشرة حول الاقليم، حيث تقوم الهيئة بمتابعة ذلك مع الأجهزة المعنية بدراسات التمويل والتنفيذ بالتنسيق مع لجنة إشرافية تضم المسؤولين بوزارة التعمير والمحافظات والأجهزة كل في اختصاصه.

سبيل التحديد على النحو التالي :

والقطاعات العربية النمطية والقطاعات الطولية الابتدائية للطريق الدائري بالإضافة إلى اقتراح مراحل التنفيذ والتقدير المبدئي للتكاليف. وجدير بالذكر أن وزارة التعمير قامت بإعداد التصميمات التنفيذية للطريق الدائري وتم تنفيذ أجزاء كبيرة منه على النحو الذي صار بيانه بتقرير الجهاز التنفيذي لمشروعات القاهرة الكبرى.

• التجمعات العمرانية الجديدة، حيث استهدفت الدراسات التمهيديّة اختيار المواقع المناسبة بالصحراء ومدّها بالمرافق والخدمات لاستيعاب نحو 1،9 مليون نسمة حتى عام 2000 كبديل للزحف العشوائي على الأراضي الزراعية المنتجة، حيث تم تقسيم تلك التجمعات إلى مجموعات طبقاً للتوزيع المكاني ومراحل التنفيذ. وعموماً فتضم محافظة القاهرة سبعة من تلك التجمعات بأرقام 1، 2، 3، 4، 5، 8، 9 بتعداد سكاني إجمالي نحو 1،4 مليون نسمة — وإيضاحاً لمفهوم هذه التجمعات وارتباطها بخدمة محدودتي الدخل فقد تم إعداد مخطط إرشادي لأحدى — التجمعات بالصحراء ضمن هذه المرحلة.

• القطاعات المتجانسة، حيث جرى تحديد مفهوم وحدود القطاعات المتجانسة بإقليم القاهرة الكبرى بمتوسط نحو مليون نسمة في كل قطاع حتى يسهل إعداد برامج التنمية لهم على المستوى المحلي، وعموماً فتضم مدينة القاهرة تسعة قطاعات متجانسة هي :

— التخطيط الابتدائي لمسار الطريق الدائري بتعديل الطريق السابق اقتراحه في التخطيط الابتدائي المعد في عام 1970، وفي ضوء المفاهيم الجديدة للتنمية بالإقليم وبما يساهم في امتصاص حجم المرور العابر للكثلة العمرانية وتوزيعه على شبكة الطرق الإقليمية خارجها، فضلاً عن استخدامه في الاتصال السريع من وإلى القطاعات الداخلية بالإقليم.

— اقتراح خطة شاملة لإعادة تنظيم الحركة والنقل بوسط القاهرة.

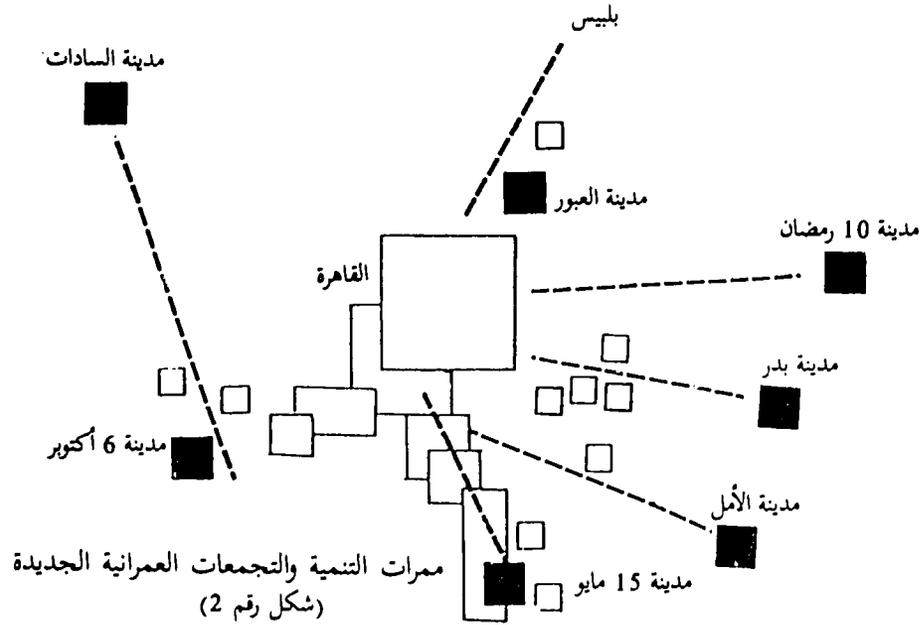
— إعداد مخطط تفصيلي إرشادي للإسكان بالتجمعات العمرانية الجديدة.

ويعتبر المخطط الهيكلي هو الأساس لأية خطط قطاعية أخرى حيث يمكن من خلاله وضع خطط تفصيلية لأي قطاع وبيان علاقته المكانية والتتابعية مع باقي القطاعات.

