

2. Quelle gouvernance pour une aire métropolitaine durable et inclusive de Casablanca¹

Résumé

Depuis 1959, le Maroc a entrepris un processus de décentralisation dynamique et évolutif (1959 : organisation territoriale du Royaume ; 1960 : organisation communale ; 1971 : création des régions économiques ; 1997 : adoption de la loi 47-96 portant organisation et attributions des régions ; 2011 : adoption de la nouvelle Constitution prônant la mise en place de la régionalisation avancée ; 2015 : adoption de la loi organique 111-14 relative aux régions). La dernière réforme en date (2015), dite de la « régionalisation avancée », a accordé aux régions un redécoupage territorial, l'introduction de l'élection directe, des compétences plus étendues en matière de développement économique, et des ressources financières et humaines accrues, qu'il appartient désormais aux nouvelles régions de mettre pleinement en œuvre. En parallèle, la régionalisation s'est accompagnée d'une forte urbanisation au cours des 50 dernières années. Aujourd'hui, les territoires urbains au Maroc abritent environ 65% de la population nationale et concentrent 75% du PIB national (par rapport à environ 50% et 80% au niveau mondial).

Casablanca bénéficie d'un poids démographique et économique majeur sur la scène nationale et internationale. Suite à la réforme de 2015, l'ancienne région du « Grand Casablanca » (4,3 millions d'habitants, 18 communes) a été rassemblée avec cinq autres provinces environnantes au sein d'une nouvelle région appelée « Casablanca-Settat » (presque 7 millions d'habitants, 168 communes). Au sein de cette nouvelle entité, la métropole de Casablanca (en tant que bassin de vie et d'emploi estimé par l'OCDE sur la base des indicateurs disponibles) correspond approximativement à l'ancienne région et ses environs immédiats, et rassemble environ 5 millions d'habitants répartis dans 41 communes. La région et la métropole concentrent respectivement 20% et 15% de la population nationale, ainsi que 32,4% et 29% du PIB national – un poids comparable à celui de Bogota en Colombie ou de Sydney en Australie. Premier port commercial en Afrique et moteur économique du Maroc, Casablanca domine en matière d'infrastructures, d'activités industrielles et d'éducation, entre autres atouts.

Le fort potentiel de Casablanca demeure toutefois sous-exploité. Aussi bien dans la région que dans la métropole estimée, le chômage reste plus élevé que la moyenne nationale, la productivité du travail très faible par rapport à la moyenne OCDE, et les inégalités territoriales marquées, notamment en matière de services publics de base et d'éducation. Malgré les importants investissements consentis qui ont commencé à porter leurs fruits, des besoins conséquents subsistent en matière de logement (déficit d'offre et de qualité) et de transport (surtout pour améliorer la couverture en transports collectifs). Casablanca enregistre également des niveaux élevés de pollution par rapport aux métropoles internationales de niveau de développement comparable, avec des conséquences néfastes sur la santé des habitants.

Face à ces défis, la complexité du cadre de gouvernance à Casablanca ne facilite pas l'efficacité de l'action publique. En plus du tandem traditionnel entre autorités déconcentrées et décentralisées à chacun des trois niveaux territoriaux (communal, provincial/préfectoral et régional), la redistribution des responsabilités au niveau régional entre les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées nouvellement élues est toute récente, et commence à se mettre en place. Une coordination efficace entre ces autorités est primordiale, sachant que ces dernières ont chacune dirigé l'élaboration d'importants plans de développement et d'investissement pour le territoire de Casablanca (le Plan de Développement du Grand Casablanca et le Plan de Développement Régional, couvrant respectivement l'ancienne et la nouvelle région), tous deux en vigueur à ce jour avec des financements majeurs à la clé. Lors du redécoupage régional de 2015, les communes formant l'ancienne région ont par ailleurs formé un établissement de coopération intercommunale (Al Beida). Cette instance est actuellement chargée de la coordination du transport en bus à l'échelle métropolitaine et pourrait à terme gérer d'autres services publics dans le cadre de ses attributions légales.

Principales Recommandations

Identifier et construire collectivement un « projet métropolitain » dans le cadre de la Région Casablanca-Settat auquel adhère l'ensemble des parties prenantes. La coordination entre les niveaux d'administration : national, régional et local, entre les autorités locales sur le territoire métropolitain et entre les domaines de politiques sectorielles complémentaires, ne pourra qu'améliorer les politiques de développement de ce territoire. Sans préjuger du format institutionnel que pourra prendre cette coordination, mobiliser et rassembler l'ensemble des acteurs autour d'une vision commune et d'une identité forte de Casablanca constitue une étape essentielle pour assurer la cohérence des politiques publiques et promouvoir une croissance plus inclusive. Un développement plus durable de Casablanca représente notamment une priorité transversale fondamentale qui pourrait fédérer nombre d'acteurs et de projets.

Structurer et mettre en œuvre une stratégie métropolitaine pour la mobilité, intégrée à une vision cohérente et intégrée du développement de Casablanca à l'échelle métropolitaine. Face à l'engorgement routier croissant, les efforts en cours en vue d'actualiser le Plan de déplacements urbains (PDU) à l'échelle intercommunale sont prometteurs et pourraient poser les premiers jalons d'une coordination plus aboutie pour harmoniser les politiques publiques de mobilité, de logement, d'aménagement du territoire et d'emploi. Il conviendra d'approfondir la réflexion afin d'assurer une meilleure cohérence et une articulation plus systématique entre urbanisme et mobilité.

Renforcer la collaboration verticale et la recherche de complémentarités entre niveaux de gouvernement. La loi offre la possibilité de créer un groupement de collectivités territoriales (GCT) qui rassemble plusieurs niveaux de gouvernement, bien que cette option n'ait jamais été utilisée à ce jour au Maroc. Expérimenter ce dispositif à Casablanca pourrait contribuer à aligner les objectifs et les financements à travers les différents niveaux de gouvernement afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur et d'accroître l'efficacité globale de l'investissement public (voir l'étude connexe de l'OCDE sur la gouvernance de l'investissement public).

Exploiter et renforcer les liens fonctionnels et les complémentarités entre les territoires urbains et ruraux. Casablanca pourrait tirer meilleur parti de son territoire élargi en identifiant les synergies possibles entre ses différentes composantes urbaines et rurales, à travers des investissements ciblés sur les infrastructures nécessaires et des

mécanismes flexibles de collaboration (voir l'étude connexe de l'OCDE sur le cas des liens urbain-rural à Berrechid, dans la région de Casablanca-Settat).

Anticiper les mutations qu'imposent l'urbanisation et la métropolisation du Maroc à travers la définition et la mise en place d'une politique urbaine nationale renouvelée qui intègre les questions de durabilité, d'inclusion économique et sociale, et de financement. À ce jour, le Maroc compte au moins huit métropoles (Casablanca, Rabat, Tanger, Fès, Meknès, Marrakech, Agadir et Oujda), qui ensemble représentent 58% de la population urbaine du Maroc d'après les résultats du RGPH de 2014. Casablanca présente une illustration éloquent du rôle clé que peuvent jouer les politiques nationales pour soutenir le développement de métropoles fortes, durables et inclusives. L'adoption d'une approche cohérente et intégrée au niveau national en matière de métropolisation et de financement de l'urbanisation sera de prime importance pour aider Casablanca et les autres métropoles du Maroc à exploiter pleinement leur potentiel.

2.1. Casablanca : une métropole à fort potentiel de développement, une gouvernance en construction

2.1.1. Contexte : Urbanisation et régionalisation au Maroc

Le Maroc se caractérise par trois tendances majeures :

- *Une forte urbanisation au cours des 50 dernières années.* Entre 1960 et 2014, la population urbaine a été multipliée par six (passant de 3,3 millions à 20,4 millions d'habitants) tandis que la population nationale était multipliée par trois (passant de 11,6 millions à 33,8 millions)². Aujourd'hui les territoires urbains au Maroc abritent environ 65% de la population nationale et concentrent 75% du PIB national. Pour référence, les villes accueillent plus de la moitié de la population mondiale et produisent près de 80% du PIB mondial (Habitat III, 2016). Les territoires urbains au Maroc rassemblent également 43% de la population active et produisent 70% de l'investissement. Il est en outre estimé que la population urbaine passera à 31,7 millions (sur une population marocaine totale de 43,7 millions) à l'horizon 2050.
- *Une littoralisation accentuée.* Entre 1971 et 2014, le taux d'urbanisation du littoral atlantique au Maroc est passé de 51% à 70% et celui du littoral méditerranéen de 22% à 50%. La population des communes disposant d'une façade maritime avec une profondeur de 30km représente plus de 16 millions d'habitants, soit environ 48% de la population marocaine. Du côté des activités économiques, 53% de la capacité touristique et 92% des industries sont situées à proximité de la côte.
- *Une métropolisation croissante.* D'après le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014, huit territoires urbains correspondraient à la définition OCDE des aires métropolitaines en tant que zones urbaines fonctionnelles de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat-Salé-Temara, Tanger, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès et Oujda). La métropolisation et l'urbanisation sont intrinsèquement liées, l'une induisant l'autre. En tant qu'ensemble de processus privilégiant les grandes dimensions urbaines marquées par les transformations du système productif, la métropolisation affecte les aires urbaines dans leurs formes et dans leurs fonctions, renforce les hiérarchies urbaines existantes, développe les relations variées entre les établissements

humains constitués en réseaux et favorise la polarisation d'une région par une aire métropolitaine et le rayonnement de cette dernière sur un territoire. En ce sens, la métropolisation est un nouveau paradigme de l'urbanisation, permettant de rendre compte des dynamiques spatiales de la grande ville en relation avec l'avènement de l'économie globale.

En parallèle, depuis 1959, le Maroc a entrepris un processus de décentralisation dynamique et évolutif (1959 : organisation territoriale du Royaume ; 1960 : organisation communale ; 1971 : création des régions économiques ; 1997 : adoption de la loi 47-96 portant organisation et attributions des régions ; 2011 : adoption de la nouvelle Constitution prônant la mise en place de la régionalisation avancée ; 2015 : adoption de la loi organique 111-14 relative aux régions). Chacun des trois niveaux de collectivités territoriales – communes (qui peuvent être urbaines ou rurales), préfectures (territoires à dominance urbaine) / provinces (territoires à dominance rurale), et régions – est doté d'un représentant de l'État d'une part, et de conseils directement élus et de leurs présidents de conseil d'autre part (voir Graphique 2.1.). Dernier échelon à entrer en jeu, les régions ont bénéficié d'un transfert de compétences, de nouvelles ressources financières et humaines, ainsi que de l'introduction du mode d'élection directe lors du redécoupage territorial entré en vigueur en septembre 2015 : il s'agit de la régionalisation dite « avancée ». Le Maroc se place ainsi dans la lignée de plusieurs autres pays de l'OCDE qui ont consolidé leurs régions où renforcé leurs pouvoirs ces dernières années, comme le Danemark (2007 – nouvelles régions toutefois dénuées de pouvoir de taxation), la Grèce (2011), la France (2016) et la Norvège (réforme en cours d'examen). Le nouveau découpage territorial est principalement orienté par le poids des métropoles et des agglomérations. Les travaux de la Commission consultative de la régionalisation (CCR)³ mettent en effet l'accent sur une définition des régions à partir de grands pôles (ou même de bi-pôles) urbains rayonnant sur des espaces de croissance économique.

Graphique 2.1. Organisation institutionnelle et territoriale du Maroc

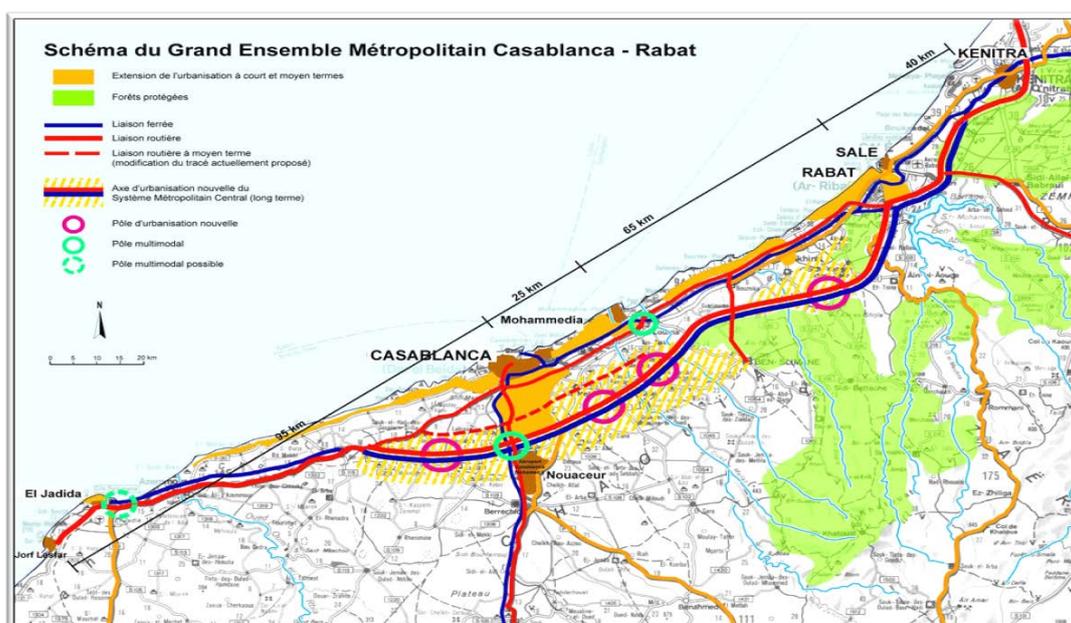
	DECONCENTRATION (représentant de l'Etat)		DECENTRALISATION (instances élues)	
Région	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Wali Wilaya </div>		<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Président de Conseil Régional Conseil Régional </div>	
Préfecture (urbaine)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)
Province (rurale)	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Gouverneur Préfecture </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Gouverneur Province </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Président de conseil préfectoral Conseil Préfectoral </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Président de conseil provincial Conseil Provincial </div>
Commune (urbaine ou rurale)	Commune urbaine	Commune rurale	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Président de conseil communal Conseil communal </div>	
	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Pacha Pachalik </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> Chef de cercle Cercle </div>		

Note : Non représenté dans ce schéma pour des raisons de simplicité, parmi les représentants de l'État, le caïd (à la tête du caïdat) se situe à l'échelon inférieur du pacha et du chef de cercle, et peut être à la tête d'une ou plusieurs communes rurales.

Source : Élaborations OCDE sur la base des sources officielles du gouvernement du Maroc.

Le Maroc avait également engagé une réflexion spécifique sur ses villes et métropoles. La question urbaine a été placée en tant que priorité nationale par le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), adopté en mai 2004. Une nouvelle approche de la question urbaine a également été adoptée avec le Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement (SOFA), présenté en 2005 par le Ministère à l'époque en charge de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. Partant du constat qu'un développement fragmenté des villes et territoires pouvait freiner l'essor économique national, le SOFA faisait état de l'urbanisation croissante du littoral, un territoire moteur mais aussi vulnérable à de nombreux risques. Il ne concernait donc pas tout le territoire national mais proposait de constituer une aire métropolitaine centrale (AMC) comprenant les deux plus grandes villes du pays, Casablanca et Rabat, ainsi que leur zone d'extension (Kenitra-Khémisset-Settat-El Jadida) (voir Graphique 2.2.). S'étirant sur plus de 230 km le long du littoral avec des avancées de plus de 80 km vers l'intérieur du pays, cet ensemble aurait rassemblé près de 20% de la population et plus de 50% de la valeur ajoutée du Maroc, appelant la mise en place d'équipements et d'outils de gestion adéquats. L'intérêt accordé à la question urbaine de manière générale a été suivi par la mise en place de plusieurs stratégies à vocations urbaines : stratégie nationale de développement urbain en 2009, stratégie nationale de déplacements urbains 2008, référentiel de la politique de la ville de 2012, schéma national de l'armature urbaine SNAU en cours d'élaboration, ainsi que le Dialogue sur les politiques de développement territorial Maroc-OCDE en cours. Il faut également rappeler le changement de logique opéré au niveau des schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), avec le changement des aires d'étude pour disposer d'une réflexion sur le fonctionnement métropolitain du territoire et sur l'articulation idoine entre les territoires urbains et ruraux des mêmes aires. La nécessité de penser le développement urbain dans une logique métropolitaine de solidarité territoriale conserve ainsi toute sa pertinence aujourd'hui dans un contexte d'interdépendances croissantes entre les grands centres urbains et leurs environs, que l'action publique cherche à soutenir et à optimiser.

Graphique 2.2. Schéma du grand ensemble métropolitain Casablanca-Rabat proposé dans le SOFA (2005)



Source : Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement (SOFA).

2.1.2. Casablanca, moteur de l'économie nationale au cœur d'une région remaniée

Bien que l'échelle métropolitaine au Maroc ne soit pas reflétée en tant que telle dans le cadre institutionnel ou les instruments de planification, elle s'est toutefois affirmée en tant que force démographique et économique décisive pour la croissance nationale. Le cas de Casablanca, la plus grande agglomération urbaine du Maroc, en offre une illustration probante.

2.1.3. Un fort poids démographique

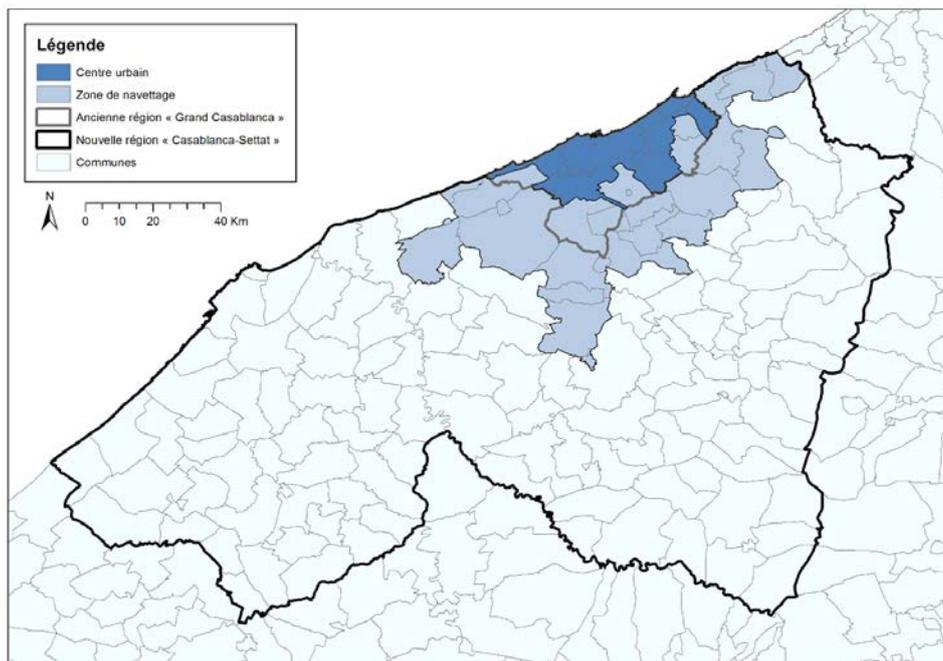
Suite au redécoupage administratif de 2015, la nouvelle région Casablanca-Settat a englobé l'ancienne région dite du « Grand Casablanca »⁴ et cinq autres provinces environnantes. Il s'agit d'un changement conséquent puisqu'elle est ainsi passée de 18 communes à 169 (regroupées au sein de deux préfectures et sept provinces), avec une population grim pant de 4,3 millions d'habitants à presque 7 millions – soit une population comparable par exemple à celle de la région métropolitaine de Santiago (Chili). Casablanca-Settat rassemble environ 20% de la population nationale, soit une concentration plus forte que celle de la Catalogne (Espagne) ou du Grand Londres (Royaume-Uni). La nouvelle région reste majoritairement urbaine (73,6%). Toutefois, elle comprend désormais de vastes territoires ruraux, qui accusent de fortes disparités de développement par rapport aux territoires urbains.

2.1.4. Une estimation de l'aire urbaine fonctionnelle en l'absence de données de navettage

Au sein de cette région redessinée, un « espace métropolitain » se profile en tant que bassin de vie et d'emploi. La méthodologie de l'OCDE pour identifier l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca (*Functional Urban Area*, FUA) ne pouvant être appliquée telle quelle en raison de l'absence de données de navettage, l'OCDE a effectué une estimation du centre urbain et des communes environnantes sur la base du temps de déplacement nécessaire (voir Graphique 2.3)⁵. Selon cette estimation, l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca – ci-après métropole de Casablanca – est légèrement plus grande que l'ancienne région et couvre 5 millions d'habitants, soit environ 15% de la population marocaine. Elle comprend 41 communes, distribuées sur deux préfectures et six provinces (voir Graphique 2.4.). La métropole estimée représente environ 73% de la population de la nouvelle région, soit un poids plus important que celui qu'occupent des métropoles comme San Francisco (États-Unis), Toronto (Canada), Milan (Italie) ou Barcelone (Espagne) dans leurs régions respectives (voir Graphique 2.5.). La métropole de Casablanca se classe 19^{ème} en termes de population lorsqu'on la compare avec une sélection de 290 métropoles de la base de données de l'OCDE, s'approchant de Sydney (Australie), Guadalajara (Mexique) ou Naples (Italie).

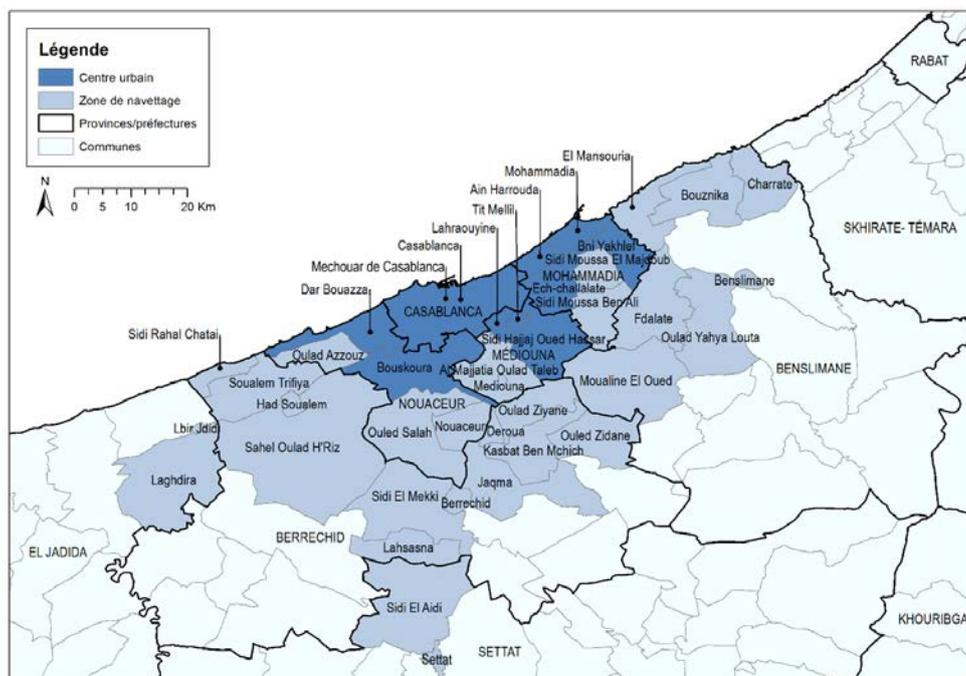
Elle bénéficie d'un bon dynamisme démographique, avec une croissance annuelle moyenne de sa population de 1,5% entre 2004 et 2014 (contre 1% pour la moyenne des métropoles OCDE, 1,5% dans la région Casablanca-Settat et 1,2% au Maroc). La région et la métropole sont également jeunes, avec un taux de dépendance des personnes âgées de seulement 6% et 8,6% respectivement (contre 22% pour la moyenne des métropoles OCDE).⁶

Graphique 2.3. Ancienne région « Grand Casablanca », nouvelle région « Casablanca-Settat » et estimation OCDE de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca



Source : Élaboration OCDE.

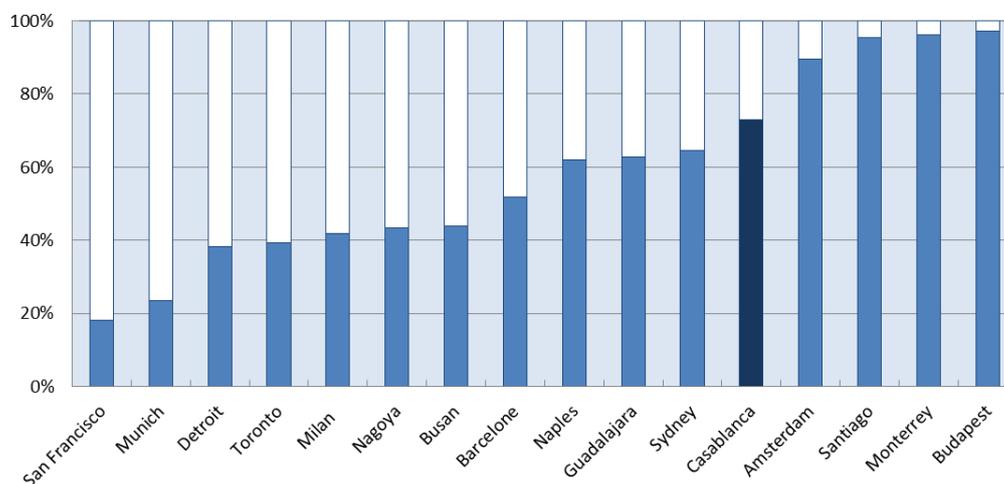
Graphique 2.4. Communes, provinces et préfectures dans l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca estimée



Source : Élaboration OCDE.