1984 — المرحلة الثالثة

تم إعداد الدراسات التخطيطية الابتدائية لكل من الطريق الدائري والتجمعات العمرانية الجديدة والقطاعات المتجانسة الموصى بهم بالمخطط الهيكلي للإقليم، ويمكن إيجاز ما تم بشأن تلك المخططات الابتدائية على النحو التالي :

• الطريق الدائري حيث تم إعداد الدراسات التخطيطية لمسار الطريق الدائري والتقاطعات



تستفيد في مراحلها الأولى من البنية الأساسية والخدمات الموجودة بها.

4. من خلال العمل بالثلاث أسس السابقة يمكن تصور ما يمكن تسميته بالاقليم العمراني الذي تتكامل فيه الوظائف الحضرية والريفية بما يدعم البيئة العمرانية وهو ما انتهى إليه المخطط الاستراتيجي للاقليم.

1983 — المرحلة الثانية

استنادا على ما انتهت إليه استراتيجية التنمية العمرانية فقد تم إعداد المخطط الهيكلية للاقليم متضمنا التوصية بإعداد بعض المخططات الفورية الابتدائية لبعض الجوانب ذات الأولوية العاجلة وهي على

تصور مفهوم جديد للتنمية بالاقليم وهي :

1. العمل بفكرة القطاعات المتجانسة التي تعنى بتحقيق الاكتفاء الذاتي من فرص عمل وإسكان وخدمات بكل قطاع بما يحقق بيئة عمرانية سليمة.
2. إقامة عدد من التجمعات الجديدة بالصحراء بتعداد سكاني في حدود 200 ألف نسمة لكل في محاولة لتوجيه استثمارات وجهود قطاع الإسكان العشوائي والقطاع الخاص والجمعيات بعيدا عن الأراضي الزراعية وبالقرب من مواقع العمل الحالية لضمان أكبر استيعاب في أقصر وقت.
3. محاور التنمية كوسيلة لخلق تنمية عمرانية نشطة في محاور تجاه التجمعات الجديدة التي

• القرب من التجمعات العمالية الحالية لضمان أكبر استيعاب في أقصر وقت.

3.2.3. محاور التنمية : وهي وسيلة لخلق تنمية عمرانية نشطة في المناطق المحصورة بين الكتلة العمرانية الرئيسية للقاهرة الكبرى وبين المدن الجديدة البعيدة وذلك من خلال إنشاء مستوطنات جديدة علي تلك المحاور تستفيد في مراحلها الأولى من البنية الأساسية والخدمات المقامة لخدمة المدن الجديدة الأكبر، ويوضح الشكل 2 ممرات التنمية والتجمعات العمرانية الجديدة.

4.2.3. الاقليم العمراني : يعني تكامل الوظائف الحضرية والريفية بالاقليم بما يرفع مستوى الخدمة والبيئة العمرانية في ضوء مخططات تعنى بكافة القطاعات والتجمعات. وغني عن البيان أن الهدف الرئيسي لاستراتيجية التنمية العمرانية لاقليم القاهرة الكبرى هو وقف العمران في المناطق الزراعية وتوفير بدائل للنمو في الصحراء.

2. الاجراءات التنفيذية التي تم إنجازها لتحقيق الاستراتيجية العمرانية بالاقليم القاهرة الكبرى حيث تتابعت الأعمال وفق خمس مراحل على النحو التالي :

1982 — المرحلة الأولى :

عنيت المرحلة الأولى بإعداد المخطط الاستراتيجي للاقليم الذي تناول اتجاهات ومشاكل وأهداف التنمية واقترح أربعة أسس يمكن من خلالها

الشرقية لما يتوافر بها من إمكانيات كبيرة للنمو.
4.1.3. الحد من نمو المناطق الريفية على حساب الأرض الزراعية واتخاذ قرارات خاصة بذلك في القرى وأطراف الكتلة العمرانية.

5.1.3. الحفاظ على المناطق الزراعية والأثرية والطبيعية.

6.1.3. تنظيم هيكل النقل على المستوى الاقليمي باعتبار الطريق الدائري يمثل العمود الفقري للتخطيط العمراني.

7.1.3. استغلال مياه الصرف الصحي لري المناطق الخضراء بالمجتمعات الجديدة.

2.3. وفي مجال توزيع السكان بالاقليم القاهرة الكبرى فقد عنيت الاستراتيجية العمرانية بأربعة أسس هي :

1.2.3. والقطاعات المتجانسة وتعني تحقيق الاكتفاء الذاتي من فرض العمل والخدمات بكل قطاع الاقليم بما يحقق بنيه عمرانية سليمة ...

2.2.3. المستوطنات الجديدة : تعني استنباط مستوى جديد من التجمعات الحضرية مختلف عن مستوى مدن الجديدة والتابعة الأخرى وبحجم لا يتعدى ربع مليون وتهدف إلى :

• استقطاب الاستثمارات وجهود الاسكان العشوائي المتعدى على الأراضي الزراعية.

• الاستفادة من استثمارات القطاع الخاص والجمعيات.

الزراعية سنويا وذلك لغياب الاستراتيجية العامة للتنمية ولعدم توجيه العمران للمناطق الصحراوية، فضلا عن ضعف الرقابة على النمو العشوائي بالاراضي الزراعية المخدومة نسبيا بالمرافق.