**Graphique 2.5. Part de la métropole dans la région :
Casablanca et une sélection de régions OCDE**

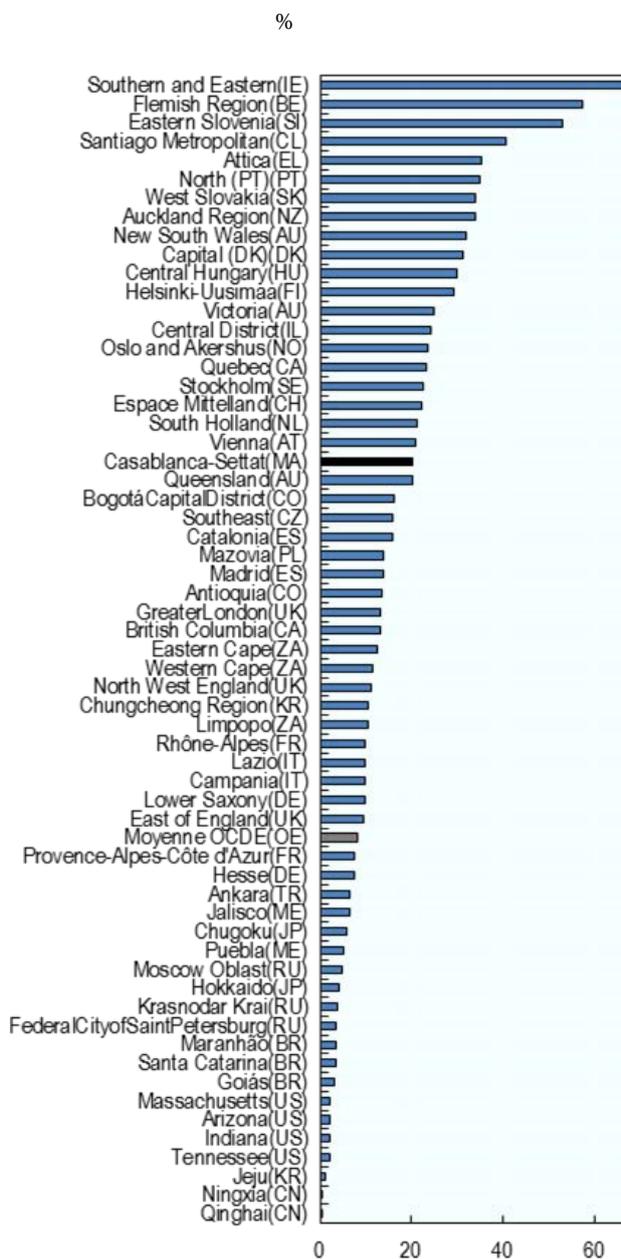
% de la population de l'aire urbaine fonctionnelle dans la population totale de la région (niveau territorial 2)



Note : Le niveau territorial 2 de la classification régionale de l'OCDE correspond au premier niveau d'administration infranationale (par exemple, régions en France, provinces au Canada, etc.). Pour une explication plus détaillée, se référer à OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, Publications OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

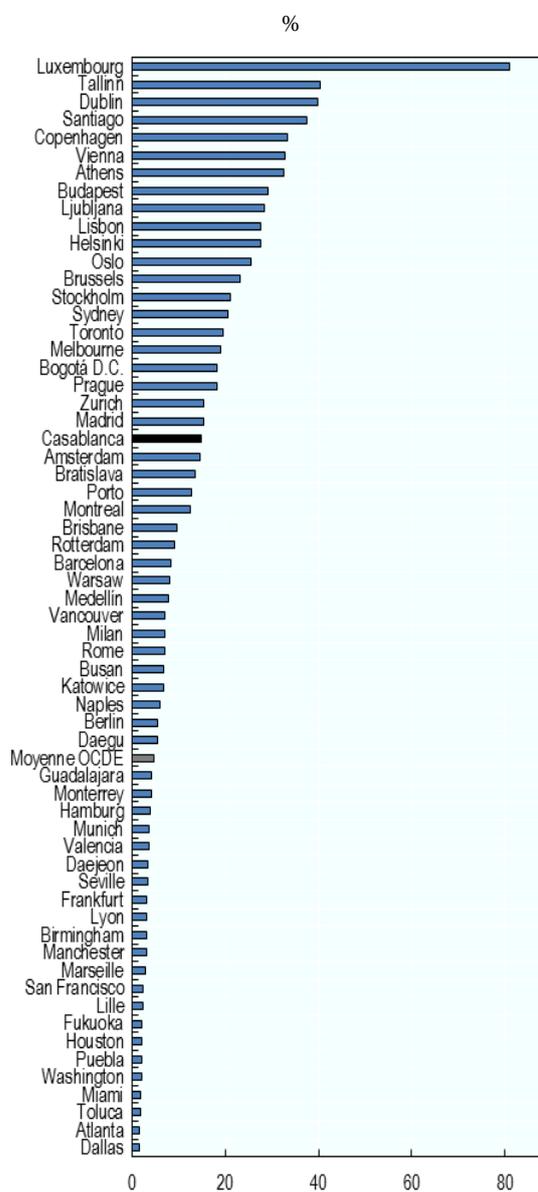
Source: Élaboration OCDE.

Graphique 2.6. Proportion de la région (TL2) dans la population nationale, 2014



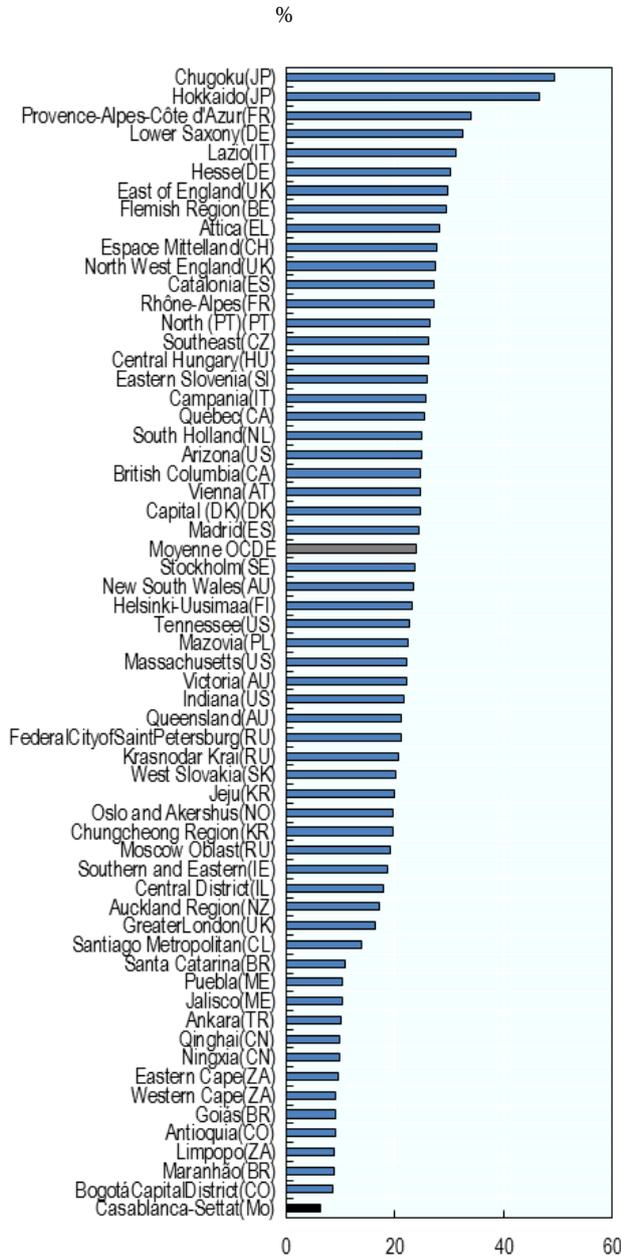
Source : Base de données régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

Graphique 2.7. Proportion de l'aire métropolitaine dans la population nationale, 2014



Source : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

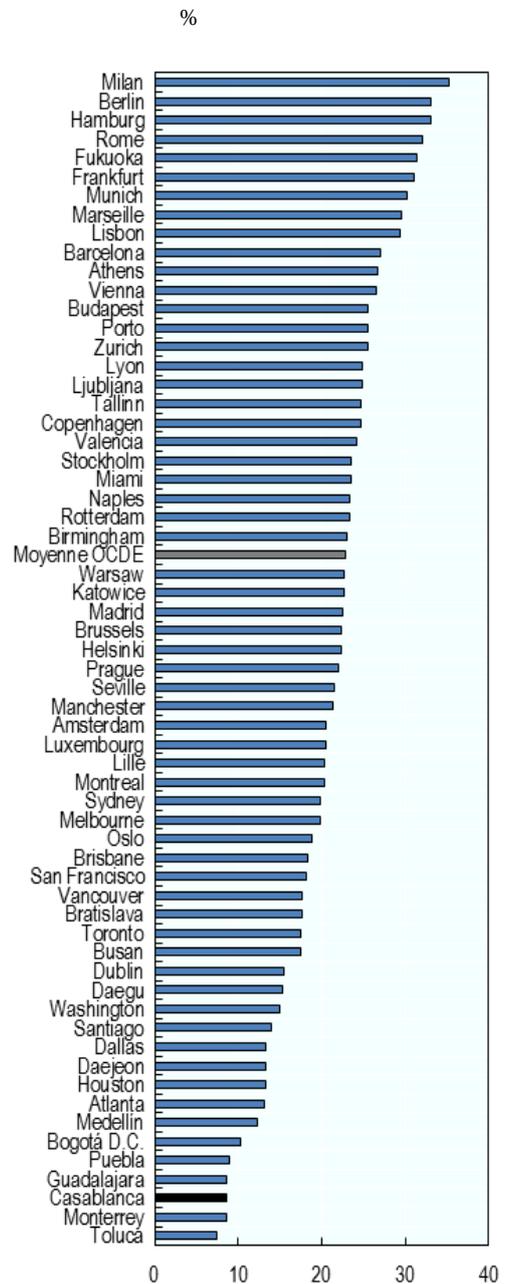
Graphique 2.8. Taux de dépendance des personnes âgées au niveau régional (TL2), 2014



Note : Le taux de dépendance est le ratio entre la population âgée (65 ans et plus) et la population en âge de travailler (15-64 ans).

Source : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

Graphique 2.9. Taux de dépendance des personnes âgées dans les aires métropolitaines, 2014



Note : Le taux de dépendance est le ratio entre la population âgée (65 ans et plus) et la population en âge de travailler (15-64 ans).

Source : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

2.1.5. Du port au pôle financier : une économie puissante en transition

La région de Casablanca-Settat produit presque un tiers du PIB national (32,4%), soit plus que la contribution de l'Île de France ou de Sao Paulo à leur PIB national respectif. Ceci représente plus du double du PIB de Rabat-Salé-Kenitra, la deuxième plus grande région contributrice au Maroc (15,8%). Cette puissance économique repose largement sur la métropole de Casablanca, qui produit à elle seule 29% du PIB national⁷, une contribution plus élevée que celle de Londres, Bogota ou Sydney à leur PIB national respectif. En termes de tissu économique, la région de Casablanca-Settat tire plus du tiers de son PIB du secteur secondaire (qui représente 45% du PIB secondaire national) et plus de la moitié de son PIB du secteur tertiaire (soit un tiers du PIB tertiaire national) :

- En ce qui concerne le secteur secondaire, Casablanca abrite le premier port commercial du Maroc (responsable de 40% des échanges extérieurs contre 15% pour le port de Mohammed VI) et d'Afrique du Nord. Forte de ses infrastructures non seulement portuaires, mais aussi aéroportuaires (40% du trafic aérien du Maroc), ferroviaires (80 km de double voie électrifiée) et routières (un tiers du parc routier national), l'économie de Casablanca s'est également tournée vers des industries telles que l'automobile, la métallurgie, la pharmaceutique, l'électronique, l'agroalimentaire et l'aéronautique (à travers le développement de l'écosystème aéronautique à Nouaceur autour de l'aéroport Mohammed V, avec notamment l'Aéropôle – réserve foncière aménagée pour accueillir les entreprises aéronautiques et leur fournir un accompagnement personnalisé – et Midparc Free Zone – zone franche offrant une plateforme industrielle intégrée). Casablanca abrite 60% de l'industrie et représente 47% des exportations du pays ainsi que 57% des investissements.
- Au sein du secteur tertiaire, le gouvernement a récemment accordé une priorité au développement d'un pôle financier international, visant surtout le marché africain. C'est ainsi qu'est née Casablanca Finance City (CFC), un projet de place financière de grande envergure impulsé par les plus hautes autorités du Maroc et qui connaît déjà un essor prometteur (voir Encadré 2.1.). Plus généralement, Casablanca bénéficie d'un rayonnement international croissant dont plusieurs classements internationaux font état. Au niveau des pays, le Maroc s'est classé 68^{ème} sur 189 pays en 2017 sur l'indice Doing Business créé par la Banque Mondiale. Dans le classement Mercer 2017 sur la qualité de vie, Casablanca se classe 125^{ème} sur 231 villes mais 4^{ème} ex aequo parmi une sélection de huit villes opérée par Mercer (Belgrade, le Caire, Casablanca, Lisbonne, Lyon, Istanbul, Mexico et New York). D'après le Global Destination Cities Index 2016 de MasterCard, Casablanca fait partie des 10 villes de la zone Moyen Orient et Afrique les plus visitées au monde parmi 132 villes (5^{ème} sur 10 en nombre de visiteurs et 10^{ème} en matière de dépenses des visiteurs)⁸.

Encadré 2.1. Casablanca Finance City (CFC)

Le projet de Casablanca Finance City (CFC) émane d'un décret royal (dahir) de 2010 visant à faire de Casablanca un hub financier régional en Afrique. Le projet est porté par une société anonyme de droit privé (Casablanca Finance City Authority – CFCA, anciennement appelée Moroccan Financial Board). La commission CFC est présidée par le Ministre de l'Économie et des Finances et fait l'objet d'un suivi régulier par les plus hautes autorités financières du Maroc.

Le projet CFC comprend la construction d'un quartier haut de gamme (100 hectares à réaménager sur les 350 hectares de l'ancien aéroport d'Anfa). Il est prévu que ce quartier soit divisé en une moitié économique et résidentielle (tour CFC, bureaux, sièges sociaux, logements, écoles et hôpitaux haut de gamme) et une moitié d'espaces verts (des parcs recouvriront les anciennes pistes de l'aéroport). Plus de 120 entreprises ont à ce jour obtenu un label CFC selon une série de critères prédéfinis et bénéficient ainsi d'incitations fiscales et de nombreux services (notamment la facilitation des procédures administratives telles que l'obtention d'un visa en 72 heures, permis de travail en 3 jours, titre de séjour en 2 semaines). Les membres de CFC ont accès à un centre d'arbitrage aux normes internationales (CIMAC) ainsi qu'à des chambres dédiées au tribunal de commerce de Casablanca. Ils se voient également accorder la libre circulation du capital, avec l'entière liberté de gestion des avoirs en devises.

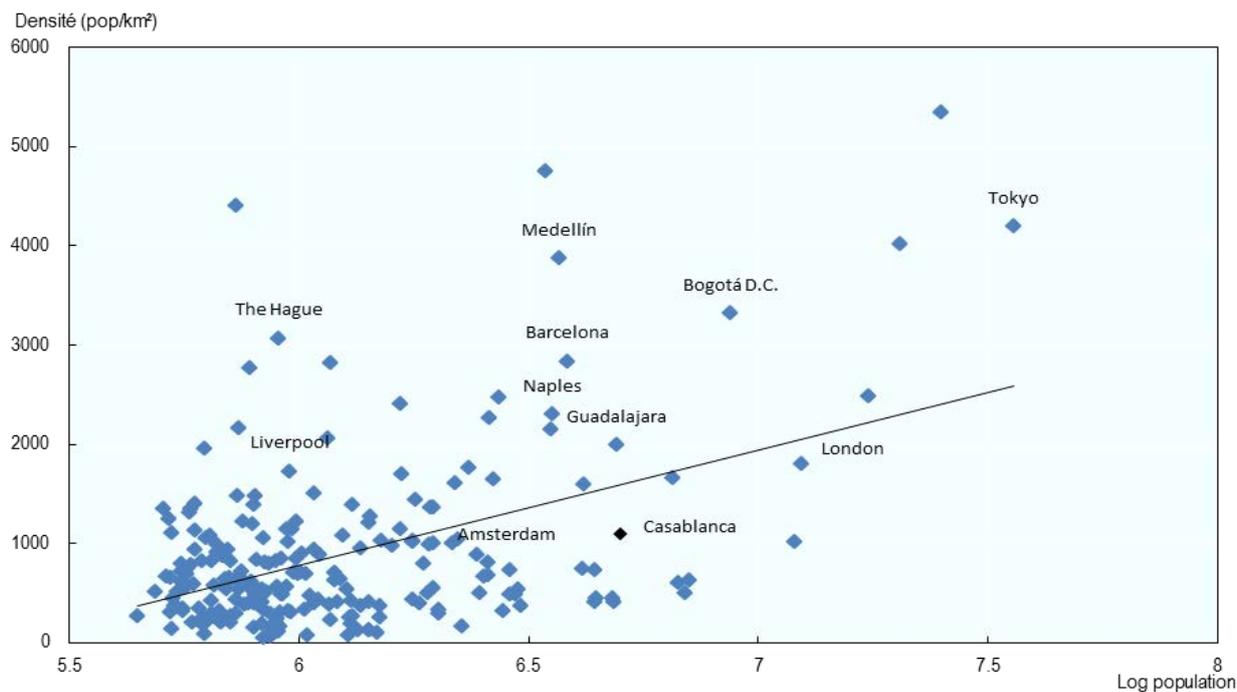
Si le secteur financier ne représente actuellement qu'environ 5 ou 6% du PIB marocain selon les années, les entreprises CFC ont réalisé 38% des investissements marocains en Afrique en 2015. Après avoir intégré le Global Financial Centres Index (GFCI) en 2014 à la 62ème place, CFC s'est très rapidement hissée en 2016 à la 30ème place mondiale juste derrière Paris, et au premier rang africain en détrônant Johannesburg (59ème). CFC se classe actuellement au 35ème rang mondial (en date de septembre 2017). CFC a également signé des accords de partenariat avec d'autres centres financiers majeurs, tels que Singapour, Londres et Paris, et en phase de discussion avancée pour nouer des accords avec d'autres centres financiers en plein essor, comme Busan en Corée du Sud.

Source : OCDE sur la base des documents mis à disposition par Casablanca Finance City.

Bien que les atouts économiques de Casablanca-Settat soient incontestables, il n'en demeure pas moins que la métropole se trouve confrontée à plusieurs défis qui pourraient entraver son développement, et par conséquent, celui de la région et du pays tout entier. La métropole de Casablanca n'exploite pas encore pleinement le potentiel qu'elle pourrait tirer de son poids démographique et économique. Sa densité de population reste faible par rapport à celle des métropoles OCDE, alors que certaines parties du centre-ville souffrent de congestion (voir Graphique 2.10.). Surtout, le taux de chômage atteignait 18.1% en 2014 dans la métropole estimée de Casablanca (contre 16% en moyenne au Maroc et 7% dans les métropoles OCDE). Ce niveau élevé de chômage place la métropole de Casablanca au 14ème rang comparé avec 290 métropoles de la base de données de l'OCDE, nettement au-dessus d'autres métropoles disposant d'une masse similaire de population en âge de travailler comme Rome (Italie) ou Medellin (Colombie) (voir

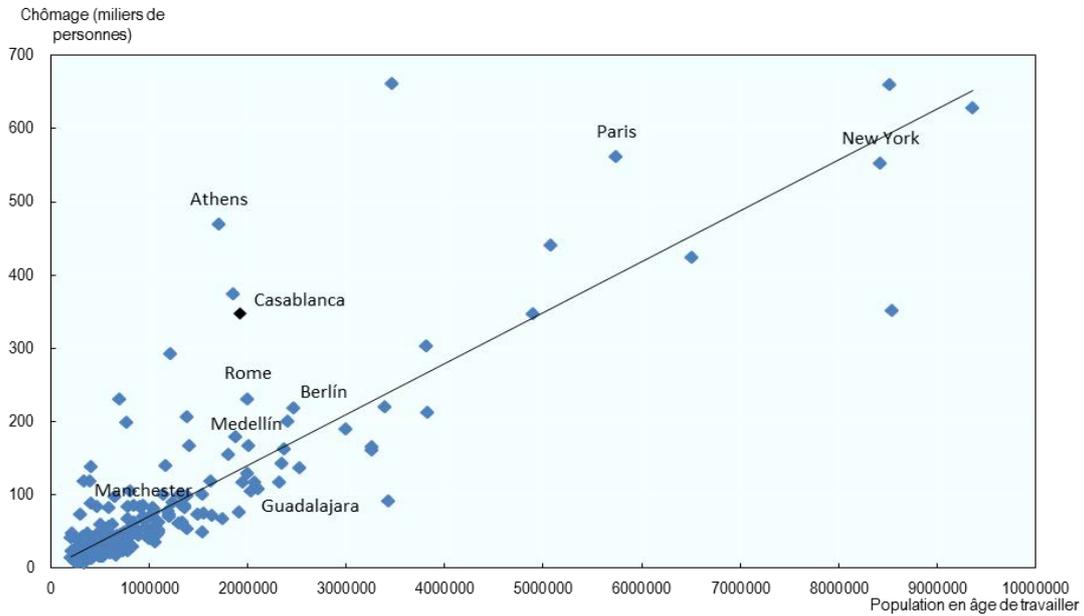
Graphique 2.11.). La métropole concentre 19% du chômage national, contre seulement 5% en moyenne dans les métropoles de l'OCDE. Bien que la métropole produise 29% du PIB national comme mentionné plus haut, elle se classe derrière l'ensemble des 290 métropoles de la base de données de l'OCDE en matière de PIB par habitant et au sixième et dernier rang en matière de productivité du travail (mesurée en PIB par travailleur) (voir Graphique 2.12.).

Graphique 2.10. Densité de population dans l'aire métropolitaine, 2014



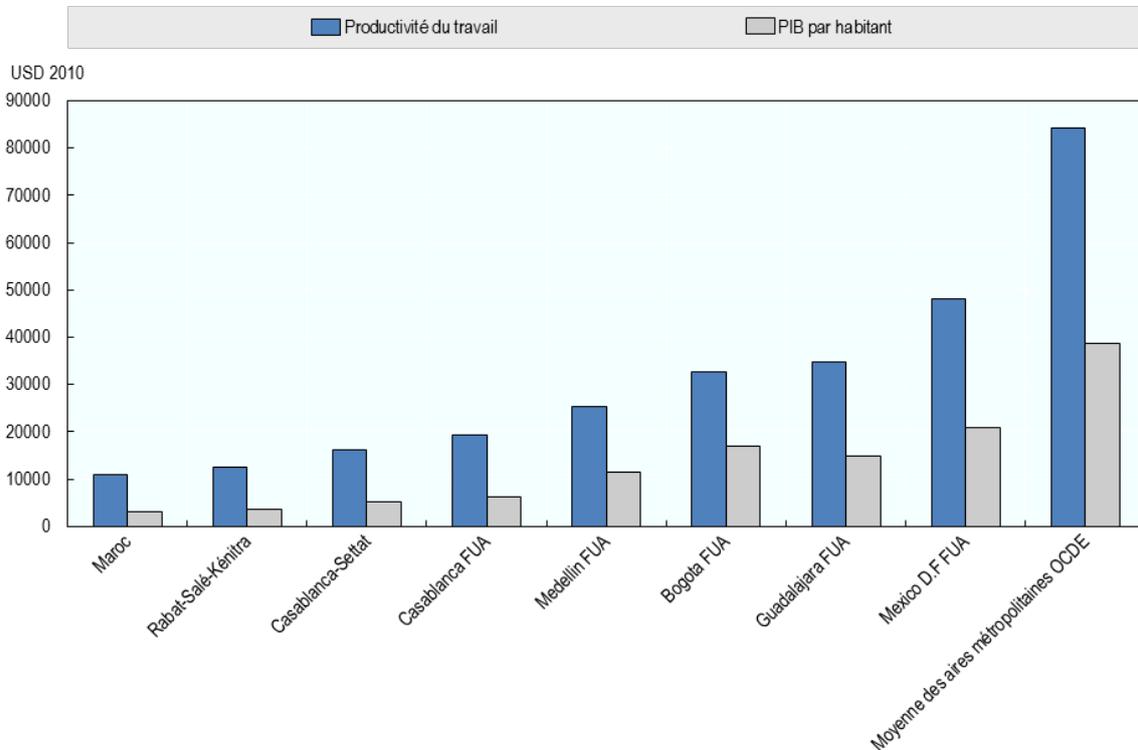
Note : Ce graphique exclut les aires métropolitaines des États-Unis en raison de leur faible niveau de densité.
Source : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

Graphique 2.11. Chômage et population en âge de travailler, 2014



Source : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

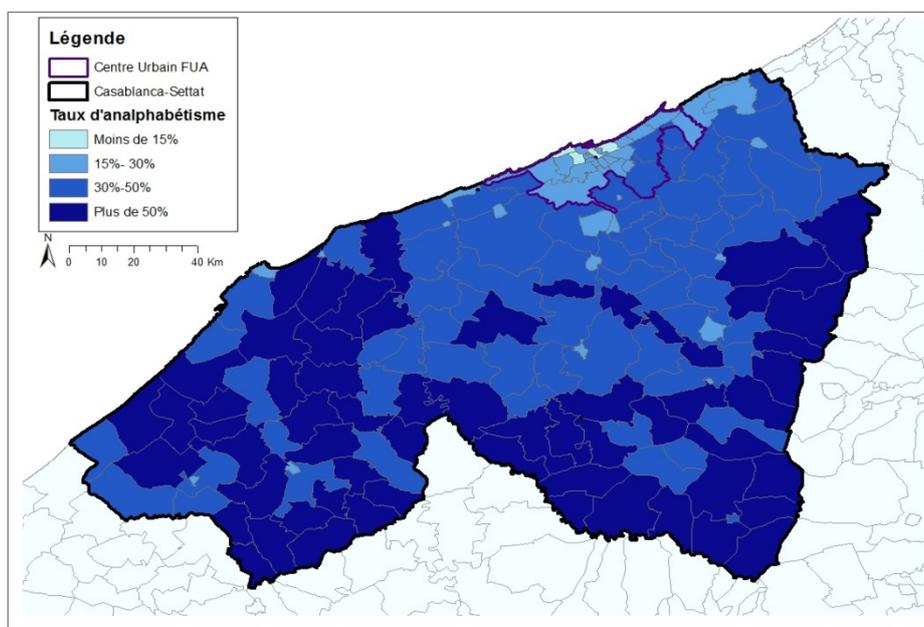
Graphique 2.12. Productivité du travail et PIB par habitant (2014)



Source : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

La prospérité de la métropole dévoile en outre des inégalités territoriales marquées, surtout entre le centre et la périphérie (même si quelques communes de la périphérie affichent de meilleures performances). À commencer par les services publics de base : si 86% des ménages sont raccordés à l'eau courante dans le centre urbain de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca, seulement 43% le sont dans la périphérie (c'est-à-dire dans la zone de navettage estimée). La dichotomie centre-périphérie au sein de l'aire métropolitaine est également visible en matière d'accès à l'internet haut débit, avec 29% et 12% en moyenne dans les deux territoires respectivement. Pour les perspectives d'avenir, une bonne partie de la population de la métropole ne dispose actuellement que de faibles chances de mobilité économique et sociale, dans la mesure où le taux d'analphabétisme varie de moins de 15% à plus de 50% dans la région de Casablanca-Settat (voir Graphique 2.13.). Dans la métropole estimée de Casablanca, le taux d'analphabétisme atteint 20% même dans le centre urbain et s'élève à 34% dans la zone de navettage.

Graphique 2.13. Taux d'analphabétisme par commune dans la région de Casablanca-Settat (2014)



Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données du Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

2.2. Logement et transport : un potentiel qui demeure sous-exploité à Casablanca

Les dysfonctionnements latents de l'économie casablancaise se manifestent plus particulièrement dans le logement et le transport, deux champs de politique publique clé pour soutenir une croissance territoriale durable et inclusive.

2.2.1. Logement : un accent mis sur l'offre et la qualité, mais sans vision globale

La forte pression démographique sur Casablanca a conduit à un important déficit de logements, qui s'illustre notamment dans l'apparition et la persistance de bidonvilles et de formes de logements non réglementaires. Aujourd'hui, Casablanca-Settat occupe la

première place au Maroc en matière de demandes de logement, avec environ 30% de la demande totale (soit 478 300 demandes de logement par rapport à un nombre total de plus d'1.5 million de demandes)⁹. D'après l'Enquête sur le logement de 2015, le niveau de satisfaction en matière de logement à Casablanca-Settat est également l'un des plus bas au Maroc, avec seulement 58% de ménages satisfaits contre une moyenne nationale de 76% (Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, 2016).

2.2.2. Une vaste palette de programmes nationaux en matière de logement

En matière d'action publique, les problèmes liés au logement ont souvent fait l'objet de mesures de résorption *a posteriori*. Le logement relève principalement de la compétence de l'État au Maroc et de nombreuses stratégies d'intervention ont été formulées, notamment pour résorber l'habitat insalubre, soutenir la rénovation urbaine et promouvoir l'offre de logements: éradication des bidonvilles, traitement de l'habitat menaçant ruine, réhabilitation de l'ancienne médina, et politique de villes nouvelles et de nouveaux pôles urbains (voir Graphique 2.14.).

Graphique 2.14. Stratégies d'intervention en matière de politique du logement au Maroc



Source : Présentation de l'ancien Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville à l'atelier OCDE sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca, tenue le 31 janvier 2017 à Casablanca-Maroc.

Éradication des bidonvilles

L'initiative nationale « Villes sans Bidonvilles » (VSB) lancée en 2004 avait pour objectif de résorber l'ensemble des bidonvilles en milieu urbain d'ici un horizon initialement fixé à 2010, prolongé par des programmes complémentaires. À ce jour, l'initiative a été déclinée en trois programmes (2006, 2011 et 2014) pour l'ancienne région du Grand Casablanca, visant 113 700 ménages. Elle comprend également un programme d'éradication concernant les provinces de Settat, Benslimane et El Jadida (9500 ménages). Le taux de résorption des bidonvilles pour chacun des trois programmes ciblant l'ancienne région du Grand Casablanca s'élève déjà à 90%, 85% et 50%

respectivement – avec des résultats particulièrement marquants comme la disparition de certains bidonvilles qui furent un temps emblématiques de la ville de Casablanca (Ben M'Sick, Bachkou, Carrières centrales, Sidi Moumen, entre autres). Le programme VSB se caractérise par une approche et une gouvernance innovante (voir Encadré 2.2.).

Encadré 2.2. « Villes sans Bidonvilles » au Maroc : une approche intégrée et contractuelle innovante

Gouvernance : des instruments contractuels

VSB a la particularité de s'appuyer sur une approche forte de partenariat entre tous les niveaux d'administration publique (national, régional, préfectoral et provincial, communal) et les opérateurs (publics et privés). Un manuel de procédures définit les responsabilités de chaque acteur ainsi que des ménages bénéficiaires du programme et de leurs représentants (associations de quartier et organisations non gouvernementales). Les partenariats sont formalisés à travers la signature de contrats VSB entre l'État et les collectivités locales pour chaque ville participant au programme. Les contrats VSB sont suivis de la signature de conventions techniques et opérationnelles entre les autorités nationales et l'opérateur retenu pour le financement et la réalisation des objectifs.

Financement

Le coût du programme est pris en charge par une combinaison de subventions de l'État, de recettes provenant de la vente d'autres produits réalisés dans le cadre des projets intégrés (tels que la vente de lots commerciaux) et de la contribution des ménages bénéficiaires eux-mêmes (fonds propres ou emprunts bancaires). Si le principe de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires est systématiquement appliqué, des aides sont prévues pour les ménages particulièrement vulnérables. Le Fonds de Solidarité de l'Habitat (FSH), qui est alimenté par les recettes de la taxe sur le ciment, concède des avances sur les subventions et les prêts pour le financement des premiers travaux.

Suivi et évaluation

Plusieurs mécanismes ont été mis en place afin de permettre le suivi du programme VSB (création de comités de suivi au niveau national, régional, provincial ; élaboration d'indicateurs de performance ; évaluations du programme VSB et des programmes locaux et des opérations de résorption des bidonvilles) ainsi que le suivi des bénéficiaires (par les directions régionales du ministère). Il est également préconisé de conduire une évaluation de l'impact environnemental des grandes opérations.

Source : Élaboration OCDE sur la base du Rapport national « Résorption des bidonvilles : l'expérience marocaine », préparé pour la conférence internationale ONU-Habitat et Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville du Royaume du Maroc « Sortir des bidonvilles : Un défi mondial pour 2020 », 26-29 novembre 2012, Rabat.

Traitement de l'habitat menaçant ruine

Cette intervention s'est déclinée en quatre volets : (i) relogement et recasement des ménages ; (ii) démolition des habitations menaçant ruine après évacuation ;

(iii) confortement des habitations ; et (iv) réfection des habitations. Le ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville (MATUHPV) est l'une des parties ayant conclu une convention dédiée à la rénovation des édifices menaçant ruine. Cette action s'appuie sur une enveloppe totale de MAD 1,75 milliard, dont MAD 306 millions proviennent du ministère. Cette convention porte sur la réhabilitation de 6 338 demeures, dont 2 180 qui seront entièrement démolies. Les autorités procéderont à la démolition partielle de 956 maisons, tandis que 2 921 unités seront réaménagées. Sur un total de 9 250 familles recensées à reloger, 3 995 familles ont été relogées définitivement; une offre de logement a été proposée à 2 106 familles.

Le décret portant application de la loi n°94-12 relative aux bâtiments menaçant ruine et à l'organisation des opérations de rénovation urbaine a été adopté en septembre 2017. Il prône une approche de protection, définit les responsabilités des différents intervenants (tels que les différents départements de l'Agence nationale de la rénovation urbaine et de la réhabilitation des constructions menaçant ruine, les contrôleurs relevant de l'Agence ou des collectivités territoriales, etc.), fixe les modalités des procès-verbaux et les sanctions pour toute personne entravant les interventions.

Réhabilitation de l'ancienne médina de Casablanca

Ce programme en trois phases s'inscrit dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH). Démarré en 2010 et complété par les programmes de 2013 et de 2016, le programme de réhabilitation et de mise à niveau de l'ancienne médina de Casablanca repose sur une stratégie globale de développement local qui couvre l'ensemble des aspects socio-économiques, culturels et architecturaux, selon une conception qui donne la priorité aux besoins réels des populations et les sensibilise à la nécessité de s'engager dans le processus de développement de leur quartier et de l'exploitation rationnelle des ressources locales disponibles. Il reflète une forte volonté royale de renforcer l'attractivité de Casablanca à tous les niveaux en préservant l'authenticité des sites historiques et patrimoniaux qui incarnent l'héritage culturel et spirituel du Maroc.

Le programme de réhabilitation et de mise à niveau de l'ancienne médina de Casablanca a d'ores et déjà permis la modernisation des réseaux dans l'ancienne médina de Casablanca (assainissement, eau, électricité, éclairage), la reconversion d'anciens consulats en écoles, la construction de nouveaux centres de santé (tels que le centre de santé « 9 Juillet » dédié aux actions de consultation des maladies chroniques, de sensibilisation et de prévention), ou encore la reconversion d'une ancienne église espagnole en une maison de la culture. Le programme de réhabilitation a également permis la restauration et la rénovation d'une synagogue (Ettedgui), d'un mausolée (Sidi Allal Al Karaouani) et d'une mosquée (Ould El Hamra).

Politique de villes nouvelles

Initié en 2004, un programme national de villes nouvelles prévoyait la création potentielle d'une quinzaine de nouveaux pôles urbains dans la périphérie des principales villes du Maroc d'ici 2020. À ce jour, une dizaine de villes nouvelles ont effectivement vu le jour, mobilisant de très importants investissements. Certaines villes nouvelles sont portées par le holding Groupe Al Omrane (GAO) – comme Tamesna près de Rabat, et Tamansourt à la périphérie de Marrakech – tandis que d'autres sont portées par la société CDG Développement, filiale de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) – comme l'éco-cité de

Zenata dans la deuxième couronne nord de Casablanca, inaugurée en 2006 sur une réserve foncière de 1 830 hectares qui appartenait à l'État et qui ambitionne d'accueillir 300 000 habitants d'ici 2030.

Le cœur de Casablanca a également bénéficié d'un investissement substantiel pour la reconversion de l'ancien aéroport d'Anfa en une nouvelle centralité urbaine sur une réserve foncière de plus de 350 hectares, dont un vaste réseau d'espaces verts (y compris un parc métropolitain de 50 hectares), un nouveau quartier d'affaires (abritant la Casablanca Finance City), et de nouveaux quartiers aménagés offrant logements, bureaux, commerces, hôtels, ainsi qu'équipements d'éducation, de santé, de culture, de sport et de loisirs. Des fonds supplémentaires (s'élevant à MAD 657 millions) ont également été débloqués pour améliorer l'accessibilité d'Anfa, notamment à travers de nouvelles voies de circulation et les transports collectifs (tramway et RER).

2.2.3. Un manque de vision globale et cohérente

Si cette large palette de programmes a permis de mettre l'accent sur la nécessité d'assurer une offre plus importante et une meilleure qualité de logement, elle ne constitue pas pour autant une vision globale et cohérente à l'échelle métropolitaine. Un grand nombre de pays de l'OCDE sont confrontés au défi commun de promouvoir l'accès à des logements abordables et de qualité, et ils emploient quatre grandes catégories d'instruments : les subventions à l'accès à la propriété, le logement locatif social, les allocations logement liées au niveau de revenu, et le logement locatif privé (voir Encadré 2.3.).

Bien que les données soient insuffisantes pour permettre une comparaison internationale exhaustive, il ressort que l'efficacité de ces instruments dans la recherche d'objectifs de croissance inclusive dépend pour beaucoup de la coordination entre niveaux de gouvernement (notamment entre le niveau national et les collectivités territoriales), entre différents champs de politique publique (notamment entre politique de logement et politique urbaine, politique de mobilité, etc.) et à la bonne échelle (métropolitaine plutôt que simplement municipale) (voir Tableau 2.1.). L'expérience de plusieurs métropoles de l'OCDE montre que pour être véritablement efficace dans la quête de mixité sociale et d'inclusion sans créer d'effets pervers (tels qu'un phénomène de gentrification qui accroît les inégalités), une politique de logement doit s'intégrer avec d'autres politiques sectorielles – notamment celle de la mobilité et de l'emploi – au sein d'une stratégie de développement métropolitain. Par exemple, Vancouver aborde les questions de logement au niveau métropolitain à travers son autorité métropolitaine Metro Vancouver au sein d'une stratégie coordonnée de long terme intitulée « Metro Vancouver 2040 », et bien que cette autorité ne gère pas elle-même les transports, elle a un rapport étroit avec l'autorité métropolitaine des transports TransLink (voir Encadré 2.4.). Par ailleurs, Amsterdam met également un accent prononcé sur l'offre de logements abordables à l'échelle métropolitaine au sein de sa vision 2016-2020, tandis que l'État vient d'adopter une nouvelle loi visant à simplifier le cadre global de planification territoriale (voir Encadré 2.5.).

Encadré 2.3. Les politiques de soutien à l'accès à un logement abordable de qualité dans les pays de l'OCDE

État des lieux en matière de logement dans les pays de l'OCDE

De nombreux ménages dans les pays de l'OCDE voient leur budget grevé par les coûts du logement. En moyenne, près de 15% des locataires et 10% des propriétaires qui remboursent un prêt hypothécaire consacrent plus de 40% de leur revenu disponible au logement dans les pays de l'OCDE. L'incidence de la surcharge financière liée au logement est beaucoup plus prononcée parmi les ménages à bas revenus : 39% pour les acquéreurs et pour les locataires du secteur privé. Les ménages de la classe moyenne ne sont pas épargnés: dans les pays de l'OCDE, près de 9% des acquéreurs d'un logement de la classe moyenne supportent une charge mensuelle de remboursement trop élevée.

L'accès au logement et la qualité des logements restent une grande préoccupation dans de nombreux pays de l'OCDE. La plupart des pays de l'OCDE signalent que 1 à 8 personnes sur mille sont privées d'un accès régulier au logement. En outre, de nombreux ménages sont mal logés : 15% des ménages à bas revenus vivent dans des logements trop exigus et 14% n'ont pas accès à des toilettes intérieures avec chasse d'eau. La criminalité de voisinage et la pollution sont également problématiques pour de nombreux ménages dans les pays de l'OCDE.

L'accès à un logement abordable et de qualité est important pour promouvoir un certain nombre d'objectifs de politique sociale, notamment la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et l'inclusion sociale. Les nouvelles données recueillies au moyen du Questionnaire de l'OCDE sur le logement social et abordable montrent que promouvoir l'accès à un logement abordable est, de fait, un objectif important des politiques du logement dans de nombreux pays de l'OCDE. Tous les 26 pays de l'OCDE qui ont répondu au questionnaire mentionnent l'amélioration de l'accès au logement comme faisant partie des cinq principaux objectifs de la politique du logement. Parmi eux, 18 pays citent explicitement l'amélioration de l'accessibilité financière.

Les instruments de politique publique

Les pays de l'OCDE utilisent un large éventail d'instruments complexes pour mettre en œuvre leur politique du logement, mais tous ces instruments ne semblent pas cadrer avec l'objectif de faciliter l'accès des ménages à bas revenus à un logement abordable.

- Un des leviers fréquemment employés consiste à verser des **subventions aux propriétaires** d'un logement, qui reçoivent des aides publiques considérables dans de nombreux pays de l'OCDE : les dépenses signalées peuvent atteindre 2,3% du PIB. Dans la plupart des pays déclarants, les propriétaires ont droit à des subventions, une aide financière et des garanties publiques souvent réservées aux primoaccédants à bas revenus. En outre, ils peuvent souvent prétendre à un allègement d'impôt pour l'achat de leur logement – notamment un dégrèvement fiscal au titre des intérêts hypothécaires – et à un régime fiscal favorable applicable au logement résidentiel. En général, ces deux derniers instruments ne ciblent pas spécifiquement les ménages à bas revenus et, de fait, tendent à favoriser les ménages plus aisés ; en outre, ils faussent les incitations à investir dans d'autres modes d'occupation et/ou actifs et exercent souvent des tensions sur les prix des logements.

- La plupart des pays de l'OCDE soutiennent aussi l'offre de **logement locatif social**. Une aide directe existe dans de nombreux pays – elle est principalement accordée par les autorités locales et financée en partie par l'administration centrale – mais elle est de plus en plus souvent complétée par des subventions accordées à d'autres prestataires. Les prestataires non publics de logement locatif social sont essentiellement des organisations sans but lucratif ou des coopératives, mais il s'agit également, dans certains pays de l'OCDE, de propriétaires à but lucratif qui mettent à disposition des logements sociaux en vertu de contrats temporaires spéciaux. Le logement locatif social n'est pas toujours réservé aux ménages à bas revenus, mais ces ménages constituent la majorité des locataires dans de nombreux pays – surtout dans les régions qui souffrent d'une pénurie de logement locatif social. L'aide au logement locatif social apportée par l'administration centrale oscille entre 0,1 et 0,6% du PIB dans les pays déclarants, mais les financements publics reculent dans de nombreux pays. Par conséquent, les prestataires doivent rechercher d'autres formes de financement. L'évolution des sources de financement, conjuguée aux transformations du profil socio-économique et des besoins des locataires, obligeront les prestataires de logement social et les pouvoirs publics à comprendre les incitations, les objectifs et les caractéristiques de leurs clients et à s'y adapter.
- De plus en plus, l'aide au logement prend la forme de **subventions liées aux revenus** visant à réduire le coût des logements, généralement appelées allocations de logement. Les pays déclarants consacrent 0,6% à 1,8% de leur PIB aux allocations de logement. Presque tous ont recours à cet instrument d'action ; dans la moitié d'entre eux, les allocations sont réservées aux locataires – et sont généralement disponibles aussi bien pour les locataires du secteur privé que du secteur social –, mais dans l'autre moitié, les ménages propriétaires de leur logement les perçoivent aussi. Elles sont généralement accordées sous condition de ressources, mais les critères d'éligibilité et les barèmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Par rapport au logement locatif social, cet instrument d'action présente certains avantages, notamment un accès plus équitable aux prestations lorsqu'il s'agit d'un droit et un moindre frein à changer de logement. Les allocations présentent aussi des inconvénients: elles peuvent être moins efficaces pour garantir l'accès à un logement locatif de qualité, notamment pour les ménages vulnérables, et avoir des effets pervers sur les prix des loyers.
- À l'heure où l'aide publique au logement tend à se détourner du logement locatif social, le **secteur locatif privé** joue un rôle de plus en plus important pour garantir l'accès à un logement abordable. On dispose de très peu de données sur le montant des aides apportées au secteur locatif privé au moyen d'instruments autres que les allocations de logement, ainsi que sur la capacité de ces instruments à améliorer l'accès à un logement abordable pour les ménages vulnérables et à bas revenus. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour comprendre comment les pouvoirs publics peuvent accroître de manière efficace l'offre de logements locatifs abordables par le secteur privé. Il est également important de mieux comprendre en quoi l'encadrement des loyers, la protection des locataires et d'autres aspects de la législation sur les baux d'habitation aident le secteur à offrir des logements abordables et de qualité aux ménages à bas revenus ou au contraire l'en empêchent.

Les instruments de la politique du logement qui sont mis en place par les pays de l'OCDE peuvent être analysés en fonction de la ventilation des dépenses publiques entre les différents domaines d'action. Les données de l'OCDE disponibles ne sont pas assez robustes pour pouvoir procéder à une comparaison internationale exhaustive, et une analyse plus poussée est nécessaire pour élargir la couverture des données et valider leur qualité. Toutefois, les données existantes laissent penser que les logements occupés par leurs propriétaires bénéficient d'un soutien considérable par rapport à d'autres modes d'occupation ; cette situation n'est pas compatible – dans les rares pays où des informations sont disponibles – avec la neutralité à l'égard des modes d'occupation des objectifs affichés de la politique du logement, ni avec le principe d'aider les ménages qui en ont le plus besoin, qui sont généralement sous-représentés parmi les propriétaires-occupants.

Source : adapté de Salvi del Pero, A. et al. (2016), *Policies to promote good-quality affordable housing in OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176, Publications OCDE.

Tableau 2.1. Instruments et répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement pour bâtir des marchés du logement plus inclusifs

Catégories d'instruments	Rôle du gouvernement national	Rôle des collectivités territoriales	Impact possible sur la croissance inclusive
Subventions pour l'accès à la propriété de logements	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions, assistance financière et abattement fiscal pour l'accès à la propriété • Subventions à la construction de logements occupés par leurs propriétaires • Dispositifs de « louer pour acheter » (« <i>rent-to-buy</i> ») • Soutien pour les hypothèques en difficulté • Subventions pour l'efficacité énergétique et la régénération des logements • Fiscalité des logements résidentiels 	Les mesures pour soutenir l'accès à la propriété ont tendance à stimuler l'étalement urbain, ce qui décourage l'accès aux pôles économiques et engendre de la ségrégation résidentielle. L'impôt foncier est l'impôt local le plus répandu et souvent considéré comme contribuant à la stabilité des revenus des grandes métropoles. En particulier, l'impôt foncier sur les biens résidentiels permet de faire payer les bénéficiaires des services locaux (contrairement à la taxe professionnelle qui peut être partiellement exportée à des résidents d'autres juridictions).	Les subventions et l'assistance financière sont souvent réservées aux ménages à bas revenus qui accèdent à la propriété pour la première fois. Les abattements fiscaux et la fiscalité des logements résidentiels ont tendance à favoriser les ménages plus aisés, ce qui risque de pervertir les incitations à l'investissement dans d'autres types de régime et d'exercer une pression sur les prix des logements.
Allocations logement	Allocations et bons logement (« <i>housing vouchers</i> »)		Les subventions liées au revenu en fonction des ressources pour les coûts de logement permettent un accès plus équitable aux allocations et créent un effet moins dissuasif sur la mobilité résidentielle, mais peuvent s'avérer moins efficaces pour permettre à des ménages vulnérables d'accéder à des logements locatifs de bonne qualité et peuvent avoir des effets pervers sur les loyers.

Catégories d'instruments	Rôle du gouvernement national	Rôle des collectivités territoriales	Impact possible sur la croissance inclusive
Logement social	Fiscalité et subventions à la construction de logement social locatif	<p>Il s'agit de l'instrument qui implique le plus directement les villes et métropoles puisque les collectivités locales sont souvent responsables du logement social locatif, avec un cofinancement de l'État.</p> <p>En France, la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000) oblige les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) à fournir un minimum de 20% de parc social locatif. La loi « Duflo I » (2013) a augmenté ce seuil à 25%.</p> <p>En Pologne, les communes sont chargées de l'offre et de la maintenance des logements sociaux pour les habitants à bas revenus. Il s'agit d'une lourde responsabilité pour les communes qui ont une forte proportion de ménages à bas revenus et un niveau élevé de chômage car les ressources financières locales pour le logement social proviennent en grande partie de l'impôt sur le revenu.</p> <p>Au Chili, de par le passé, les zones ciblées pour la construction de logements sociaux n'étaient pas toujours équipées des infrastructures urbaines nécessaires. La connectivité entre les logements sociaux et le centre-ville ou les pôles d'emploi était également souvent déficiente.</p>	
Soutien aux logements locatifs et régulation	<p>Subventions à la construction de logements locatifs</p> <p>Fiscalité des logements locatifs</p> <p>Abattement fiscal sur les loyers pour les locataires</p> <p>Contrôle des loyers sur le marché de la location</p> <p>Garanties de loyer</p> <p>Législation sur les logements locatifs</p>	Des mesures de zonage inclusif (« <i>inclusionary zoning</i> ») ont été fréquemment déployées dans des villes et comtés aux États-Unis comme Boston, Chicago, New York, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington, DC.	Contribue à la mixité de revenus dans les quartiers

Source : OCDE (2016), *Mettre les villes au service de tous : Données et actions pour une croissance inclusive* (disponible uniquement en anglais), Publications OCDE, Paris, s'appuyant sur la classification des instruments présentés dans Salvi del Pero, A. et al. (2016), « Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries », <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>.

Encadré 2.4. L'intégration de la politique de logement dans une stratégie de croissance métropolitaine : l'exemple de la métropole de Vancouver (Canada)

La métropole de Vancouver se situe au sud-ouest de la Colombie britannique au Canada, et couvre une surface de 2 832 km². Il s'agit de la seule métropole au Canada qui ne soit pas le résultat d'une fusion de municipalités. Elle rassemble une population d'environ 2,4 millions d'habitants, soit environ 50% de la population de la Colombie britannique et environ 13% de celle du Canada. La région a connu une forte croissance au cours des trois dernières décennies, gagnant plus d'un million d'habitants en une génération. Vancouver enregistre aujourd'hui les prix du logement les plus élevés au Canada. La métropole est administrée par une autorité supra-municipale appelée Metro Vancouver, initialement créée en 1967. Metro Vancouver rassemble 24 autorités locales (22 municipalités, une « zone électorale » et une communauté autochtone appelée « *Treaty First Nation* »). Metro Vancouver est principalement en charge d'équipements tels que la gestion de l'eau et des déchets, la qualité de l'air, les parcs régionaux, la gestion de la croissance, et les questions de logement abordable. L'autorité métropolitaine s'appuie sur un personnel d'environ 1 500 employés et un budget de CAN 699,1 millions en 2017. Metro Vancouver tire son budget annuel principalement des coûts des prestations de services publics qu'il gère en partenariat avec les municipalités (eau potable, égouts et gestion des déchets solides).

Il existe une autorité métropolitaine de transport indépendante de Metro Vancouver, qui s'appelle TransLink. Cette autorité métropolitaine de transport a été créée en 1998 et elle établit et gère les tarifs des services régionaux de transport public. TransLink est gouvernée par le Conseil des maires des transports régionaux (dans lequel les 24 autorités locales membres de Metro Vancouver sont représentées) et le Conseil des directeurs de TransLink. Metro Vancouver est chargé de formuler la stratégie de croissance et les objectifs de qualité de l'air que TransLink doit prendre en considération lors de l'élaboration des stratégies de transport sur le long terme. Metro Vancouver fournit également des indications à TransLink sur ses stratégies de transport de long terme et sur les plans d'investissement de 10 ans, ainsi qu'au Conseil des maires sur les augmentations de plafond des emprunts dans les plans d'investissement de transport de 10 ans. Translink emploie environ 6 700 personnes et tire principalement son revenu annuel de la taxation (surtout des taxes sur l'essence et de la taxe foncière), des frais d'utilisation et des subventions. Le total des revenus consolidés pour l'année 2016 était estimé à CAN 4 milliards.

La stratégie de croissance de Metro Vancouver est un accord entre le niveau métropolitain et les municipalités membres sur des objectifs économiques, sociaux et environnementaux et sur les actions prioritaires. La stratégie a pour but d'aboutir à une action publique coordonnée en matière de logement, de transport, d'infrastructures et de développement économique. La stratégie de croissance actuellement en vigueur – « *Metro Vancouver 2040: Shaping our Future* » – a été adoptée en 2011. Elle porte sur cinq objectifs majeurs : le développement urbain, l'économie métropolitaine, l'environnement et le changement climatique, le logement et les équipements communautaires, et l'intégration entre aménagement du territoire et transport. La stratégie est revue tous les cinq ans et les progrès constatés sur ses objectifs sont examinés lors d'un rapport annuel. Ce rapport inclut un ensemble de mesures de performance pour chacun des cinq objectifs et des stratégies connexes.

Source: OCDE (2015a), *Governing the City*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

Encadré 2.5. Une politique interventionniste en matière de logement : l'exemple de la métropole d'Amsterdam (Pays-Bas)

La métropole d'Amsterdam rassemble environ 2.4 millions d'habitants (dont seulement un tiers – 834 713 habitants – vivent dans la ville d'Amsterdam). Forte de son dynamisme économique et d'une puissante attractivité, elle enregistre une importante croissance démographique : les prévisions estiment que d'ici 2040, la population augmentera de 23% dans l'ensemble de la métropole et de 20% dans la ville centre. Face à cette croissance, les prix du logement ont connu une forte poussée et sont aujourd'hui largement supérieurs à la moyenne nationale : la dépense mensuelle moyenne pour 75m² était de EUR 979 en 2015 contre une moyenne nationale de EUR 793. Amsterdam se caractérise également par une grande proportion de marché locatif privé (20% contre 7% au niveau national) et un large parc de logement social (environ 50% contre 33% au niveau national). La métropole se trouve confrontée au défi de fournir une offre de logements de qualité à des prix abordables à cette population en pleine expansion, tout en subissant les contraintes spatiales propres à sa géographie (baie).

La métropole connaît également une demande croissante de déplacements. La majorité des résidents d'Amsterdam se déplace quotidiennement à vélo (63%). Dans la ville, environ un tiers des déplacements s'effectue à vélo, contre 22% en voiture et 16% en transports collectifs. Le défi consiste à combiner les intérêts et les besoins de différents types d'utilisateurs (tels que cyclistes contre piétons, cyclistes contre les deux-roues motorisés, etc.).

La vision structurelle de la ville d'Amsterdam (2012-2040) met en avant l'ambition de devenir « économiquement forte et durable ». Elle vise à accroître la densité (afin d'accueillir 70 000 nouveaux logements dans la ville centre d'ici 2040), transformer les zones monofonctionnelles en territoires polyvalents, améliorer les transports à l'échelle métropolitaine, améliorer la qualité des espaces publics et allouer plus d'espace à la marche et au vélo, investir dans l'usage récréatif des espaces verts et à se préparer pour l'ère de l'après-énergie fossile. La ville d'Amsterdam possède environ 80% de son territoire. Jusqu'à récemment, la ville établissait un bail foncier à révision périodique (le loyer foncier était alors révisé au début de chaque bail de 50 ans). En 2016, la ville est passée au système de bail foncier perpétuel (loyer foncier unique, qui n'est qu'indexé annuellement à l'inflation).

L'aire métropolitaine d'Amsterdam (MRA) est régie par une instance de coordination intercommunale informelle qui rassemble 34 municipalités, 2 provinces et l'autorité métropolitaine des transports (qui rassemble pour sa part seulement 15 municipalités). MRA a établi une vision intitulée « *Room for Economic Vitalisation 2016-2020* », qui souligne sept priorités économiques, sociales, spatiales et environnementales. Le logement est l'une des priorités les plus urgentes, avec 250 000 logements à construire entre 2016 et 2040.

Au niveau national, une nouvelle loi sur l'environnement et l'aménagement (Omgevingswet) a été adoptée en 2016 et entrera en vigueur en 2019. Cette nouvelle loi fusionne 26 lois auparavant séparées et simplifie plus de 100 réglementations ministérielles afin d'assurer un cadre de planification plus cohérent et intégré.

Source: OCDE (2017), *The Governance of Land Use in the Netherlands: The Case of Amsterdam*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274648-en>.

2.3. Transport : d'importants investissements consentis, qu'il reste à optimiser et à poursuivre à la bonne échelle

Si Casablanca-Settat dispose d'une connectivité nationale relativement bonne (en tant que hub portuaire, ferroviaire, routier, autoroutier) – qui sera encore accrue avec la réalisation de l'autoroute continentale Rabat-Casablanca (57 km) dans le cadre du Plan national

routier à l'horizon 2035 –, une mise à niveau demeure nécessaire dans plusieurs domaines. La couverture routière et ferroviaire est notamment inégale au sein de la région, tandis que la métropole de Casablanca souffre d'un engorgement croissant.

2.3.1. Les progrès accomplis par le Plan de Déplacements Urbains (PDU)

Un pas majeur avait été franchi avec la préparation du Plan de Déplacements Urbains (PDU) 2004-2008, réalisé par la wilaya de l'ancienne région du Grand Casablanca. Cet exercice avait permis un important travail de recueil de données, avec notamment une Enquête Ménage Déplacement (3 500 ménages), une enquête cordon origine-destination, des comptages de circulation et une enquête de stationnement à l'échelle du Grand Casablanca. Le diagnostic de ces données avait permis d'identifier plusieurs dysfonctionnements : manque de coordination entre les différents modes de transports, envahissement des grands taxis, périphérie faiblement desservie, absence de mécanismes pérennes de financement pour les transports collectifs, un réseau de bus non hiérarchisé et non intégré. Ces difficultés conduisent à un développement des transports informels et à un accroissement de l'usage de la voiture individuelle.

Le PDU a permis l'émergence d'une réflexion stratégique sur la mobilité à l'échelle du Grand Casablanca ainsi que la création d'une société de développement local (SDL) chargée de l'exploitation du tramway, Casa Transport (voir Encadré 2.6.). Le PDU a préconisé d'améliorer la couverture avec la création de nouvelles lignes, d'accroître l'offre de transport de masse et de mettre en place une intégration tarifaire des différentes composantes du système de transports collectifs, en s'appuyant sur une série d'études inédites jusqu'alors (voir Encadré 2.7.). Il a identifié cinq corridors à desservir par des transports collectifs en site propre (TCSP)¹⁰ : une ligne de métro, une ligne ferroviaire régionale (type RER) et trois lignes de tramway. Par ailleurs, le PDU a prôné une restructuration du réseau de bus, notamment pour la desserte des zones à moindre densité. Les autres préconisations du PDU incluent: l'interopérabilité entre les réseaux de transports collectifs, la mise en place d'un plan de circulation et d'une politique de stationnement, le réaménagement de la voirie pour favoriser les transports collectifs et la mise en place d'un cadre institutionnel pour la gestion de la mobilité.

Encadré 2.6. Casa Transport

Plusieurs grandes villes du Maroc se sont dotées de sociétés de développement local (SDL) en tant que nouveau mode de gestion des services publics locaux qui s'appuie sur la souplesse des sociétés anonymes. Casa Transport est l'une des premières SDL à avoir vu le jour puisqu'elle a été créée en 2008 par la signature d'une charte communale et dotée d'un capital de 4 milliards MAD pour exploiter le tramway et actualiser les études pour le PDU du Grand Casablanca. Il s'agit d'une expérience intéressante de gouvernance pluri niveaux, dans la mesure où le conseil d'administration de Casa Transport est composé de représentants des collectivités territoriales (commune de Casablanca, préfecture et région), de l'État (wali, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'économie et des finances) et des grands institutionnels (Fonds Hassan II, Office national des chemins de fer).

Source: Élaboration OCDE.

Encadré 2.7. Études sur la mobilité urbaine à Casablanca

Études de définition d'un réseau de TCSP (2008, 2010, 2015)

Le PDU du Grand Casablanca (2008) a préconisé la réalisation d'un réseau de transports collectifs en site propre (TCSP) articulé autour d'une ligne de métro, une ligne de réseau express régional (RER) et trois lignes de tramway. Plusieurs études ont été réalisées à cette fin :

- En 2008, Casa Transport a réalisé une étude de définition du réseau de TCSP du Grand Casablanca, avec une importante dimension prospective, qui avait pour objectif de déterminer les contours d'un réseau de transports collectifs qui répondrait aux enjeux de mobilité à l'horizon 2030.
- En 2010, Casa Transport a conduit une étude de faisabilité de la deuxième phase des infrastructures de TCSP du Grand Casablanca (suite aux deux premières lignes de tramway).
- En 2015, Casa Transport a mené une étude d'actualisation des études de définition du TCSP. Ce travail s'est appuyé sur un modèle de prévision de trafic et sur des projections d'évolution des variables socio-économiques et démographiques à l'horizon 2030. Il a abouti au choix d'un scénario de réseau de TCSP, avec un phasage et des tracés précis de lignes.

L'ensemble de ces études ont permis de confirmer les corridors de TCSP définis à l'échelle du Grand Casablanca à l'horizon 2030. Compte tenu de l'importance des investissements nécessaires, la priorité a été donnée aux lignes de tramway T1 et T2 à l'échelle de la ville de Casablanca et à la ligne de RER à l'échelle de l'agglomération.

Étude de restructuration du réseau de bus (2011)

Une étude de restructuration du réseau de bus a été menée en 2011 par l'Autorité Organisatrice des Déplacements Urbains (AODU). Cette étude a formulé :

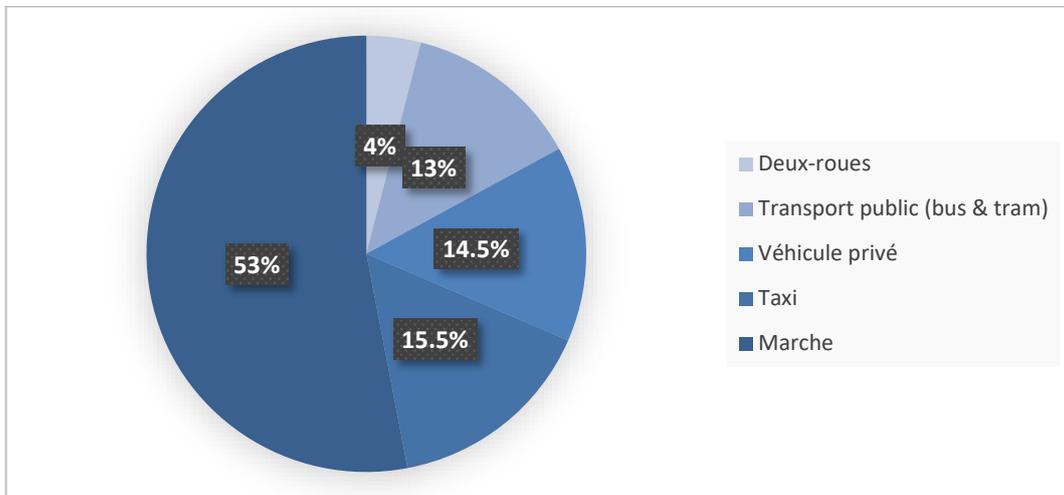
- Un diagnostic de la situation du réseau de bus (atouts, faiblesses, opportunités et menaces) : cette analyse a notamment relevé des difficultés liées à un réseau de bus peu organisé, couvrant partiellement les secteurs périphériques et ne répondant pas aux évolutions des besoins.
- Une stratégie de restructuration pour le futur réseau : par la suite, trois scénarios de restructuration ont été construits, puis confrontés (analyse multicritères), avant d'aboutir au choix et à l'approfondissement d'un scénario. Le résultat de ce travail a été la définition d'un nouveau réseau de bus qui puisse mieux répondre aux évolutions de la demande et rabattre les usagers sur le tramway. Bien que la restructuration n'ait pas été mise en œuvre au moment de la mise en service du tramway, ce travail pourrait alimenter la réflexion menée actuellement sur la restructuration du réseau de bus à l'horizon 2019.

Source: Élaboration OCDE.

2.3.2. ... qu'il convient désormais d'élargir

À ce jour, parmi les préconisations initiales du PDU, seule la première ligne de tramway a été mise en service, en décembre 2012. Cette ligne relie l'ouest et l'est de la ville en passant par le centre historique, desservant 48 stations à une vitesse de 19km/h. Elle est exploitée par une filiale de RATP Dev sous l'autorité de Casa Transport. Par ailleurs, les enquêtes conduites depuis l'adoption du tramway suggèrent des résultats encourageants en termes de fréquentation et de satisfaction des voyageurs. Néanmoins, cette première ligne ne dessert qu'une petite partie de la ville de Casablanca (31 km) et évite les artères radiales, qui sont les plus chargées. Il est prévu qu'elle soit suivie de trois autres lignes de tramway et de deux lignes de bus à haut niveau de service d'ici 2022. En attendant, devant le déficit en offre de transports collectifs, les habitants de l'ancien Grand Casablanca se déplacent principalement à pied (53% en 2014) et en mode motorisé (34%, avec 14,5% en véhicule particulier, 15,5% en taxi, et 4% en deux-roues), plutôt qu'en transports collectifs (bus et tramway, qui représentent ensemble seulement 13%) (voir Graphique 2.15.). Les discussions récurrentes en vue de construire un métro à Casablanca ont été abandonnées au profit du tramway, surtout en raison de l'important coût budgétaire (estimé quatre fois plus élevé que celui du tramway pour un métro souterrain ; le coût serait moindre pour un métro aérien, mais les simulations visuelles ont soulevé des inquiétudes en matière d'insertion architecturale). Parmi les préconisations initiales du PDU, la restructuration du réseau de bus, le plan de circulation, la réalisation de couloirs-bus, la politique de stationnement, l'intégration tarifaire et l'intégration des réseaux n'ont pas encore été mis en œuvre.

Graphique 2.15. Modes de déplacement des habitants dans l'ancienne région du Grand Casablanca



Source : Casa Transport.

Une vision stratégique et intégrée de la mobilité à Casablanca reste ainsi à définir et à mettre pleinement en œuvre avec une articulation et une cohérence à renforcer entre les politiques et stratégies d'urbanisme et de transport. À cet égard, les modalités de gouvernance seront primordiales pour l'efficacité de l'action publique en matière de mobilité car une grande partie des difficultés était liée aux limites institutionnelles et opérationnelles :

- *L'ancienne région de Casablanca : une instance de planification sans compétence en termes de mobilité.* Avant la réforme de régionalisation avancée de 2015, l'ancienne région ne détenait pas la compétence mobilité. Ceci représentait un frein à la mise en œuvre du PDU, pour deux raisons. En premier lieu, les préconisations du PDU ne s'imposaient pas aux politiques menées par la région du Grand Casablanca et par les autres collectivités territoriales (notamment les communes). Les recommandations restaient donc au stade de principes de mobilité, dont l'application restait volontaire. En second lieu, la région du Grand Casablanca ne disposait pas des ressorts nécessaires à l'application de cette stratégie (tels que la compétence d'organiser les transports collectifs, de gérer la voirie, etc.). Dans ce cadre institutionnel, l'application de la stratégie définie dans le PDU demeurait délicate.
- *L'AODU : une instance stratégique à courte durée de vie.* Une Autorité organisatrice des déplacements urbains du Grand Casablanca (AODU) avait été créée en 2008 avec pour mission de planifier et d'organiser l'ensemble de la mobilité urbaine sur le périmètre de la région du Grand Casablanca. Elle s'était dotée d'un plan de travail, d'un budget cofinancé par la région et les municipalités, d'un groupe d'experts et d'outils d'assistance technique en 2009. Cela lui avait permis de lancer d'importantes études entre 2010 et 2013, notamment sur la gestion du trafic et la restructuration du réseau de bus (opéré par la société M'dina Bus à travers un contrat de gestion déléguée). Toutefois, son rôle est resté cantonné à celui de chargé d'études sans pouvoir mettre ces dernières en pratique, et faute d'autres résultats tangibles, ses dotations budgétaires n'ont cessé de se réduire (chutant de 6,5 millions MAD en 2012 à 4,5 millions MAD en 2014), jusqu'à ce que le conseil régional du Grand Casablanca décide d'abolir l'AODU en mars 2015, six mois avant le redécoupage régional.
- *Casa Transport : une société de développement local (SDL) en essor.* Casa Transport a hérité d'une partie des prérogatives de l'AODU et se positionne aujourd'hui comme la seule instance de planification de la mobilité urbaine.

La planification des transports à Casablanca reste ainsi à ce jour effectuée à l'échelle municipale et sans articulation directe entre urbanisme et transport, chaque secteur ayant tendance à être traité en silo. Cette situation marque un contraste saillant entre Casablanca et d'autres métropoles OCDE qui assurent une coordination entre les deux, aussi bien parmi les métropoles dotées d'une structure métropolitaine élue (Londres, Portland, Stuttgart) que celles dont l'instance métropolitaine n'est pas élue (Rotterdam-La Haye, Barcelone, Montréal, Vancouver) (voir Chapitre 4).

2.4. Vers un développement plus durable de Casablanca

2.4.1. Favoriser l'intégration du port et de la ville

Un facteur connexe qui influe sur la gestion de la mobilité à Casablanca concerne le trafic lié aux activités du port. Si la construction du port de Casablanca au début du 20^{ème} siècle a marqué un tournant historique dans le développement économique de la ville, aujourd'hui la gestion de l'interface entre le port et la ville est complexe. Il s'agit d'une question clé pour nombre de villes portuaires dans la zone OCDE et au-delà (voir Encadré 2.8.). À Casablanca, l'expansion du port en cours pose des défis importants pour la compétitivité et l'attractivité de la ville, notamment en raison des flux grandissants de

transport routier qu'engendre son activité. Quelques pistes avaient d'ailleurs un temps été envisagées afin de décongestionner le trafic autour du port, par exemple en 2007 avec une proposition de déplacer le port à Zenata (ville nouvelle située entre Casablanca et Mohammedia). Ces options ont toutefois été abandonnées et les actions en cours de réalisation aujourd'hui s'orientent plutôt vers des mesures de fluidification du trafic autour du port dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie portuaire 2030.

Encadré 2.8. Compétitivité des villes portuaires : orientations stratégiques et instruments

Il existe trois principaux modèles à travers lesquels les villes portuaires peuvent tirer davantage bénéfice de leur port : les clusters de services maritimes, le développement industriel, et le développement d'un front de mer lié au port. Les clusters de services maritimes visent à attirer des services à haute valeur ajoutée en lien avec l'industrie maritime, tels que la finance maritime, le conseil, les services juridiques et l'ingénierie. Le développement industriel est dû au fait que de nombreuses industries ont tout intérêt à se localiser près des importations de ressources et des marchés de consommation. Enfin, le développement d'un front de mer capitalise sur l'héritage portuaire et maritime pour le tourner en source de croissance urbaine.

Ces orientations stratégiques peuvent s'appuyer sur plusieurs instruments de politiques publiques. Ces instruments incluent par exemple des dispositifs d'incitation, des programmes de formation et d'éducation, des plateformes et des mécanismes de transfert de savoir pour attirer les entreprises à forte valeur ajoutée qui pourraient transformer la ville en centre international de services maritimes. Singapour en offre une illustration très claire. En matière de développement industriel, plusieurs initiatives ont été prises afin de positionner le port en tant que site de l'écologie industrielle (Rotterdam) et des énergies renouvelables (Bremerhaven). Enfin, le développement de front de mer s'est appuyé sur des mécanismes de planification et de financement pour redévelopper des territoires en zones à mixité fonctionnelle qui conservent des fonctions portuaires (comme Port Vell à Barcelone).

L'action publique peut contribuer efficacement à accroître la performance des villes portuaires. Certains instruments de politique de transport ont notamment fait leurs preuves, tels que le programme de « camion propre » (Clean Truck Programme) et les stratégies de portes terminaux appliquées à Los Angeles et Long Beach. Plusieurs ports ont également lancé un suivi de leur impact environnemental. Les recherches de l'OCDE montrent également que les politiques portuaires, les politiques de transport et les politiques visant à stimuler la coopération université-entreprise exercent une influence positive sur les performances portuaires.

Source : Élaboration OCDE s'appuyant sur OCDE (2014), *The Competitiveness of Global Port Cities* (disponible uniquement en anglais), Publications OCDE Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en>.

Tout comme les autres ports du Maroc, le port de Casablanca est exploité par l'Agence Nationale des Ports (ANP). La ville de Casablanca n'exerce pas le rôle d'autorité portuaire, contrairement à d'autres villes portuaires de l'OCDE comme Göteborg, Anvers ou Rotterdam ; en ce sens, elle se rapproche d'autres ports comme Busan ou Marseille, où l'État reste l'acteur dominant. Dans le cas de Marseille-Fos, des analyses de l'OCDE avaient souligné que l'un des facteurs de la sous-performance relative du port (comme de

celle d'autres ports français) était lié à la gouvernance étatique du port, susceptible de favoriser une ignorance mutuelle ville-port qui ne facilite pas les aménagements urbains et logistiques reliant efficacement le port avec son arrière-pays (OCDE, 2013a). La construction du nouveau complexe administratif pour le port de Casablanca vise à faciliter l'intégration du port dans son environnement urbain (voir Encadré 2.9.).

Encadré 2.9. Construction d'un complexe administratif pour le port de Casablanca

La construction d'un complexe administratif devant regrouper l'ensemble des intervenants du port de Casablanca a démarré en mars 2017. Doté d'une enveloppe budgétaire globale de 340 millions MAD, il est attendu que ce projet contribuera au renforcement de l'attractivité de la ville et de conforter sa place en tant que locomotive de développement économique. Ce projet vise également à optimiser les espaces portuaires et l'intégration du port de Casablanca dans son environnement urbain. Il s'inscrit dans le cadre du programme « Wessal Casablanca Port » (transfert du port de pêche et du chantier naval, développement d'un terminal de croisières).

Mobilisant une assiette foncière de 3 000 m², ce complexe administratif sera érigé tout près de la gare ferroviaire de Casa Port et constitué de deux corps de bâtiments : une tour haute et une tour basse, reliés par un hall. La tour basse comportera des services communs au personnel (crèche, espace de sport, locaux sociaux et associatifs). La tour haute comprendra l'ensemble des directions, ainsi que des espaces de restauration et de détente. Le futur complexe, doté de quatre niveaux de sous-sols, tiendra compte des contraintes de durabilité et de haute qualité environnementale en ayant recours aux énergies renouvelables. Faisant partie du programme de valorisation de la zone historique du port de Casablanca, ce projet sera réalisé dans un délai de 24 mois, dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique, la wilaya de la Région Casablanca-Settat et l'Agence Nationale des Ports, maître d'ouvrage de ce projet.

Source : Élaboration OCDE basée sur :

<https://www.lereporter.ma/actualite-societe/le-nouveau-visage-de-casablanca-se-dessine/>

Ces efforts pour mieux penser l'intégration ville-port s'inscrivent dans une optique plus large de collaboration à tous les niveaux pour accroître l'attractivité territoriale le long du littoral. En septembre 2014, par exemple, la ville de Casablanca a signé une convention de partenariat relative à la valorisation du littoral de la Région de Casablanca-Settat (avec la Direction Générale des Collectivités Locales au ministère de l'Intérieur et la société de développement local Casablanca Aménagement). Les mesures visent notamment le réaménagement de la corniche d'Aïn Diab, un projet structurant qui participera au renforcement de l'attractivité du littoral urbain et au développement de la mobilité tout au long de la corniche.

2.4.2. Un défi environnemental majeur

Dans le même temps, le développement durable constitue un défi essentiel pour Casablanca. D'après des estimations, la pollution coûte au Maroc 1% de son PIB (soit près de 10 milliards MAD par an) et environ 30% de la pollution au Maroc concerne la ville de Casablanca. Si la région Casablanca-Settat dispose d'un milieu naturel à fort potentiel, elle connaît également d'importants dysfonctionnements, notamment liés au stress hydrique (avec des ressources hydriques limitées et surexploitées – voir Encadré 2.10.), à la gestion des eaux usées, à la gestion des déchets (40% du total des déchets nationaux) et à un risque élevé d'inondation. À une échelle géographique plus fine, la métropole estimée de Casablanca enregistre l'un des niveaux les plus élevés d'émissions de CO₂ par rapport aux métropoles OCDE d'un niveau de richesse similaire. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la ville de Casablanca est plus polluée que les autres villes qui ont un niveau de développement comparable. Casablanca affiche une moyenne annuelle de 26ug/m³ de PM_{2.5}, dépassant ainsi largement la valeur recommandée par l'OMS (10ug/m³), le niveau d'autres villes du Maroc comme Marrakech et Fès, et même celui de villes bien plus peuplées telles que Mexico City ou Sao Paulo (voir Graphique 2.16.).

Il s'agit d'une menace alarmante puisque 25% des décès liés au cancer du poumon et 17% des décès liés aux infections respiratoires dans le monde en 2012 sont attribués à l'exposition aux particules fines (OMS, 2016). La pollution atmosphérique s'accompagne de nuisances sonores et exerce inévitablement un impact négatif sur la santé des habitants de Casablanca. D'après les seules données disponibles internationalement comparables, qui portent sur l'échelle de l'ancienne région Grand Casablanca, l'espérance de vie des habitants se limitait à 75 ans, contre 80 ans pour la moyenne des régions (TL2) de l'OCDE (voir Graphique 2.17.).

Encadré 2.10. Gouvernance de l'eau au Maroc

Les ressources du Maroc en eau sont inégalement réparties dans le temps et dans l'espace, et sont particulièrement vulnérables au changement climatique. Ces contraintes font que la gestion de l'eau se trouve au centre des préoccupations des politiques publiques au Maroc, comme le montre le volume important des investissements annuels dans ce secteur (2 milliards EUR) et leur fort potentiel de croissance (la croissance des investissements est actuellement proche de 7%). La planification stratégique à long terme du secteur de l'eau a permis de définir des actions prioritaires jusqu'en 2030. Le cadre institutionnel de gestion de l'eau repose au Maroc sur : i) des organes consultatifs et de coordination (par exemple, le Conseil supérieur de l'eau et du climat, la Commission interministérielle sur l'eau et les conseils de bassin hydraulique) ; ii) des organes de planification et de régulation (par ex. les bureaux ministériels, les agences de développement national et les agences de bassins hydrauliques) ; et iii) des organes opérationnels et de gestion (par exemple, les opérateurs publics et privés, les offices de mise en valeur agricole, les autorités infranationales et les associations d'usagers).

Bien que la priorité soit donnée à l'approvisionnement des villes en eau potable, il faut rappeler que l'agriculture est le secteur qui consomme le plus d'eau au Maroc. La politique d'irrigation volontariste menée pendant les années 1960 visait à améliorer la sécurité alimentaire et à créer des emplois dans les régions rurales. Aujourd'hui, le secteur agricole s'appuie à la fois sur des infrastructures d'eau étendues gérées par l'État et sur des infrastructures d'eau de dimensions moyennes ou petites qui ont un impact social important en termes de réduction de la pauvreté. Le système de gouvernance repose sur les offices régionaux de mise en valeur agricole qui aident les exploitations à s'équiper de systèmes d'irrigation, gèrent les infrastructures et valorisent les ressources en eau et en sols, en particulier au niveau de la petite agriculture. Une Charte de l'agriculture assure la régulation des investissements en faveur de l'irrigation, afin de garantir le recouvrement durable des coûts et l'équité dans l'accès à l'eau de tous les agriculteurs. En 2008, le Maroc a adopté le Plan Maroc Vert, qui établit trois priorités dans le domaine de l'eau : i) l'économie de l'eau ; ii) l'extension de l'irrigation ; et iii) le développement des partenariats public privé dans le domaine de l'irrigation en vue d'améliorer le recouvrement des coûts et les performances des systèmes irrigués.

Les temps forts des politiques de l'eau au Maroc comprennent : les projets introduits pendant les années 1970 et 1980 pour améliorer l'accès à l'eau potable et la sécurité alimentaire, suivis par la mise en avant de la GIRE pendant les années 1990, puis la révision du cadre des politiques pendant les années 2000 et 2010, en particulier avec le nouveau texte sur l'eau adopté en 2015 qui énonce les objectifs suivants d'ici 2030 : i) améliorer l'efficacité de la gestion de l'eau au moyen d'un programme de gestion de la demande et de développement des ressources en eau élaboré avec les acteurs institutionnels clés (ministères, opérateurs, industries) ; ii) gérer et développer l'approvisionnement en eau ; et iii) protéger les écosystèmes hydriques et travailler à l'adaptation au changement climatique. La nouvelle loi couvre aussi certains aspects transversaux de la gouvernance, notamment la décentralisation, le renforcement des capacités et des

compétences, et la mise en place d'un système d'information sur l'eau.

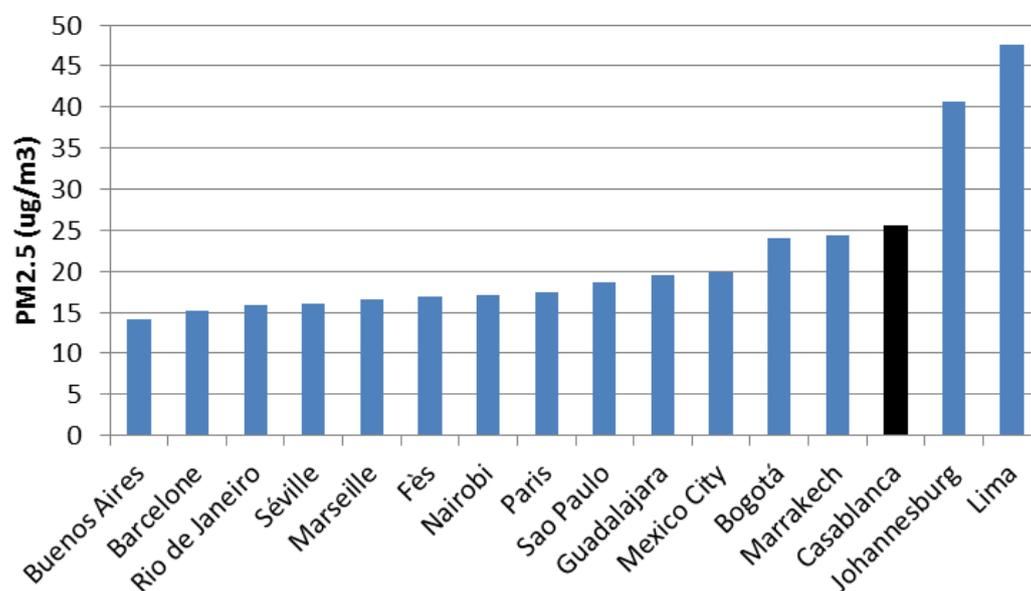
La réforme consolide également la gestion décentralisée, intégrée et participative de l'eau, renforce la coordination et les organes consultatifs à tous les niveaux, ouvre la possibilité légale de développer des sources d'eau non conventionnelles (par ex. dessalement, réemploi des eaux usées, collecte de l'eau de pluie) et affermit certaines mesures d'ordre économique (par exemple, les principes du pollueur payeur et de l'utilisateur payeur).

Le secteur de l'eau a jusqu'ici été financé principalement au moyen de subventions et le Maroc examine actuellement d'autres sources de financement, notamment sous la forme de partenariats public privé dans le domaine du dessalement. À l'avenir, les priorités du Maroc seront plus spécifiquement axées sur : la promotion d'une approche adaptative de la gouvernance de l'eau dans le contexte du changement climatique, l'amélioration de la transparence et du contrôle dans le secteur, et le maintien de sources de financement durables du secteur de l'eau.

Le ministère de l'Intérieur joue un rôle de coordination vis à vis des autorités infranationales, depuis que les compétences relatives à la fourniture des services d'eau ont été dévolues à l'échelon local. Depuis 2015, date de la nouvelle réforme territoriale, les autorités locales peuvent choisir elles-mêmes le modèle de prestation des services d'eau (public, privé ou mixte). Les grandes villes (comme Casablanca ou Rabat) ont pour la plupart décidé de recourir à des opérateurs privés, tandis que les villes de taille moyenne (comme Fès ou Agadir) disposent de leur propre entreprise publique ; enfin, les villes de petite taille et les villages passent contrat avec l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE). Le système de tarification de l'eau existant au Maroc englobe donc les tarifs établis par les opérateurs privés sur la base de leurs contrats avec les grandes villes et les tarifs pratiqués par les entreprises de services autonomes et l'ONEE. Pour financer la fourniture des services, le gouvernement a lancé deux programmes nationaux : le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), qui porte sur l'eau et l'assainissement dans les zones rurales, et le Programme national d'assainissement (PNA), qui est consacré aux zones urbaines. Depuis le redécoupage régional de 2015, le gouvernement mène dans la région de Souss-Massa une étude pilote sur les moyens d'optimiser la fourniture des services publics au niveau régional, en particulier les services d'eau et d'électricité.

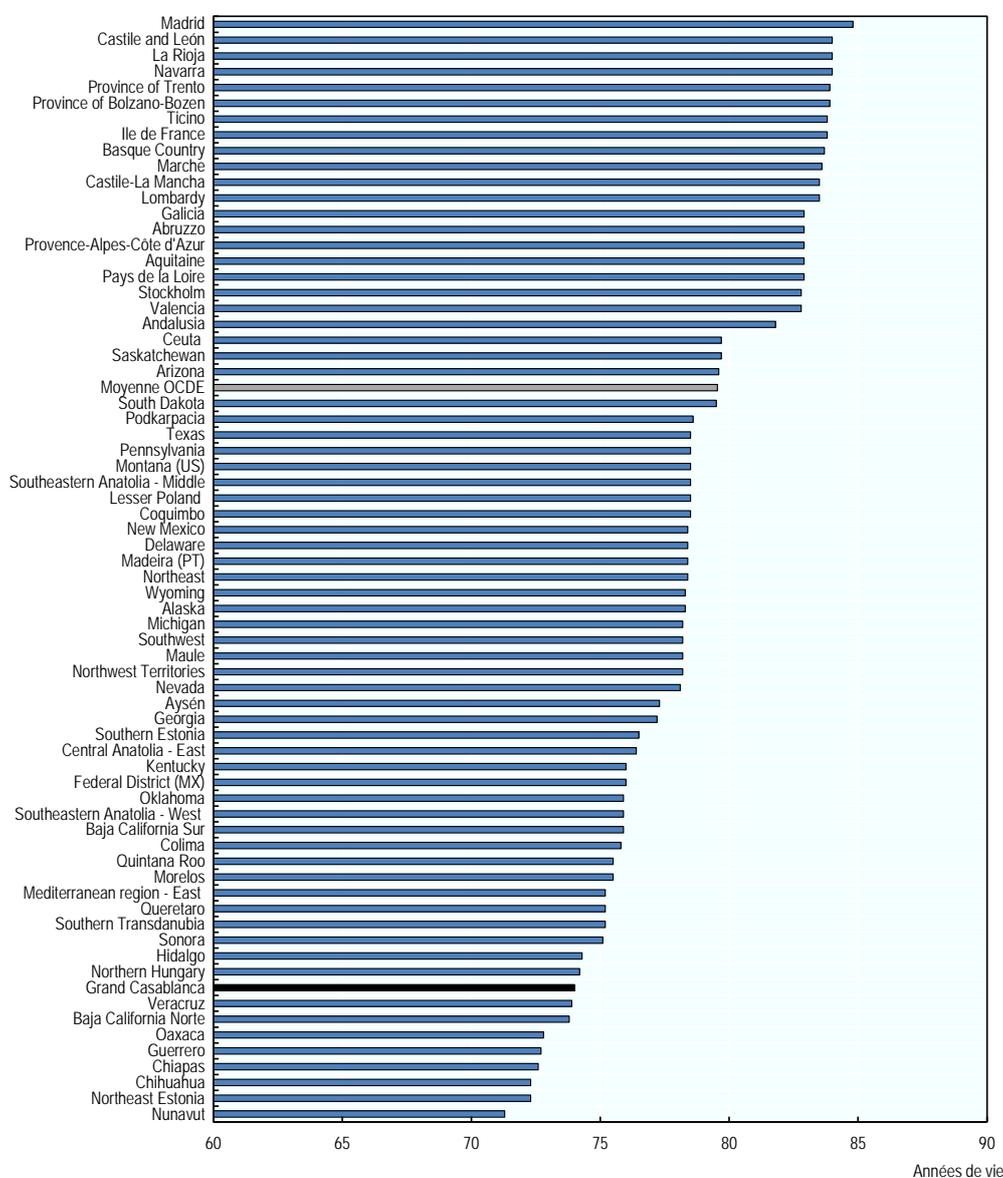
Les priorités actuelles du gouvernement en la matière consistent à : i) promouvoir la cohérence des politiques sur les questions hydriques au niveau ministériel ; ii) renforcer les capacités pour assurer le succès de la décentralisation dans le secteur de l'eau ; iii) améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans toutes les régions ; iv) consolider la régulation au niveau des sous-secteurs et permettre aux usagers de jouer un rôle plus important, en particulier dans la détection et la résolution des mauvaises pratiques ; et v) améliorer la préservation des écosystèmes.

Source : Élaboration OCDE fondée sur la Synthèse de la 8ème réunion de l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, Rabat, 12-13 janvier 2017.

Graphique 2.16. Moyenne annuelle de pollution atmosphérique (PM2.5)

Note : Les données sont calculées à l'échelle de la ville. Pour Bogota, Mexico City, Rio de Janeiro et Marseille sont de 2014 ; Casablanca, Fès et Séville de 2013 ; Marrakech de 2012 ; Johannesburg de 2011 ; et Nairobi de 2009.

Source : Base de données sur la pollution atmosphérique de l'Organisation mondiale de la santé (2016).

Graphique 2.17. Espérance de vie à la naissance dans les régions TL2 (2014)

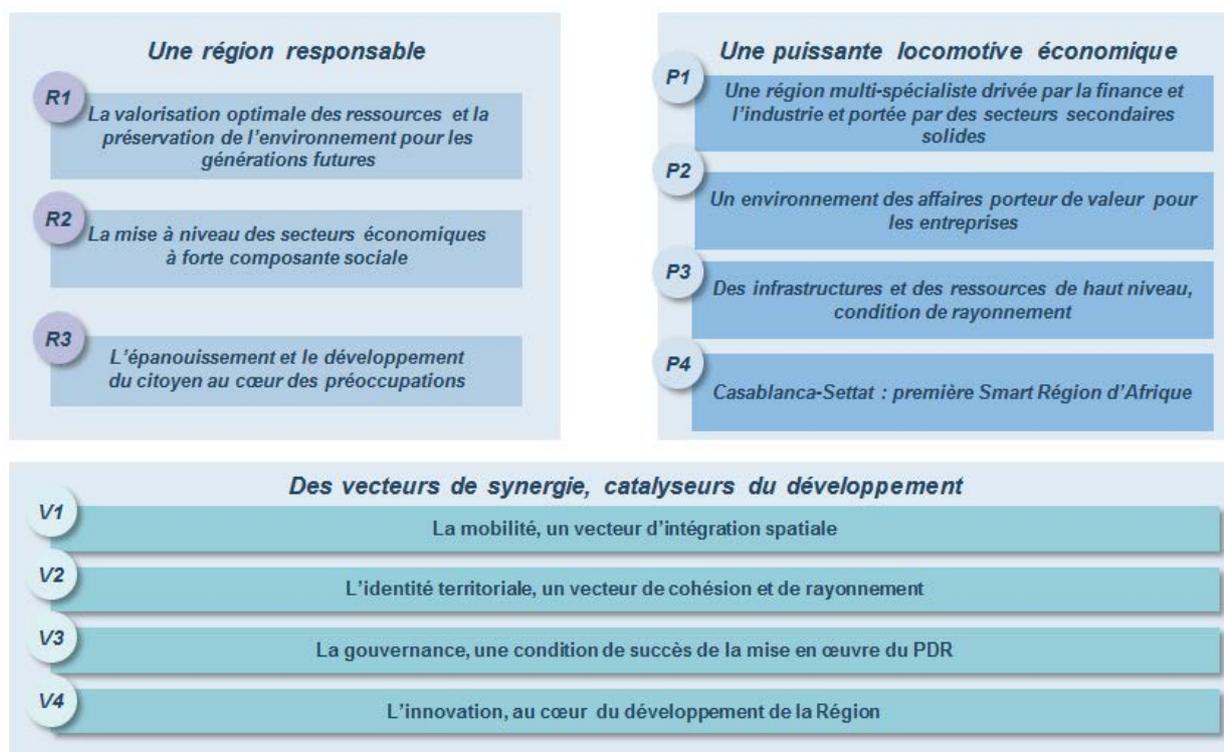
Note : En raison du manque de données plus récentes à l'échelle de la région Casablanca-Settat, les données présentées ici se réfèrent à celle de l'ancienne région dite du Grand Casablanca.

Source : Base de données régionales de l'OCDE (2017) et Rapport justificatif du Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) du Grand Casablanca (2008).

2.5. Un cadre de gouvernance complexe en mutation

Face à ces défis multiples, la nouvelle région de Casablanca-Settat a rapidement pris conscience de ses enjeux. Elle œuvre actuellement à mettre en place les structures régionales prévues qui doivent lui permettre d'agir et de remplir ses nouvelles fonctions en matière de développement régional. Les autorités élues visent à bâtir « une région responsable et innovante, puissante locomotive d'un Maroc en mouvement » (voir Graphique 2.18.).

Graphique 2.18. Vision de la région Casablanca-Settat



Source : Présentation du Président de la région Casablanca-Settat à l'atelier OCDE-Maroc, 31 janvier 2017, Casablanca.

2.5.1. . La cohabitation de deux systèmes de planification régionale

Toutefois, les instruments correspondant au territoire de l'ancienne région du Grand Casablanca restent en vigueur – d'où une cohabitation entre l'ancien cadre stratégique (élaboré par les représentants de l'État dans le cadre des textes 1-84-17 et 1-84-188 de 1984) et le nouveau cadre (élaboré récemment par les instances élues dans le cadre des textes 111-14, 112-14 et 113-14 de 2015) :

- Par exemple, en matière de *développement*, le Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020 (PDGC) élaboré par la wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca avait donné lieu à la signature de 10 conventions le 26 septembre 2014, qui sont actuellement appliquées avec une enveloppe budgétaire globale de 33,6 milliards MAD (environ 3 milliards EUR). Ce plan s'articule autour de quatre axes stratégiques : (i) cadre de vie (amélioration des conditions de vie des habitants) ; (ii) plateforme (renforcement de la mobilité) ; (iii) excellence (promotion de l'attractivité économique) ; et (iv) animation (consécration de la région en tant que destination nationale et internationale). Suite à la réforme de régionalisation qui charge les nouvelles régions d'élaborer leur propre feuille de route stratégique au cours de leur première année, la région (élue) Casablanca-Settat vient d'adopter pour sa part, en mars 2017, son Plan de Développement Régional (PDR) 2017-2023 autour de cinq axes stratégiques : (i) transport ; (ii) attractivité socioculturelle et qualité de vie ; (iii) entreprise, innovation et emploi ; (iv) générations futures et environnement ; et enfin,

(v) milieu rural intégré. Ce plan ambitieux nécessitera un budget de 115 milliards MAD (environ 10.4 milliards EUR), dont les financements seront à lever auprès des secteurs public et privé. Le PDR est supposé précéder les autres documents et s'imposer à eux (tels que les Plans d'action communaux, PAC) afin d'assurer une harmonie entre les actions des différents niveaux de gouvernement. Par ailleurs, au niveau intermédiaire (entre la région et la commune), le conseil préfectoral de Casablanca prépare également son Plan d'action préfectoral (PAP), qui porte principalement sur des prérogatives sociales comme la santé, l'éducation et la gestion de la précarité.

- En matière d'*urbanisme*, l'ancienne région est soumise au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain 2010-2030 (SDAU) élaboré par l'Agence urbaine de Casablanca (seule agence urbaine au Maroc à être placée sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et non du Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville). Adopté en 2009 et homologué en 2010, le SDAU a été révisé en 2014 et s'articule autour de 9 « pôles périphériques » à « vocation non exclusive ». Le SDAU prévoit également d'ouvrir 25 000 nouveaux hectares à l'urbanisation d'ici 2030, dont 5000 hectares pour les activités industrielles et tertiaires. Les dispositions du SDAU sont opposables aux administrations publiques et s'appliquent aux documents d'urbanisme inférieurs, tels que les Plans locaux d'urbanisme (PLU). De son côté, la nouvelle région élue doit en principe également adopter un Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT), qui doit être validé par le président du conseil régional, le wali et le Ministère en charge de l'Aménagement du territoire national.

L'articulation entre les anciens et nouveaux documents stratégiques n'est pas clairement définie (voir Tableau 2.2.). Certes, il existe quelques rares exceptions à cette règle. Par exemple, le SDAU s'impose aux plans d'aménagement communaux¹¹. De même, malgré l'absence de lien formel entre le SDAU et le PDU, dans le cas de Casablanca ces deux documents ont été réalisés en même temps et les équipes respectivement en charge ont échangé tout au long du processus afin d'assurer harmonisation et cohérence entre les deux démarches. Cependant, l'articulation entre les autres documents reste obscure. À titre d'exemple, la relation entre le PDR à l'échelle de Casablanca-Settat et le PDU n'est pas définie. Dans la mesure où les nouveaux documents n'ont pas remplacé les anciens mais se sont juxtaposés à eux, il faudrait que le contenu des anciens documents (couvrant l'essentiel de l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca) soit au minimum intégré dans celui des nouveaux (qui, par définition, englobent un territoire plus large et de nouvelles considérations d'ordre rural ou urbain-rural). En l'occurrence, l'analyse du PDGC et du PDR permet de distinguer une certaine similitude dans les thèmes traités par les quatre axes stratégiques du premier et les cinq axes du second (voir Tableau 2.2.). Toutefois, une lisibilité accrue de l'intégration des projets financés par les conventions du PDGC au sein du nouveau PDR contribuerait à renforcer la compréhension mutuelle sur les initiatives engagées de part et d'autre et permettrait d'exploiter au mieux les synergies possibles entre différents acteurs. Cette étape d'inventaire et de mise en correspondance des projets avec les fonds engagés est cruciale pour une plus grande harmonisation de l'action publique, un financement efficace des besoins et un investissement mieux ciblé.

Tableau 2.2. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca

Région	Avant la réforme de 2015			Après la réforme de 2015		
	Développement	Transport	Urbanisme	Développement	Transport	Urbanisme
	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020 – élaboré par la Wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca 33,6 milliards MAD	Plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Casablanca 2004-2008	Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) 2009-2030	Plan de développement régional (PDR) 2017-2023 – élaboré par la nouvelle région Casablanca-Settat 115 milliards MAD	Plan de transport régional (prévu)	Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT)
Intercommunalité (Al Beida)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Plan de déplacements urbains (PDU) post-2019 en projet	n.a.
Préfecture de Casablanca	Plan de développement préfectoral	n.a.	n.a.	Plan d'action préfectoral (PAP) 2017-2021	n.a.	n.a.
Commune de Casablanca	Plan communal de développement (PCD)	n.a.	Plan d'aménagement communal 2009	Plan d'actions communal (PAC)	n.a.	Plan d'aménagement communal

Source: Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

Tableau 2.3. Panorama comparatif du Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) et du Plan de développement régional de Casablanca-Settat (PDR)

	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020	Plan de développement régional de Casablanca-Settat (PDR) 2017-2023
Champ d'application	Ancienne région du Grand Casablanca	Nouvelle région de Casablanca-Settat
Élaboration	Sous la direction du wali 10 conventions signées devant Sa Majesté le Roi le 26 septembre 2014	Conseil régional de Casablanca-Settat
Budget global	33,6 milliards MAD (environ 3 milliards EUR)	115 milliards MAD (environ 10,4 milliards EUR) : 9 projets à l'horizon 2023, 5 projets à l'horizon 2030
Axes stratégiques	<p>1) Cadre de vie (4 conventions pour 4,56 milliards MAD) : habitat, sécurité, santé, éducation, développement durable, inclusion socioéconomique – ex. restructuration des quartiers défavorisés et manquant d'infrastructures de base et d'équipements sociaux (structures de proximité, établissements de santé)</p> <p>2) Plateforme (2 conventions pour 26,89 milliards MAD) : connectivité, voirie, mobilité, aménagements urbains, connectivité digitale – ex. construction de lignes supplémentaires de tramway, mise en place des infrastructures routières</p> <p>3) Excellence (partenariat public-privé pour la promotion de l'attractivité économique) : savoir, attraction des talents, recherche et développement, économie créative, « friendly administration » – ex. restructuration des zones d'activités économiques, aménagement de nouvelles zones industrielles et commerciales, amélioration du climat des affaires</p> <p>4) Animation (4 conventions pour 1,8 milliard MAD) : loisirs, jeunesse, sport, culture, patrimoine, tourisme d'affaires – ex. réalisation d'un village de sport, mise à niveau du complexe Mohammed V, réhabilitation du littoral, de la forêt Marchich et du Zoo d'Ain Sebaâ, mise en valeur du patrimoine urbanistique et architectural de la ville de Casablanca</p>	<p>(1) Générations futures/Environnement (12,5 milliards MAD) : ex. gestion des déchets ménagers et leur valorisation (5,3 milliards MAD) ; destruction des déchets à la décharge de Médiouna ; mise en place d'une station régionale de dessalement des eaux de mer</p> <p>(2) Transport (46,8 milliards MAD) : ex. autoroute de contournement de Casablanca ; mise en service d'un Réseau Express Régional (RER) reliant l'aéroport Mohammed V, Casablanca Finance City (CFC) et le port (16,5 milliards MAD) ; lancement de deux lignes d'autocars régionales (Benslimane-Mohammedia et Berrechid-Settat-El Jadida- Sidi Bennour) (8,8 milliards MAD) ; déploiement de lignes de bus à haut niveau de service (BHNS), qui seront à terme reliées au tramway ; etc.</p> <p>(3) Entreprise, innovation et emploi (18,5 milliards MAD) : nouveaux modèles de zones industrielles ; programme de soutien aux investissements et des entreprises ; création de Groupements d'intérêt économique (GIE) ; création d'un fonds régional d'investissement ; construction de centres de formation à l'entrepreneuriat pour les jeunes</p> <p>(4) Attractivité socioculturelle et qualité de vie (29,4 milliards MAD) : habitat, urbanisme, santé, éducation, tourisme, culture</p> <p>(5) Milieu rural intégré (8,7 milliards MAD) : ex. généralisation de l'accès aux services de base ; aménagement de routes rurales ; création de 100 stands de commerce de proximité</p>

Source: Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

2.5.2. Mise en œuvre du volet financier de la régionalisation avancée

Si la régionalisation avancée stipule un transfert de responsabilités aux nouvelles régions, le transfert des moyens financiers correspondant à ces responsabilités reste à effectuer, ce qui aurait un impact important à Casablanca. Suite à la publication du texte organique n° 111-14 du 7 juillet 2015 au Bulletin Officiel et l'adoption du décret n° 2.15.716 en date du 23 septembre 2015, la loi de finances 2017 prévoit un transfert de recettes fiscales vers les régions qui s'élève à plus de 5,2 milliards MAD. Outre les ressources financières des régions prévues par l'article 189 de la loi organique,¹² les décrets d'application doivent notamment porter sur la flexibilité dont disposeront les régions dans la

mobilisation du financement – par exemple, sur les modalités d'accès au financement des fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale prévus par la Constitution. Le fonds de mise à niveau sociale est destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements pour une période déterminée. Le fonds de solidarité interrégionale vise à garantir une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions. Des élus locaux revendiquent également une revalorisation et une diversification des recettes communales.

Dans le même temps, il apparaît que les fonds à la disposition des collectivités territoriales auprès du Trésor général restent largement inexploités (un total d'environ 33 milliards MAD fin 2016 pour l'ensemble des collectivités territoriales au Maroc, d'après le dernier arrêté des comptes établi par le Trésorier général en 2017)¹³. Il est à noter que 65% de ces fonds disponibles appartiennent aux communes, 18% aux préfectures et provinces et 17% aux régions. Alors que les dépenses de fonctionnement (dont plus de la moitié représentent les dépenses salariales) sont largement réalisées, les fonds affectés à l'investissement public restent pour moitié inutilisés par rapport aux objectifs affichés. Les collectivités territoriales auraient donc déboursé en dépenses ordinaires (hypothèse notamment corroborée par le sureffectif de l'administration communale déploré à la commune de Casablanca), tandis qu'elles se seraient montrées frileuses à investir – notamment dû à un manque de vision stratégique et d'ingénierie. À Casablanca, ce manque de capacités humaines est sans doute moins marqué que dans d'autres territoires notamment ruraux, mais des initiatives pour y pallier ont été entreprises et les autorités communales et régionales se sont équipées de structures spécialisées en ce sens (voir section suivante).

2.5.3. Émergence de nouvelles structures pour épauler l'administration locale et régionale

Dans un souci de souplesse et de flexibilité (bien que parfois critiqué comme un signe de défaillance des instances politiques existantes), les administrations communales et régionales à Casablanca et ailleurs au Maroc se sont dotées de structures techniques et/ou exécutives, auxquelles incombent les tâches de gestion et d'opérationnalisation des grands projets.

- *À l'échelle communale* : suite à l'engouement des grandes villes du Maroc pour la création de sociétés de développement local (SDL) (sociétés anonymes créées par signature d'une convention avec le conseil communal afin de gérer les projets de manière plus efficace et plus flexible que les élus et leurs administrations), il existe désormais 7 SDL à Casablanca dont les compétences et les moyens varient : Casa Transport (susmentionnée : créée en 2008, chargée du tramway et de l'actualisation des études pour le PDU de Casablanca), Casa Aménagement (créée en 2008, en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour une trentaine de grands projets d'aménagement tels que le Grand Théâtre de Casablanca et le Parc de la Ligue Arabe), Casa Patrimoine (créée en 2015, avec une mission de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel et immobilier de la ville), Casa Prestations (créée en 2014 pour la modernisation de l'administration et la transformation numérique), Casa Développement (pour la gestion du stationnement), Casa Events et Animation (en charge de la promotion culturelle et sportive), et Idmaj Sakane (chargée d'exécuter le programme national « Villes sans bidonvilles » à Casablanca). Dans ces SDL, le conseil d'administration comprend généralement des représentants de plusieurs échelons de gouvernement

(communal, préfectoral, régional, national) – assurant de fait une certaine coordination verticale intergouvernementale sur des projets clé à Casablanca. Les SDL disposent d'une équipe généralement modeste (jusqu'à une trentaine d'employés) mais font appel à des compétences extérieures spécialisées dans chaque domaine.

- *À l'échelle régionale* : Casablanca-Settat a été l'une des premières régions au Maroc à établir son Agence régionale d'exécution des projets (AREP), une structure souple dont la création est prévue dans toutes les régions et qui est chargée d'intervenir aussi bien en amont (en éclairant les décisions du conseil régional par une réflexion juridique et technique sur les grands projets) qu'en aval (en assurant l'exécution des projets). L'AREP de Casablanca-Settat jouerait un rôle prépondérant dans le développement régional car elle définit également les critères selon lesquels la région qualifie les projets des communes pour des financements régionaux. De même, les régions sont chacune dotées d'un Centre Régional d'Investissement (CRI), mis en place depuis 2002, qui remplit des missions de guichet unique d'aide à la création d'entreprises et d'aide aux investisseurs. Le CRI de Casablanca-Settat a notamment mis en place un Comité Régional de l'Amélioration de l'Environnement des Affaires (CREA) et lancé des mesures en vue de dématérialiser plusieurs procédures administratives pour faciliter les investissements dans la région, ainsi qu'une étude sur la survie et le développement des entreprises créées à travers le CRI. L'AREP et le CRI participent tous deux à l'élaboration du PDR.

2.5.4. Une intercommunalité sectorielle à l'échelle de l'ancien Grand Casablanca

Si l'échelle métropolitaine de Casablanca (qui correspondrait à l'aire urbaine fonctionnelle estimée par l'OCDE) est pour l'instant absente en tant que telle du cadre réglementaire, ce qui se rapproche le plus d'une gouvernance métropolitaine à Casablanca *de facto* est l'intercommunalité Al Beida. En 2015, les 18 communes composant l'ancienne région du Grand Casablanca ont en effet établi un établissement de coopération intercommunale (ECI) nommé « Al Beida » (d'après « ad-Dar al-Bayda », nom arabe de Casablanca). Inspirée du modèle français des communautés d'agglomération, Al Beida est actuellement en charge du transport par bus (tandis que le tramway est géré par une société de développement local, Casa Transport). Cette configuration rappelle celle d'autres métropoles de l'OCDE, et notamment celle de Rotterdam-La Haye (Pays-Bas) (voir Encadré 2.11.). La clarification des compétences entre les deux échelons – intercommunal d'une part, provincial (dans le cas de Rotterdam-La Haye) / régional (dans le cas de Casablanca) d'autre part – ainsi qu'entre instances élues et non élues est déterminante pour assurer une action publique cohérente et efficace.

Encadré 2.11 Autorité métropolitaine de Rotterdam-La Haye (Pays-Bas)

Malgré l'abolition des « villes-régions » par le gouvernement néerlandais en 2014, les 23 municipalités qui formaient les deux anciennes villes-régions de Rotterdam et de La Haye ont en effet spontanément maintenu leur collaboration en constituant une autorité intercommunale consolidée (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, MRDH), qui est aujourd'hui en charge du transport (compétence transférée par l'État) et du développement économique (compétence déléguée par les communes membres) à l'échelle métropolitaine, pour un mandat de 12 ans (2014-2026). Cette autorité dessert 78% de la population de la province de la Hollande du Sud (Zuid Holland), l'échelon immédiatement supérieur, qui est de son côté régi par un conseil provincial élu (comme la région de Casablanca Settât) et un commissaire nommé par le roi (comme le wali). La MRDH et la province de la Hollande du Sud ont par ailleurs chacune publié leur propre agenda économique : l'Agenda économique pour le climat des affaires (MRDH) et l'Agenda économique 2020 (province), à quelques mois d'écart entre avril et juillet 2014, sans qu'une véritable coordination ait eu lieu entre les deux instances alors même qu'elles touchaient à des domaines similaires (innovation, éducation, marché du travail, énergie, « marketing » territorial, etc.).

Source: Élaboration OCDE basée sur OCDE (2015), Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands, Publications OCDE, Paris.

2.5.5. Conclusion : la nécessité d'une gouvernance à la bonne échelle

S'il est reconnu qu'une « réalité économique métropolitaine » de Casablanca existe dans la pratique et qu'elle comporte aussi bien des défis que des opportunités auxquels les institutions actuelles tentent de répondre, mieux cadrer l'action publique à l'échelle métropolitaine est essentiel pour garantir l'efficacité et la rationalisation de l'investissement public ainsi que pour exploiter au mieux l'important potentiel de rayonnement de Casablanca, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

D'après les analyses de l'OCDE sur les métropoles, un niveau élevé de fragmentation administrative est associé à une plus faible productivité : un territoire métropolitain enregistre une productivité d'environ 6% inférieure à celle d'un territoire métropolitain de même taille de population mais qui abrite deux fois moins de communes – un handicap qui est cependant presque divisé par deux lorsqu'une structure de gouvernance métropolitaine est en place (Ahrend, et al., 2014). Cette « prime » à la gouvernance métropolitaine s'expliquerait par l'ajustement des politiques publiques à l'échelle géographique pertinente, ainsi que par les bénéfices liés à la coordination intersectorielle des politiques publiques (entre aménagement du territoire, transport, logement, développement économique et environnement, par exemple).

2.6. Propositions de pistes pour l'avenir

La récente réforme de régionalisation avancée au Maroc ayant déjà mobilisé beaucoup d'énergie et étant toujours en cours de mise en opération, y compris à Casablanca-Settat, la perspective d'une éventuelle réforme métropolitaine n'est pas forcément fédératrice à ce stade – surtout si elle s'oriente d'emblée vers la superposition d'un échelon additionnel au cadre institutionnel existant qui est déjà dense. Un compromis à court terme pourrait

néanmoins consister en une démarche de rationalisation et d'amélioration de l'action publique sur le territoire métropolitain de Casablanca dans les limites du cadre constitutionnel et législatif existant. Les prochaines étapes pourraient notamment s'articuler autour des priorités suivantes : (i) construire collectivement un projet métropolitain ; (ii) porter une stratégie de mobilité durable à l'échelle métropolitaine, en coordination avec les autres politiques structurantes ; (iii) exploiter les complémentarités entre territoires urbains et ruraux ; (iv) renforcer la collaboration verticale ; et enfin, (v) réfléchir à la définition et à la mise en œuvre d'une politique nationale urbaine, notamment pour apporter une réponse cohérente à la métropolisation et aux questions de financement de l'urbanisation.

2.6.1. Identifier et construire collectivement un projet métropolitain auquel adhère l'ensemble des parties prenantes

Dans sa quête d'une approche de développement cohérente et porteuse d'avenir, Casablanca pourrait s'inspirer de l'expérience de nombreuses métropoles de l'OCDE qui ont bâti leur vision stratégique autour d'un ou plusieurs projets phare structurants. Par exemple, l'identité métropolitaine d'Aix-Marseille s'est construite en grande partie autour de l'initiative de Capitale européenne de la culture 2013. De son côté, Copenhague a mis en avant le concept d'« éco-métropole », avec l'ambition précise et chiffrée de devenir la capitale environnementale de l'Europe (voir Encadré 2.12.).

Encadré 2.12. Exemple de projet de territoire: l'éco-métropole de Copenhague

En 2007, Copenhague a engagé un travail pour définir la vision de la ville à l'horizon 2015. Cette vision est présentée dans le rapport « Eco-Metropolis, Our Vision for Copenhagen 2015 ». Elle se résume en une phrase : « devenir l'éco-métropole du monde ». Cette notion montre clairement l'ambition de Copenhague de devenir la capitale environnementale de l'Europe, en développant un leadership dans ce domaine au niveau mondial. Pour Copenhague, cette ambition est indispensable pour assurer la qualité de vie des générations actuelles et futures. Toutes les autres ambitions de cette ville se déclinent à partir de cette vision : développer le territoire, attirer des entreprises, développer le tourisme. La vision de Copenhague définit 4 axes stratégiques : meilleure ville du monde pour les vélos, capitale du climat, capitale des trames verte et bleue et ville propre et en bonne santé. Pour chacun de ces axes, des grandes orientations et des objectifs précis sont définis. À titre d'exemple, la vision établit un objectif de 50% des déplacements domicile-travail réalisés à vélo. Cette vision constitue le point de départ pour l'ensemble des démarches stratégiques et des actions engagées dans cette ville.

La mise en place d'axes stratégiques sur des sujets concrets et d'objectifs détaillés montre que la vision d'un territoire ne constitue pas une démarche abstraite, constituée de grandes intentions, mais plutôt une démarche tangible, en connexion étroite avec le contexte du territoire concerné. Cette vision prend en compte les enjeux spécifiques au territoire et les attentes des acteurs locaux. Elle participe à la construction d'une véritable identité propre au territoire, par rapport à des territoires similaires.

Source: OCDE.

Pour sa part, Casablanca a lancé plusieurs chantiers majeurs qui peuvent contribuer à la construction d'une image à l'échelle nationale et internationale (tels que la réhabilitation du Parc de la Ligue arabe, la construction du Grand théâtre, le renouvellement du quartier Anfa, etc.). Il sera judicieux de mettre en cohérence les différents « biens communs métropolitains » de Casablanca au cœur d'une stratégie de développement claire et partagée par tous. Le développement durable constitue notamment un exemple de priorité transversale, qui intègre l'ensemble des secteurs de politique publique. En effet, la politique de mobilité influe sur la demande de déplacements (distances parcourues, modes empruntés), donc sur l'efficacité énergétique des ménages ; la politique de logement influe sur la consommation énergétique des ménages ; l'aménagement agit directement sur l'environnement, en lien étroit avec la mobilité et le logement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, il existe donc une démarche spécifique pour favoriser des métropoles de proximité, caractérisées par un rapprochement des différentes fonctions urbaines (logement, emploi, équipements, commerces) et une meilleure efficacité énergétique. Le Plan Climat des métropoles françaises comme Lyon ou l'initiative de « Greenest City » à Vancouver constitue un exemple d'une telle démarche (voir Encadré 2.13.).

Encadré 2.13. Démarche métropolitaine pour le développement durable : exemples de Lyon et Vancouver

Lyon (France): le Plan Climat

En France, les lois Grenelles (2010) ont instauré les Plans Climat Énergie Territoire (PCET), dont la finalité est la lutte contre le réchauffement climatique. Les deux axes d'un PCET sont l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter l'impact du territoire sur climat et l'adaptation du territoire à ce phénomène pour réduire sa vulnérabilité. Les PCET sont obligatoires pour toutes les communes de plus de 50 000 habitants. Toutefois, l'échelle du bassin de vie est la plus appropriée pour la mise en place des PCET. Les établissements de coopération intercommunale (agglomérations, métropoles) ont la possibilité de réaliser des PCET, cela de manière volontaire. Les objectifs principaux des PCET, définis par l'Union Européenne, sont dits « 3 X 20 » : réduire de 20% les émissions de GES, améliorer de 20% l'efficacité énergétique et porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie. Il est important de préciser que les documents de planification urbaine (déplacements, logement, urbanisme) doivent être cohérents avec les orientations du PCET. Ceci garantit la prise en compte de l'enjeu environnemental dans les démarches de planification, ainsi qu'une cohérence d'ensemble de la stratégie territoriale.

Dans ce contexte, le PCET du Grand Lyon comporte trois volets : le diagnostic climat, les scénarios d'agglomération et le plan d'actions. Le diagnostic consiste à évaluer les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie à l'échelle métropolitaine de manière globale, ainsi que pour chaque domaine d'activité (transport, habitat, économie...). La phase de scénarios consiste à établir deux scénarios pour le développement de la métropole : un scénario de référence et un scénario sobre, respectant les objectifs du PCET. La mise en place d'une modélisation des émissions de CO₂ a permis d'obtenir une image précise de l'ampleur de l'effort à mettre en œuvre dans chaque domaine d'activité pour atteindre ces objectifs. La troisième phase, le plan d'actions, consiste à définir toutes les actions permettant d'atteindre les objectifs, en détaillant leurs modalités de mise en œuvre (acteurs, calendrier, etc.) et leur apport en termes de réduction d'émissions de CO₂. La réalisation d'un Plan Climat constitue une démarche résolument partenariale. Les principaux acteurs métropolitains (habitants, entreprises, associations) doivent être intégrés au PCET, tout au long de la démarche. En effet, la mise en œuvre d'une stratégie de réduction des impacts sur le climat nécessite une participation active de la société civile et des acteurs économiques du territoire.

Vancouver (Canada) : la vision « Greenest City »

En 2015, la ville de Vancouver a approuvé un plan visant à favoriser le développement durable, appelé « Greenest City ». Le nom de ce plan fait référence à l'ambition de Vancouver de devenir la ville la plus durable du monde. En effet, Vancouver souhaite se positionner en tant que leader dans ce domaine, en créant une ville résiliente, en bonne santé et prospère, offrant une meilleure qualité de vie aux générations futures. Le plan « Greenest City » se base notamment sur l'idée selon laquelle une ville peut en même temps faire croître l'économie et respecter l'environnement.

À partir de cette vision, le document préconise 10 grands objectifs à atteindre :

- Renforcer la réputation internationale de Vancouver en tant que référent de l'entreprise durable.
- Éliminer la dépendance aux combustibles fossiles.
- Devenir le leader dans la conception et la construction des bâtiments durables.
- Faire de la marche, le vélo et les transports collectifs les options de déplacements préférées.
- Créer zéro déchet.
- Garantir à la population un accès aux espaces verts.
- Atteindre une empreinte écologique en correspondance avec la planète.
- Bénéficier de la meilleure eau potable du monde.
- Respirer l'air le plus pur du monde.
- Devenir un leader mondial dans les systèmes alimentaires urbains.

Pour chacun de ces grands objectifs, la ville a établi deux cibles chiffrées. À titre d'exemple, pour l'objectif concernant les déplacements, les deux cibles sont : réaliser la plupart des déplacements avec des modes durables (plus de 50%) et réduire la distance moyenne parcourue en voiture par les résidents de 20%. Plusieurs actions sont également définies, permettant d'atteindre ces objectifs. Cette stratégie de développement durable représente le cadre de référence pour développement de la ville à long terme. L'ensemble des démarches de planification urbaine sont des déclinaisons de ce plan, participant à sa mise en œuvre : plan de santé publique, plan climat, plan de déplacements, plan vélo, etc. Par ailleurs, la Ville assure un suivi régulier de cette démarche. Tous les deux ans, elle publie un document de mise en œuvre du plan « Greenest City », indiquant le degré d'atteinte des grands objectifs et des cibles chiffrées. Ce document permet d'actualiser les actions ou de définir de nouvelles actions, pour s'adapter aux évolutions et atteindre les objectifs définis. La ville de Vancouver a donc construit une stratégie complète et cohérente de développement durable. Cette stratégie oriente le développement urbain de la ville. Toutes les composantes de la vie urbaine sont prises en compte, y compris le développement économique. Ensemble, les différentes démarches de planification urbaine avancent vers un même avenir, qui priorise le respect de l'environnement et la qualité de vie urbaine.

Source: OCDE.

Dans toutes ces démarches, il apparaît qu'une stratégie territoriale ne doit pas représenter la volonté d'un seul acteur ou même d'un groupe d'acteurs, mais de l'ensemble des participants à la vie de la métropole. La construction d'une vision partagée constitue la meilleure garantie de l'appropriation du projet métropolitain par les citoyens et de la contribution de tous à sa mise en œuvre. Pour ce faire, trois grands piliers sont nécessaires pour mettre en place un modèle de planification urbaine intégrant la contribution des citoyens. Le premier pilier consiste à *donner envie* aux citoyens de s'engager dans la démarche. Pour cela, il faudra se concentrer sur les sujets qui rassemblent les citoyens et mettre l'accent sur la communication. Le deuxième pilier s'attache à *mettre en relation*

les acteurs de la métropole. Il sera nécessaire de créer des plateformes d'échange où les citoyens pourront s'exprimer, partager leurs idées et aboutir à une vision commune de l'avenir de la métropole. Le dernier pilier de la planification ouverte veille à obtenir des **résultats concrets** à travers ce processus innovant et participatif. Il s'agit donc d'élaborer des plans dans des délais relativement rapides et de déployer les premières actions à court terme, permettant aux citoyens de témoigner des résultats de leurs contributions.

Plusieurs lignes directrices peuvent être proposées pour soutenir un processus participatif efficace à l'échelle métropolitaine à Casablanca.

En premier lieu, ces démarches ne doivent pas constituer un simple outil de communication a posteriori sur les stratégies urbaines, mais doivent favoriser l'adhésion des citoyens au projet de la métropole **dès la phase de construction** d'une vision métropolitaine. Plus les citoyens sont intégrés en amont dans la démarche de planification et plus le degré d'appropriation et d'acceptabilité est susceptible d'être élevé. À cet égard, Amsterdam offre un exemple intéressant de co-construction de projet, et le Massachusetts Institute of Technology (MIT) a développé des outils technologiques que plusieurs villes ont employés afin de partir des usages des citoyens pour planifier la métropole (voir Encadré 2.14.).

En second lieu, les démarches participatives doivent **être inclusives** et non pas favoriser les groupes sociaux privilégiés au détriment des secteurs les plus exclus du discours public. Une attention particulière est donc à porter sur la mise en place d'une palette d'outils variés permettant d'intégrer le plus grand nombre dans la planification métropolitaine. Il sera important d'aborder les défis spécifiques à la participation citoyenne dans une aire métropolitaine complexe, telles que la perception d'éloignement des institutions métropolitaines de la vie quotidienne des citoyens, la grande diversité des problèmes à résoudre, la nécessité d'harmoniser les démarches des différentes collectivités locales et les grandes quantités de données collectées. Ces difficultés propres à l'aire métropolitaine ne doivent pas venir affaiblir le processus de dialogue social dans son rôle d'espace de participation directe.

Par ailleurs, cette démarche de participation citoyenne devra être **pérennisée dans le temps**. Il s'agit de garantir une implication de la société civile tout au long de la démarche de planification, mais aussi au-delà, dans la conception et la mise en œuvre des projets urbains. Ce processus participatif régulier et continu aboutira à une appropriation et à une adhésion renouvelée à la stratégie urbaine. C'est d'ailleurs l'esprit que s'efforce d'adopter la démarche participative pour l'élaboration et l'application de la marque territoriale WeCasablanca (voir Encadré 2.15.).

Encadré 2.14. La démarche citoyenne pour construire la métropole: exemples internationaux

Amsterdam : la co-construction avec les citoyens

La démarche Amsterdam 2040 constitue une démarche démocratique à long terme, développée de manière « *bottom-up* », provenant d'une multitude d'intérêts et s'appuyant sur les contributions de chaque secteur de la société. Grâce à une approche ouverte et à l'utilisation de l'intelligence collective, de nombreuses personnes ont contribué à la conception d'une ville humaine, durable et efficace, ce qui aurait été impensable sans une telle ampleur de contributions.

À partir de 2005, la Ville d'Amsterdam a engagé une discussion sur la planification urbaine, en développant une histoire pour l'avenir de la ville. Cette histoire a été construite à partir de toutes les idées apportées au cours des discussions, permettant de stimuler l'ambition citoyenne. Un récit urbain, appelé « *Destination AMS* » a été développé début 2006, suscitant un grand enthousiasme et l'implication active des citoyens. Les techniciens ont présenté cette histoire plus de 60 fois aux acteurs locaux dans le cadre de réunions. Cette histoire a continué à croître au fur et à mesure des présentations, à partir des informations et suggestions du public. En quelque sorte, l'histoire a absorbé les connaissances, l'expérience et les idées de différents secteurs de la société. Ce processus est comparable à une sorte de Wikipédia de la planification urbaine, dans lequel des milliers de personnes contribuent à une même vision, les chapitres se nourrissant d'un examen et d'une révision constants.

Suite à la construction de ce récit partagé, la Ville d'Amsterdam a mis en place plusieurs instances de concertation citoyenne, permettant de bâtir un projet partagé. Un site internet interactif a été lancé afin que les citoyens puissent partager leurs souhaits pour leur ville. Au cours de l'année 2009, plus de 2 000 idées ont été recueillies sur ce site. De plus, une grande exposition a été organisée en septembre 2009, l'« État libre d'Amsterdam », portant sur l'avenir de la ville. Cette exposition s'est accompagnée d'un programme de 29 débats ouverts au public. Près de 8 000 personnes ont répondu à l'appel. Tous ces événements ont contribué à la Vision Structurelle d'Amsterdam, qui a été achevée en décembre 2009. Toutes les contributions ont été rassemblées et agrégées par la Ville. C'est la multiplicité des idées et des histoires qui rend cette vision diversifiée, robuste et convaincante, rendant pleinement compte de la complexité de la ville. En développant sa vision avec l'aide de milliers de personnes, Amsterdam a réussi à exploiter son intelligence collective.

Cet exemple montre que le processus de concertation dans la planification urbaine ne se limite pas à un rôle consultatif, mais constitue une vraie démarche de co-construction avec les citoyens et les acteurs locaux. Construire un projet métropolitain est un processus complexe, nécessitant la contribution de l'ensemble de la société.

MIT : des outils technologiques expérimentaux au service de la planification urbaine

La planification urbaine peut s'appuyer sur les usages des citoyens. Étudier ces usages et les analyser en amont des démarches de planification permet de construire des projets qui non seulement répondent aux aspirations de la population, mais sont aussi adaptés à leur mode de vie et à leur mobilité.

Le MIT SENSEable City Lab (Cambridge, Etats-Unis) développe des projets expérimentaux dans plusieurs villes du monde. Ils utilisent des nouveaux outils technologiques pour étudier les comportements des usagers, au service d'une planification urbaine plus innovante. Voici quelques exemples :

- Espagne : le laboratoire a étudié toutes les transactions effectuées par carte bancaire dans plusieurs villes espagnoles pendant un weekend. Les données ont été ensuite représentées sur une carte animée, montrant notamment l'évolution au cours de la journée. Cette démarche permet par exemple de prédire les pics de consommation, correspondant aux créneaux potentiels de congestion automobile ou de pollution.
- Singapour : Le laboratoire du MIT a analysé la position des taxis et des clients potentiels dans la ville dans la période des pluies tropicales. Cette analyse a montré que les taxis évitent les zones humides, là où pourtant les citoyens ont le plus besoins de se déplacer. Cette expérimentation a permis d'engager un débat autour de la mobilité et pourrait pousser les autorités à optimiser le réseau de transports.
- Italie : À Rome, le laboratoire a mis en place le projet « Rome Time Real », consistant à analyser des données en temps réel produites par les téléphones portables, afin de vérifier si l'offre de mobilité répondait aux besoins des usagers. Cette expérimentation a montré que l'offre de transports collectifs ne correspondait pas à la demande de mobilité dans certains secteurs.

Ces quelques exemples démontrent le potentiel des nouvelles méthodes d'observation et d'analyse des besoins de la population, dans la construction de stratégies de planification urbaine. En partant des usages de la population, il est possible d'imaginer des solutions innovantes et efficaces, contribuant à une transformation positive de la ville, au service de ses usagers.

Source: Élaboration OCDE.

Encadré 2.15. La démarche participative WeCasablanca

La SDL Casablanca Events & Animation a choisi de miser sur une marque territoriale pour promouvoir et renforcer l'attractivité de Casablanca en rassemblant tous les acteurs concernés derrière une même bannière, facile à identifier et à reconnaître.

La phase de construction de la marque s'est appuyée sur un processus de diagnostic approfondi des atouts de la métropole, de ses caractéristiques et de son identité. Une démarche participative a été déployée afin d'associer tous les acteurs concernés, y compris les élus, habitants des différents quartiers, les chercheurs, les entrepreneurs, les acteurs du tourisme, etc.

WeCasablanca accompagne la mise en pratique du Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020. À ce jour, plus de 600 personnes ont participé à l'un ou plusieurs des rassemblements organisés à travers 9 groupes de travail, plus de 150 ateliers, 5 commissions thématiques, un workshop international, et plus de 100 réunions institutionnelles. Cette mobilisation s'articule autour de quatre principes fondamentaux : une aspiration commune, un engagement collectif, un diagnostic commun, et une gestion intégrée.

Il en est de même pour le Plan de développement régional (PDR) de la région Casablanca-Settat. Plus de 200 personnes ont été mobilisées lors des entretiens sectoriels organisés avec les parties prenantes nationales, régionales et locales. Plus de 300 personnes ont participé à la dizaine de workshops thématiques (comme ceux sur l'eau et l'agriculture, sur le monde rural, l'économie, etc.). La vision a également été présentée aux présidents des collectivités territoriales et aux représentants de la société civile à travers des ateliers thématiques.

Suivant le principe de la démarche participative, la région Casablanca-Settat a également lancé un concours pour la création de son logo en mai et juin 2017. Un appel à propositions a été lancé sur la plateforme digitale www.casablancasettat.ma/concours, et après une première sélection des propositions retenues par le jury (constitué de représentants du milieu universitaire, de l'ordre des architectes, des médias et de la communication), les internautes ont été invités à voter pour leur proposition préférée. Le logo finalement choisi doit être décliné au sein d'une nouvelle identité visuelle globale, qui sera utilisée sur différents supports d'information, de communication et de représentation de la région.

Source : Élaboration OCDE sur la base du site officiel de WeCasablanca wecasablanca.com, du rapport « Etat d'avancement du Plan de développement du Grand Casablanca 2015-2020 » en date du 18 avril 2017, et du document du Comité de pilotage du Plan de développement régional élaboré par Valyans en date du 23 février 2017.

Malgré l'importance de la participation citoyenne, ce système « horizontal » de co-production de la politique publique n'est pas censé venir remplacer le système « vertical ». Au contraire, cette démarche participative vient alimenter la planification traditionnelle avec la perception des personnes qui vivent le territoire au quotidien. Les deux démarches doivent donc s'imbriquer de manière efficace, en veillant à l'équilibre entre ces deux approches complémentaires.

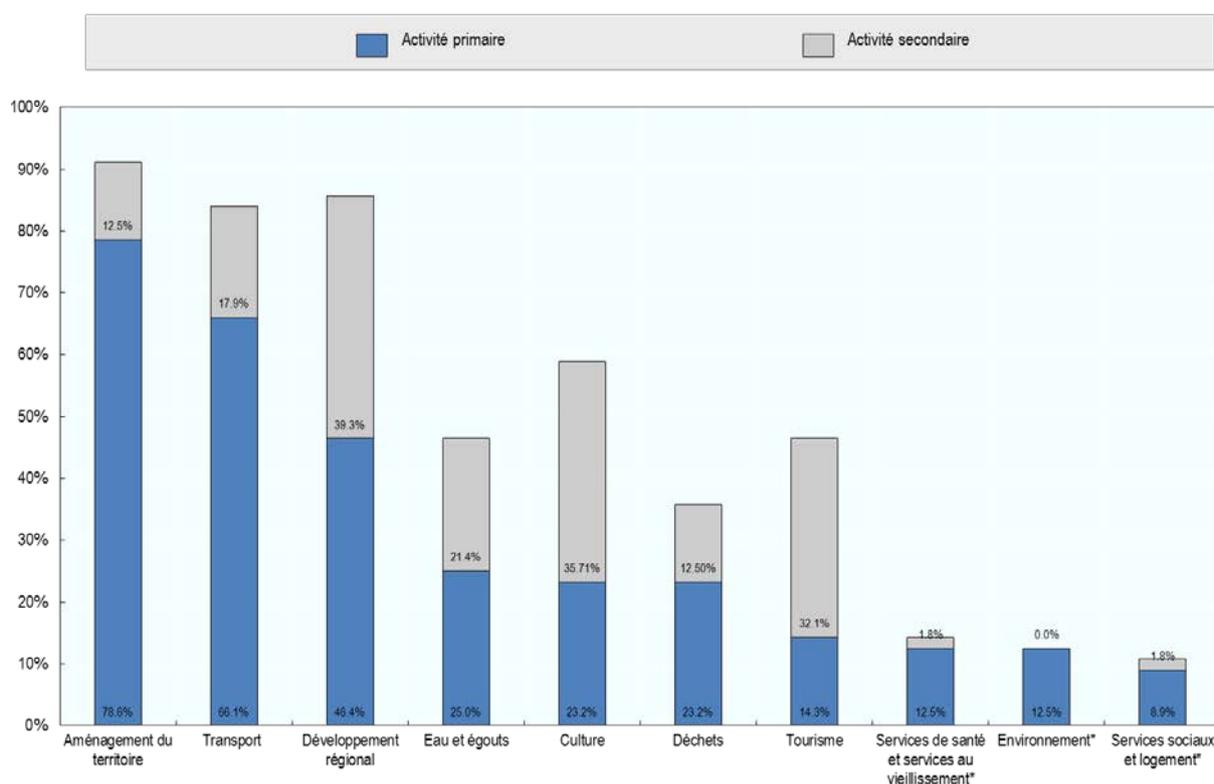
2.6.2. Structurer et mettre en œuvre une stratégie de mobilité durable à l'échelle métropolitaine, en coordination avec les autres politiques structurantes (notamment celles relatives à l'urbanisme)

Comme présenté plus haut, il existe des besoins et enjeux pressants en matière de mobilité à Casablanca. Toutefois, la réglementation marocaine en matière de planification de la mobilité se limite à accorder aux établissements de coopération intercommunale la possibilité d'élaborer un PDU. À contrario, environ deux tiers des structures de gouvernance métropolitaine en place dans les pays de l'OCDE s'occupent principalement de questions de transport¹⁴. Il est ainsi fréquent que les grandes villes de l'OCDE se dotent d'une autorité spécialisée, qui soit au minimum responsable de la définition et de la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du transport (Consortium régional du Transport CRTM à Madrid, TransLink à Vancouver, Syndicat des transports d'Ile-de-France STIF à Paris, etc.). Dans le cas de Casablanca, la commune de Casablanca mène activement l'instance de coopération intercommunale Al Beida et a déjà prévu (en votant le budget 2017) de contribuer à la préparation d'un PDU à l'échelle intercommunale. Il s'agit d'une opportunité cruciale pour mieux gérer non seulement les transports collectifs, mais la mobilité dans son ensemble, sur la base d'une vision multimodale (bus, tram, taxi, véhicule privé, deux-roues, marche, etc.). Dans la mesure où le contrat de gestion déléguée des bus avec M'dina Bus prendra fin en 2019, Al Beida a mandaté Casa Transport pour préparer le cahier des charges de l'exploitation des transports en commun pour l'après-2019, lancer l'appel d'offres et assurer le processus de désignation des adjudicataires. Casa Transport étudie actuellement les trois candidatures reçues et doit commanditer une étude d'actualisation du PDU, devant permettre à terme d'aboutir à la conception et à la mise en place d'un Observatoire de la mobilité.

Casa Transport agira donc en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte d'Al Beida, qui pilotera le processus et validera le cahier des charges. Casa Transport pourrait alors devenir le « bras mobilité » de l'intercommunalité, permettant de définir une stratégie de mobilité cohérente et coordonnée avec une stratégie d'urbanisme (donc en collaboration avec l'Agence urbaine de Casablanca), dans le cadre d'une vision globale de développement durable et inclusif. L'ECI Al Beida a prévu, par ailleurs, de conduire des consultations et des études en vue d'élargir son portefeuille à des compétences supplémentaires que les communs membres choisiraient de lui déléguer. L'article 2 de l'arrêté 45 du ministre de l'intérieur (novembre 2015) attribue en effet à l'ECI Al Beida la possibilité de gérer (en plus des transports publics) le traitement des déchets, l'assainissement solide et liquide et le traitement des eaux usées, ainsi que la distribution de l'eau potable, l'électricité et l'éclairage public. Si ces responsabilités figurent parmi celles qu'un certain nombre d'autorités métropolitaines exercent dans les pays de l'OCDE, elles arrivent loin derrière le peloton de tête des responsabilités, qui concernent l'aménagement du territoire, le transport et le développement économique régional (voir Graphique 2.19.). Dans tous les cas, un mandat de coordination intersectorielle à l'échelle de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca en matière de mobilité serait un premier pas encourageant vers la mise en place d'une stratégie globale permettant un meilleur ciblage de l'action publique, sur le plan aussi bien géographique que thématique. Parmi les métropoles de l'OCDE, Barcelone et Medellin offrent chacune un exemple intéressant en la matière, puisqu'elles ont engagé un processus de réalisation d'un plan métropolitain de mobilité urbaine intégré (voir Encadré 2.16.). La mise en œuvre d'un processus similaire à Casablanca pourrait s'accompagner des mesures suivantes afin d'assurer une coordination plus efficace entre mobilité, logement et aménagement du territoire :

- Prendre en compte la question de la mobilité durable dès la conception des projets urbains et des projets de grands équipements (les localiser dans une zone dense et bien desservie, limiter l'offre en stationnement, etc.).
- Rendre obligatoire la compatibilité entre le SRAT, le PDU et les PAC, notamment en :
 - Définissant dans le SRAT (à venir) les zones de développement urbain dans les territoires qui sont actuellement bien desservis par les transports collectifs ou le seraient ultérieurement;
 - Définissant dans le PDU (en cours d'actualisation), les projets de transports collectifs en prenant en compte la demande potentielle, la densité urbaine et les projets de développement urbain;
 - Favorisant dans les PA (plans d'aménagement) la densification des zones bien desservies par les transports collectifs et en adaptant les normes de stationnement (nombre de places par ménage) en fonction de la desserte en transports collectifs.

Graphique 2.19. Activités primaires et secondaires des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE



Note : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

Source : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine (2016).

Encadré 2.16. Deux exemples internationaux de planification intégrée de la mobilité urbaine dans des métropoles : Barcelone (Espagne) et Medellín (Colombie)

Barcelone (Espagne)

L'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB) constitue l'instance administrative de la métropole de Barcelone. Parmi ses compétences se trouve l'organisation de la mobilité. Dans ce cadre, elle est chargée de réaliser un Plan Métropolitain de Mobilité Urbaine (PMMU). L'AMB a engagé la réalisation de son premier PMMU en 2014. Le diagnostic a été approuvé en 2016, tandis que la phase des scénarios est actuellement en cours de réalisation. Le PMMU porte une vision multimodale de la mobilité, intégrant l'ensemble des modes de déplacements, collectifs ou individuels : transports collectifs (métro, bus), service de taxi, réseau de voirie métropolitain, vélo, transport touristique, etc.

La première partie de ce document est le diagnostic, consistant à analyser les points forts et les principaux dysfonctionnements du système de mobilité métropolitain, par rapport à un modèle de mobilité durable. Au cours de la réalisation des scénarios, plusieurs ateliers ont été organisés, avec les habitants mais aussi avec des représentants d'autres villes européennes. La deuxième partie de la démarche est celle des scénarios et des propositions, consistant à définir un modèle de mobilité, établir plusieurs scénarios alternatifs, choisir un scénario et définir un programme d'actions, permettant de mettre en œuvre le scénario retenu.

Le PMMU définit un modèle de mobilité durable, s'appuyant sur plusieurs objectifs : réduire la pollution atmosphérique, restreindre l'usage de la voiture et promouvoir un transport collectif plus compétitif. Plusieurs principes de mobilité ont d'ores et déjà été définis : intégration avec l'urbanisme, réalisme économique, transport collectif de qualité, rationalisation de l'usage du véhicule privé, plus de place pour les cyclistes et les piétons, coordination institutionnelle, information de mobilité, conscience environnementale et sociale.

Le PMMU s'articule avec les démarches de mobilité réalisées aux autres échelles territoriales. Il prend en compte les orientations établies par le Plan Directeur de Mobilité de la région métropolitaine de Barcelone. De plus, il constitue le document de référence pour les Plans de Mobilité Urbaine des communes localisées dans la métropole (démarche obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants). Les stratégies de mobilité des communes prennent donc en compte les orientations du PMMU. Par ailleurs, le PMMU s'articule avec les autres documents thématiques réalisés par l'AMB, à l'échelle métropolitaine. À titre d'exemple, il prend en compte la vision définie dans la Réflexion Stratégique Métropolitaine et les orientations du Plan de Soutenabilité Environnementale. La stratégie du PMMU est intégrée dans le Plan Directeur d'Urbanisme afin de garantir l'articulation entre l'urbanisme et la mobilité à l'échelle métropolitaine.

L'exemple de Barcelone montre qu'une stratégie de mobilité cohérente à l'échelle métropolitaine se déploie à plusieurs niveaux, allant de la région à la commune, en assurant une bonne articulation entre ces échelles. Il montre aussi que la stratégie de mobilité représente un des volets des stratégies de développement durable et d'urbanisme. Il est indispensable que les démarches de planification thématiques soient réalisées de manière coordonnée.

Medellín (Colombie)

L'Aire Métropolitaine de la Vallée d'Aburra (AMVA) a engagé sa première démarche de planification de la mobilité urbaine en 2005, pour une approbation en 2009. Le Plan de Mobilité définit la stratégie de mobilité métropolitaine pour une durée de 10 ans (horizon 2020). Ce document porte une vision intégrée de la mobilité, permettant de dépasser la vision sectorielle ciblée sur les différents modes de déplacements. Elle répond aux différentes problématiques d'accessibilité et de mobilité, concernant les individus et leur environnement, de manière globale. Par ailleurs, cette démarche favorise l'articulation la mobilité et l'urbanisme. La politique de mobilité consiste à offrir un système de mobilité répondant à la demande, tandis que le politique d'urbanisme consiste à localiser les activités de manière de réduire la demande en mobilité.

Dans le cadre de cette démarche, une attention particulière est portée à la mobilité des modes actifs (vélos, piétons), qui constitue une pièce fondamentale du système de mobilité, car elle garantit une accessibilité et une connexion à l'intérieur des quartiers résidentiels, à travers le système de voirie. Le plan de mobilité permet de structurer un système de mobilité à l'échelle métropolitaine, avec un accent particulier sur l'intégration modale et institutionnelle, ce qui permet de hiérarchiser les investissements de mobilité (infrastructures, espace public, équipement). De plus, cette approche intégrale assure une meilleure qualité de vie et augmente la compétitivité de cette métropole. Le Plan de Mobilité se base sur une méthode prospective, consistant à identifier les besoins de mobilité de l'aire métropolitaine à l'horizon 2020, puis à mettre en place un politique de mobilité qui réponde à cette vision. Le Plan de mobilité établit plusieurs objectifs : mettre en place un système intégré d'information de mobilité, créer un système de mobilité multimodal, définir l'articulation et l'intégration des différentes composantes du système de mobilité, établir une hiérarchie de la voirie, etc. Cette stratégie de mobilité est encadrée par la stratégie de développement durable, définie dans le Plan Intégral de Développement 2002 – 2020.

Dans le cadre de ce Plan de Mobilité, un diagnostic a d'abord été réalisé. Dans cette étape, un recueil de données a été effectué, avec notamment la réalisation d'une enquête ménages, permettant de connaître les pratiques de déplacements, et de nombreuses visites de terrain, permettant de connaître les systèmes de mobilité et l'état de la voirie. Par la suite, des scénarios de développement urbain et des scénarios de mobilité ont été construits puis croisés entre eux, afin de trouver le meilleur scénario pour la métropole. Par la suite, ce scénario global a été approfondi et a été décliné en un programme d'actions (modernisation du transport collectif, amélioration de la voirie, amélioration de la gestion du trafic, renforcement de la sécurité routière, mobilité des modes actifs).

Cet exemple démontre l'importance de mener une approche intégrée de la mobilité urbaine. Il s'agit d'abord de prendre en compte le développement de la mobilité et le développement urbain de manière conjointe, dans le cadre d'une même stratégie globale. Par ailleurs, il est également important de prendre en compte tous les modes de déplacements et de définir l'articulation entre ces modes, afin de garantir un système global optimal pour la collectivité et de qualitatif pour l'usager.

Source: Élaboration OCDE.

Tableau 2.4. Panorama de quelques modèles de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE

Exemples	Structure de gouvernance métropolitaine	Population desservie par la structure métropolitaine	Compétences
Structures non-élues			
Région métropolitaine de Rotterdam-La Haye (MRDH)	- Direction générale de 27 membres - Conseil exécutif de 5 membres	2,2 millions, répartis dans 23 municipalités	- Transport - Développement économique
Barcelone (Àrea Metropolitana de Barcelona, AMB)	-- Conseil Métropolitain composé de 90 membres (maires des 36 municipalités et conseillers municipaux nommés par leurs municipalités) -- Président de l'AMB (maire de Barcelone) -- 485 employés (chiffre de 2014)	3,2 millions, répartis dans 36 municipalités	-- Planification stratégique -- Aménagement du territoire -- Transport et mobilité -- Eau -- Traitement des déchets -- Cohésion sociale -- Développement économique
Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal, CMM)	-- Conseil de communauté composé de 28 membres (maires et conseillers municipaux) -- Président (maire de Montréal)	4 millions, répartis dans 82 municipalités	-- Aménagement du territoire -- Transport -- Développement économique -- Logement social -- Infrastructures et services métropolitains -- Planification du traitement des déchets -- Assainissement des eaux usées
Vancouver (Metro Vancouver)	-- Conseil composé de 38 membres représentant les 23 collectivités locales -- 1 500 employés	2,5 millions, répartis dans 23 collectivités locales (21 municipalités, une circonscription électorale, une première nation)	-- Services régionaux, tels que l'eau, les déchets liquides et solides -- Planification régionale (Stratégie de Croissance Régionale – <i>Regional Growth Strategy</i> , RGS)
Structures élues			
Portland (Portland Metro)	- Conseil Métropolitain composé de six membres (un dans chaque district), directement élus tous les 4 ans - Président du Conseil, directement élu tous les 4 ans	1,5 millions, répartis dans 25 municipalités	- Planification de l'utilisation des sols (e.g. limites de croissance urbaine) - Planification des transports (en tant qu'Organisation de planification métropolitaine – <i>Metropolitan Planning Organization</i> , MPO) - Gestion de plusieurs équipements de parcs - Traitement des déchets - Maintenance des décharges et des stations de recyclage - Propriétaire et opérateur de quelques équipements majeurs (ex. zoo, centre de congrès, centre d'expositions)
Stuttgart (Verband Region Stuttgart, VRS)	- Assemblée régionale de 93 membres directement élue tous les 5 ans au suffrage proportionnel - Président de l'assemblée régionale et directeur régional, tous les deux élus par les membres de l'assemblée régionale	1,96 millions, répartis dans la ville de Stuttgart et 5 districts environnants (total de 179 villes et municipalités)	- Aménagement du territoire - Infrastructures et opérations de transport (y compris le train de banlieue S-Bahn) - Développement économique et touristique régional
Londres (Greater London Authority, GLA)	- Assemblée de Londres de 25 membres directement élue au suffrage proportionnel - Maire de Londres directement élu tous les 4 ans	8,2 millions, répartis dans la ville de Londres et 32 arrondissements (<i>boroughs</i>)	- Utilisation des sols (<i>London Plan</i>) - Transport (Transport for London) - Police (Office du Maire pour la Police et le Crime) - Incendies et secours (London Fire and Emergency Planning Authority) - Développement (GLA Land and Property)

Source: Adapté de l'OCDE (2015), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

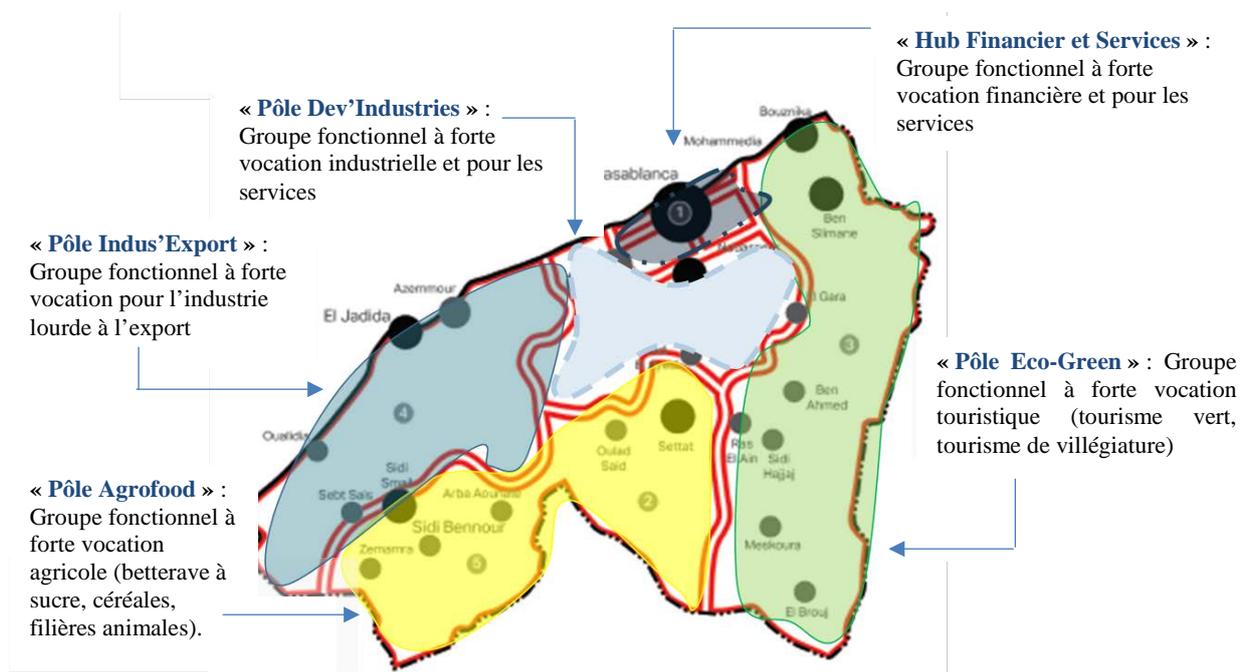
2.6.3. Exploiter les liens fonctionnels et les complémentarités entre les territoires urbains et ruraux

Avec le découpage élargi de la région Casablanca-Settat, certains territoires plus ruraux (bien qu'initialement non inclus dans l'ancienne région Grand Casablanca) font désormais l'objet d'une planification commune avec l'agglomération urbaine de Casablanca à l'échelle régionale. C'est notamment le cas de la province rurale de Berrechid (un peu moins de 500 000 habitants en 2014), vivier agricole et industriel important et bénéficiant d'une proximité géographique lui permettant de jouir des infrastructures de Casablanca. Pour autant, Berrechid ne tire pas encore pleinement parti de cette localisation stratégique. Ne serait-ce qu'en matière de services publics de base, la couverture des ménages reste encore inégale, notamment dans les secteurs de l'accès à l'eau potable, l'assainissement, l'éducation et la santé. Berrechid dispose pourtant d'atouts prometteurs et complémentaires pour la croissance de Casablanca, par exemple à travers son éco-parc (premier parc industriel au Maroc qui soit dédié aux industries propres et au green business), un projet initié par la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) et développé en partenariat avec l'État marocain dans le cadre du Plan d'Accélération Industrielle.

Il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes de coopération efficaces pour maximiser les synergies urbain/rural autour de Casablanca. La région se propose de construire cinq « pôles fonctionnels à vocation non exclusive », c'est-à-dire des territoires cohérents en terme de vocation et de vision économique, qui permettent l'implantation de projets à plus fort impact (voir Graphique 2.20.). Le PDR que la région Casablanca-Settat vient d'adopter prévoit précisément un axe stratégique sur le « milieu rural intégré ». Le renforcement des liens entre les zones urbaines et rurales peut en effet permettre à ces deux dernières de bénéficier du potentiel complémentaire de leur dotation en ressources (matérielles et immatérielles) pour le développement, facilitant de la sorte un meilleur accès aux emplois, aux équipements et aux différents types de services. Pour autant, les interactions entre les campagnes et les villes sont complexes. D'après les travaux de l'OCDE, le partenariat rural-urbain est un outil flexible de gestion pour favoriser ces interactions complexes souvent occultées par le découpage administratif, en offrant une alternative aux réformes administratives lourdes et en s'adaptant aux besoins spécifiques d'un territoire donné (OCDE, 2013). Il s'agit ainsi de faciliter la production de biens publics qui sont utiles au développement économique et de réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de services publics. Par exemple, en Finlande, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication a permis de fournir des services publics dans les zones les plus reculées, en évitant le dépeuplement et en améliorant le bien-être.

À Rennes en France, des partenariats ont permis de mieux coordonner l'aménagement du foncier dans les régions fonctionnelles et de préserver le paysage. La question des orientations et instruments possibles pour renforcer les liens rural-urbain dans la région de Casablanca-Settat est abordée en détail dans l'étude OCDE des liens rural-urbain.

Graphique 2.20. Vision de la région Casablanca-Settat pour établir des pôles fonctionnels



Source : Présentation du Président de la région Casablanca-Settat à l'atelier OCDE-Maroc, 31 janvier 2017, Casablanca.

2.6.4. Renforcer la collaboration verticale institutionnelle et financière à travers la création d'un groupement de collectivités territoriales

Une instance intercommunale autour de Casablanca, même avec des prérogatives renforcées, ne saurait se substituer à la région ou à la wilaya. Afin d'assurer une clarification des compétences et un travail optimal des acteurs dans le respect des attributions de chacun, il pourrait être envisagé de former un groupement de collectivités territoriales (GCT), qui inclurait non seulement les communes mais aussi les préfectures et la région, et dont le nom (à définir) pourrait traduire l'idée d'une métropole de Casablanca attractive, durable et inclusive. Cet instrument de coopération verticale, dont la possibilité est pourtant incluse dans la réglementation, n'a encore jamais été utilisé au Maroc à ce jour et pourrait faire l'objet d'une première expérimentation à Casablanca. Ceci permettrait d'accroître la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de l'action publique, aussi bien sur un plan institutionnel (recherche de synergies dans la mise en œuvre des compétences de chaque échelon) que financier (mise en commun d'une partie des ressources propres à chaque échelon pour un objectif partagé et défini collectivement).

Dans une perspective internationale, la question de promouvoir une coopération plus étroite entre les diverses collectivités territoriales élues et l'État (à travers ses structures nationales ou déconcentrées dans les territoires) ne se pose pas seulement à Casablanca, mais dans nombre d'autres métropoles dans les pays de l'OCDE. En témoigne l'expérience de métropoles telles que Rotterdam-La Haye précédemment citée, Stockholm, Santiago, Poznan, ainsi que des métropoles dotées de structures élues au suffrage universel (comme Aix-Marseille-Provence et Stuttgart) (voir Tableau 2.5.). Dans tous ces cas de figure, le représentant de l'État (au titre de wali, préfet, gouverneur ou intendant selon les cas) a généralement pour mission de coordonner les politiques

publiques nationales à l'échelle territoriale (intermédiaire ou régionale), tandis que les instances élues sont responsables du développement territorial¹⁵. La distinction entre ces compétences étant souvent ténue, voire ambiguë ou quasi inexistante, les instruments de structuration de l'action publique à plusieurs échelons, autour d'objectifs communs et de moyens clairement définis, peuvent apporter une réelle valeur ajoutée.

À cet égard, la Charte de la déconcentration administrative, dont la réflexion avait été lancée en 2014 et dont l'adoption est attendue, devrait faciliter l'identification d'un interlocuteur représentant l'État dans les territoires et permettre ainsi à l'État de mieux accompagner les collectivités territoriales permettant ainsi une efficacité accrue de l'action publique.

Tableau 2.5. Structures déconcentrées et décentralisées à Casablanca et dans une sélection de métropoles de l'OCDE

	Intercommunalité	Échelon intermédiaire		Région	
		Déconcentré (nommé)	Décentralisé (élu)	Déconcentrée (nommée)	Décentralisée (élu)
Casablanca (Maroc)	Établissement de coopération intercommunal Al Beida (18 communes, soit 4,3 millions d'habitants): transport urbain (bus et tramway), possibilité d'acquérir des compétences supplémentaires	Gouverneur de préfecture Services extérieurs provinciaux	Président du conseil communal	Wali et wilaya Services extérieurs régionaux	Président de conseil régional et conseil régional : développement régional
Rotterdam-La Haye (Pays-Bas)	<i>Metropoolregio Rotterdam Den Haag</i> (MRDH – 23 municipalités, soit 2,3 millions d'habitants): transport et développement économique	n.a.	n.a.	Commissaire du roi : émet une recommandation pour la nomination du maire	Conseil provincial : aménagement du territoire, environnement, transports collectifs régionaux, infrastructures culturelles
Stockholm (Suède)	Conseil de Stockholm Mälars (<i>Mälardalsrådet</i>) : 57 municipalités et 5 comtés, soit 3,8 millions d'habitants	n.a.	n.a.	Conseil administratif de comté (<i>Länsstyrelse</i>) : développement régional	Conseil de comté : transports collectifs et service public de santé
Santiago (Chili)	« Grand Santiago » comprend 35 municipalités, actuellement dépourvues de structure de gouvernance métropolitaine	Province de Santiago dirigée par le gouverneur provincial, qui est nommé par le Président (remplacé par un délégué du Président au niveau provincial suite à la loi de janvier 2017) : rôle limité de soutien au représentant de l'État dans la région	n.a.	Intendant (autrefois nommé par le Président), remplacé par un délégué du Président au niveau régional suite à la loi de janvier 2017 : fonctions de coordination, à fixer par loi organique constitutionnelle	Région métropolitaine de Santiago (52 municipalités, plus de 7 millions d'habitants) Conseil régional (CORE) et gouverneur régional (qui sera prochainement élu suite à la loi de janvier 2017)
Poznan (Pologne)	Association Poznań Metropolis (21 municipalités et 1 comté, soit 1 million d'habitants)	n.a.	Ville-comté de Poznan (<i>powiat</i> , distinct du Comté de Poznan) + Comté de Poznan (<i>powiat</i>) : ex. éducation secondaire, santé (hôpitaux généralistes), protection sociale, activité économique et emploi	Gouverneur régional (<i>voivode</i> , nommé par le Premier ministre)	Région de Grande Pologne (<i>voivodeship</i>) : maréchal, élu par l'assemblée régionale. Développement économique régional, routes régionales et transports collectifs (y compris ferroviaires depuis 2009), éducation supérieure, santé (hôpitaux régionaux), protection sociale, marché du travail, protection de l'environnement (depuis 2009)

	Métropole élue	Échelon intermédiaire		Région	
		Déconcentré (nommé)	Décentralisé (élu)	Déconcentrée (nommée)	Décentralisée (élue)
Aix-Marseille (France)	Métropole Aix-Marseille-Provence (fusion de 6 intercommunalités : 92 communes, 1,8 million d'habitants) : compétences transférées par les communes, par le département, par la région et par l'État en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, et de gestion de certains services publics	Préfet de département	Département des Bouches du Rhône	Préfet de région	Région Provence Alpes Côte d'Azur : conseil régional et président de région
Stuttgart (Allemagne)	Verband Region Stuttgart (VRS) : 179 municipalités, 1,96 million d'habitants	n.a.	Ville-arrondissement (Stadtkreis) de Stuttgart	Préfet (Regierungspräsident) du district de Stuttgart (Regierungsbezirk), l'un des quatre districts composant le Land de Baden-Württemberg – le préfet est nommé par le Land	Land de Baden-Württemberg

Source: Adapté de OCDE (2015), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris.

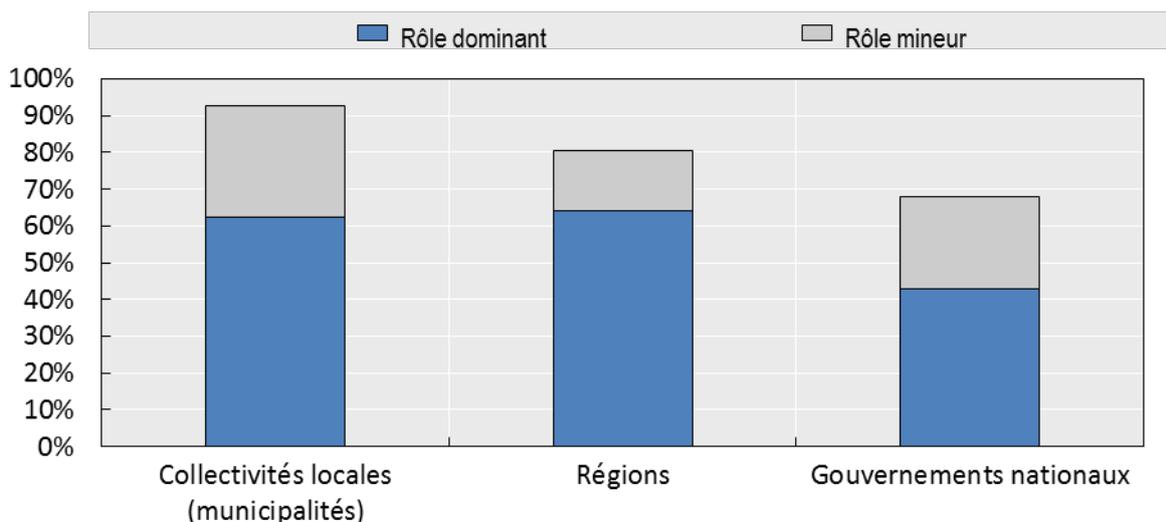
Il sera donc particulièrement important à Casablanca de mettre en place une sorte de contrat-programme entre la métropole, la wilaya, la région et l'État, notamment en ce qui concerne les compétences qui reviennent à ces trois derniers acteurs et exercent un impact prépondérant sur le développement de l'ensemble du territoire métropolitain. Les contrats représentent l'un des instruments de coordination verticale les plus utilisés à l'OCDE (utilisés par 23 pays parmi 30 pays membres qui ont répondu à l'enquête pour les Perspectives régionales de l'OCDE 2015). Une étude plus poussée de l'OCDE sur le sujet (Charbit et Romano, 2017) a mis en lumière trois catégories principales de contrats, qui répondent à des objectifs différents : (i) la responsabilisation (*empowerment*), pour aider les collectivités territoriales à développer leurs capacités, notamment dans les premières phases de la décentralisation ; (ii) la délégation de services publics, pour améliorer l'efficacité de gestion ; et (iii) le partage des politiques publiques, afin de disséminer l'information, réduire les coûts de transaction et favoriser l'apprentissage collectif, notamment dans des domaines d'action publique relativement nouveaux (tels que certains aspects innovants de l'action environnementale).

À cet égard, parmi les expériences internationales susceptibles d'étayer la réflexion marocaine sur ce type d'initiative, un instrument bien connu est le pacte État-métropoles en France, signé en juillet 2016 entre le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles (à l'époque), avec le but ultime de conclure, dans chacune de ces dernières, un pacte métropolitain d'innovation. Par exemple, le pacte métropolitain d'innovation d'Aix-Marseille-Provence a été signé en janvier 2017 entre le président de la métropole, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur et le ministre de l'Aménagement du territoire. Il vise à développer un système de mobilité innovante et durable dans la

métropole (à travers des mesures comme le réseau de MétroExpress, un abonnement unique dématérialisé, etc.). Bien que la région (élue) ne soit pas signataire, l'un des objectifs affichés du pacte État-métropoles reste néanmoins de soutenir le rôle de la métropole en tant que catalyseur du développement régional et national, notamment en soutenant la croissance des territoires périurbains et ruraux.

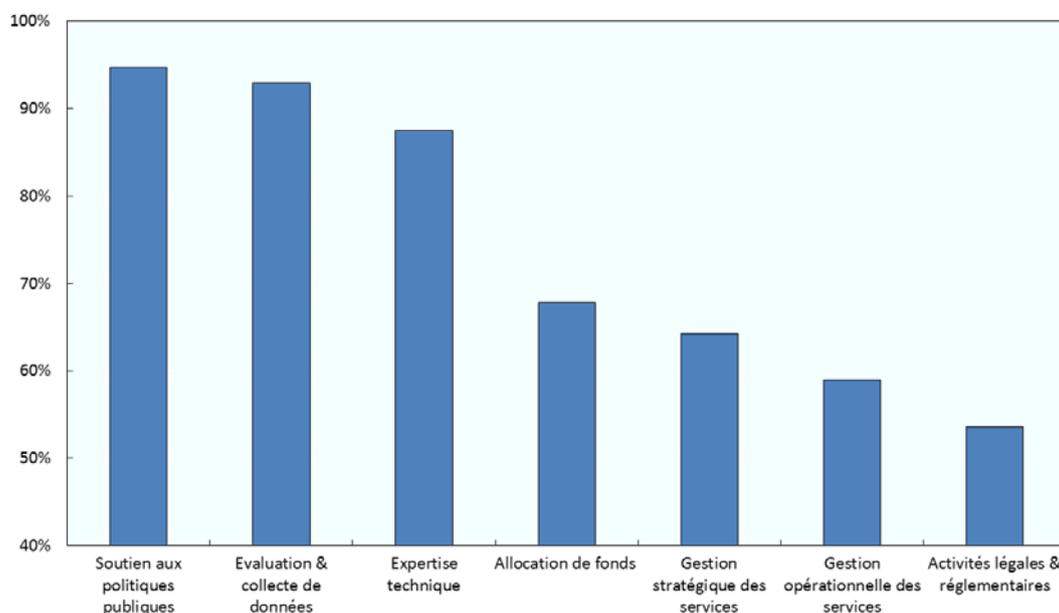
Il est également à noter que dans les pays de l'OCDE, si la création de structures de gouvernance métropolitaine découle principalement d'une initiative « par le bas » émanant des collectivités locales, les échelons supérieurs (régional et national) jouent également un rôle important dans la mise en place de cette gouvernance métropolitaine (voir Graphique 2.21.). La tendance dans les pays de l'OCDE est d'attribuer aux structures de gouvernance métropolitaine un rôle de soutien à la décision publique, d'évaluation et de collecte de données, et d'expertise technique (voir Graphique 2.22.). En matière de moyens, les structures métropolitaines sont financées majoritairement par les échelons supérieurs (régional et national), et dans une moindre mesure par des cotisations des collectivités locales membres ou d'autres sources de financement (voir Graphique 2.23.).

Graphique 2.21. Rôle des différents niveaux de gouvernement dans la création de structures de gouvernance métropolitaine



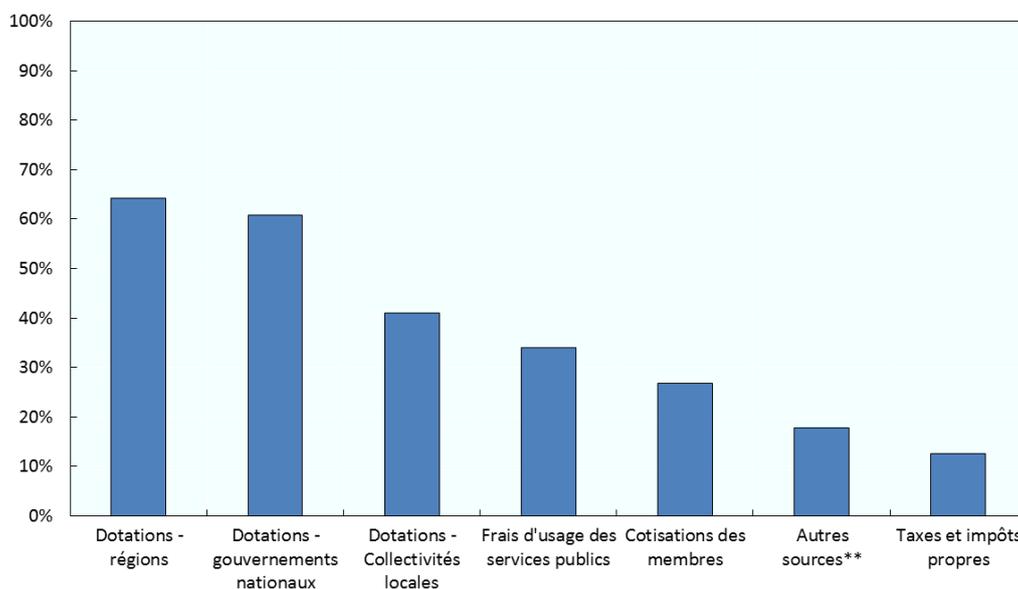
Note : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

Source : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.

Graphique 2.22. Fonctions des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE

Note : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

Source : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.

Graphique 2.23. Sources de financement des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE

Note : Ce graphique se base sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

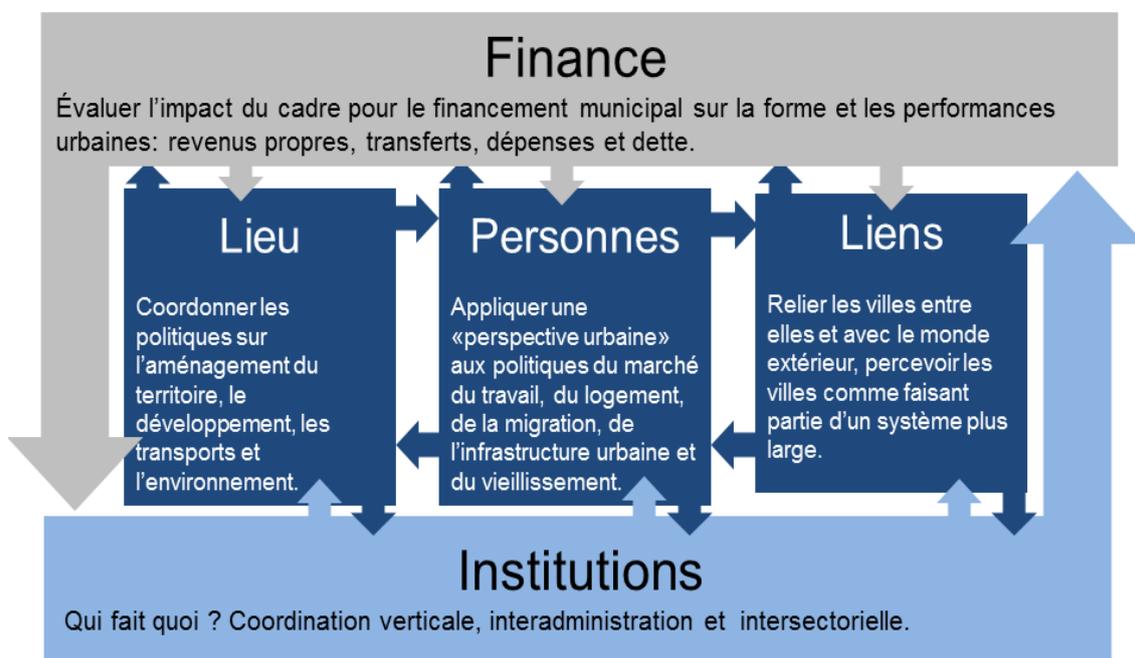
Source : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.

2.6.5. Anticiper les mutations qu'imposent l'urbanisation et la métropolisation du Maroc à travers une politique urbaine nationale renouvelée qui intègre les questions de durabilité, d'inclusion économique et sociale et de financement

Compte tenu du poids majeur de Casablanca dans l'économie du Maroc, les politiques nationales exercent de facto un impact prépondérant sur Casablanca, et vice versa. Toutefois, au Maroc comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les politiques nationales ne font pas forcément l'objet d'une approche coordonnée en amont qui permettrait de renforcer un développement urbain plus productif, inclusif et durable. Les politiques nationales urbaines constituent cependant une dimension majeure du nouvel agenda urbain agréé au niveau mondial lors de la conférence Habitat III en 2016. À titre d'illustration, seulement 15 pays parmi les 35 pays membres de l'OCDE disposent d'une politique urbaine nationale explicite (OCDE, 2017b). Parmi ces 15 pays, environ un tiers sont à peine dans la phase de formulation de leur politique urbaine nationale, un autre tiers dans la phase de mise en œuvre, et seulement 4 pays dans la phase de suivi et d'évaluation. Quinze autres pays disposent d'éléments de politique urbaine nationale, tandis que cinq pays ne montrent aucun signe de politique urbaine nationale. Les politiques urbaines nationales tendent à s'articuler surtout autour du thème du développement économique, qui arrive en tête devant les questions de structures spatiales, de développement durable, de développement humain et de résilience climatique. Dans la plupart des pays, la politique urbaine nationale ne relève pas d'une instance spécialisée, mais fait plutôt l'objet d'une coordination interministérielle, sur la base d'une démarche participative qui associe le secteur économique et la société civile. Dans le cas du Maroc comme dans les autres pays de l'OCDE, une politique urbaine nationale n'aurait donc pas pour mandat de se substituer aux démarches locales ou régionales pour le développement urbain, mais de les structurer et de les compléter dans un cadre national de référence cohérent afin de créer les conditions nécessaires à un développement urbain plus inclusif et durable du pays. Il convient de rappeler encore une fois que la question de la gouvernance à la bonne échelle est centrale, car elle est garante de l'efficacité et de la rationalisation de l'investissement public. Une politique nationale urbaine renouvelée devrait permettre davantage de complémentarités entre les différentes parties prenantes (notamment État-région-métropole). La présente étude de cas de Casablanca-Settat, à travers ses recommandations, offre une opportunité pour le Maroc d'enclencher une réflexion métropolitaine approfondie dans le cadre d'une politique nationale urbaine renouvelée. Deux aspects prioritaires devraient être traités dans ce cadre : la métropolisation, plus particulièrement la gouvernance des métropoles, et le financement de l'urbanisation.

L'OCDE a élaboré un cadre de référence autour de cinq piliers principaux, qui étayent les travaux du programme de l'OCDE sur les politiques urbaines nationales¹⁶ et pourront soutenir et accompagner la réflexion des autorités marocaines (voir Graphique 2.24).

Graphique 2.24. Piliers principaux d'un cadre de politique urbaine nationale



Source: OCDE (2016), Building Successful Cities: A National Urban Policy Framework, disponible sur <http://www.oecd.org/gov/national-urban-policies.htm>.

Notes

¹L'OCDE souhaite remercier les représentants des institutions et autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les représentants de la société civile et du secteur privé pour leur implication et participation aux ateliers « Renforcement des capacités en matière d'indicateurs métropolitains appliqués à la zone métropolitaine de Casablanca » et « Quelle gouvernance inclusive et durable pour l'aire métropolitaine de Casablanca ? » organisés respectivement les 30 et 31 janvier 2017 à la Wilaya de la Région de Casablanca-Settat, plus particulièrement Khalid Safir, Wali Directeur Général des