2.2. السكان :

يضم إقليم القاهرة الكبرى نحو 22% من إجمالي تعداد سكان الجمهورية، ونحو 43% من تعداد سكان الحضر بها حيث بلغ تعداد سكان الاقليم نحو 10 مليون نسمة عام 1982 بمعدل نمو سنوي قدره 4% نتيجة لارتفاع معدل الزيادة الطبيعية وخاصة بالأجزاء الريفية التابعة لمحافظة الجيزة والقليوبية وللهجرة الوافدة للاقليم التي تمثل نحو 30% من جملة النمو السنوي للسكان ...

ورغم أن معدل النمو السنوي المتوقع للاقليم حتى عام 2000 يبلغ 3,5% بنقص بقدره 0,5% عن معدل النمو المسجل في الفترة بين عام 1977 وعام 1982 فإن تعداد الاقليم سيبلغ نحو 18 مليون نسمة عام 2000، ونحو 16,4 مليون نسمة بالكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى.

3.2. الكثافات السكانية :

انعكاسا للزيادة السكنية، وللقصور في توفير المساحات اللازمة لمواكبة تلك الزيادة وتوجيهها نحو الصحراء فقد تصاعدت الكثافة السكانية بالكتلة العمرانية للقاهرة الكبرى من نحو 275 نسمة / هكتار في عام 1945 إلى 300 نسمة / هكتار في

عام 1977، حتى صارت 340 نسمة / هكتار في عام 1982 ويستهدف لها أن تتناقص إلى 290 نسمة / هكتار في عام 2000 من خلال وضع استراتيجية عمرانية تعنى بخلق محاور عمرانية جديدة.

سياسة واستراتيجية التنمية العمرانية لاقليم القاهرة الكبرى :

1.3. في ضوء التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الهامة التي حدثت بعد عام 1974 وخاصة في أنماط الاستثمار بالقطاعات العام والخاص والحاجة لانجاز العديد من مشروعات الأسمان والخدمات والمرافق المصاحبة لها فقد قامت الهيئة العامة للتخطيط العمراني بصفتها مسؤولة عن التخطيط العمراني على المستوى القومي بالاشتراك مع الخبرات المحلية والفرنسية بإعداد التخطيط الهيكلي لاقليم القاهرة الكبرى حتى عام 2000 تأسيسا على استراتيجية التنمية العمرانية المعتمدة عام 1982 والتي تهدف إلى :

1.1.3. الاعتماد على النمو العمراني في صورة تجمعات مستقلة بالمواقع العمرانية وهذه المواقع سوف نستفيد من قربها من الكتلة العمرانية بما يحقن الاكتفاء الذاتي.

2.1.3. توفير نسيج عمراني يحتوي على مراكز متعددة ومتدرجة للخدمات.

3.1.3. الاتجاه بقوة نحو تعمير الصحراء وخاصة

استراتيجية التنمية العمرانية لمحافظة القاهرة

ايزيس عبد المسيح بشاي
مهندسة معمارية
مديرة إدارة وحدة تنمية الأراضي
محافظة القاهرة

محافظة القاهرة ومدينة الجيزة بمحافظة الجيزة، ومدينة
شبرا الخيمة بمحافظة القليوبية بالإضافة إلى بعض
التجمعات الحضرية والريفية الصغيرة ...

ورغم أن الامتدادات العمرانية للقاهرة كانت عبر
العصور صوب الأرائني الصحراوية إلا أنها امتدت
خلال العقود القليلة الماضية على نحو تقليدي
بالأراضي الزراعية وعلى طول مسارات الحركة بشكل
عشوائي ...

لقد سجلت الامتدادات العمرانية لاقليم القاهرة
الكبرى — شاملة القرى — 26،500 هكتار عام
1977 و 32،600 هكتار عام 1982 أي بمتوسط
سنوي 1200 هكتار منها 330 هكتار بالأراضي

كان للمميزات السكانية لموقع القاهرة وتوافر
مقومات الحماية والنماء به عبر العصور أكبر الأثر في
استمرار نموها، مما جعلها أكبر مدن الشرق الأوسط
وأفريقيا إذ يفوق التعداد السكاني الحالي لاقليم القاهرة
الكبرى العشرة ملايين نسمة والمقرر له أن يصل إلى
16،3 مليون نسمة عام 2000.

الوضع الحالي لاقليم القاهرة الكبرى (المساحة —
السكان — الكثافة)

1.2.1. المساحة :

تبلغ المساحة الحالية لاقليم القاهرة الكبرى نحو
360 ألف هكتار، وتشكل الكتلة العمرانية نحو 33
ألف هكتار في صورة نطاق حضري متصل يشمل

الجمعية الوطنية للمهندسين المعماريين والحضاريين



أعمال الندوة الدولية

الاستراتيجية الحضرية

والتعمير التطبيقي

الرباط

في 11 - 12 و 13 ماي

1989

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
المكتب الجهوي للسكنى والتعمير.

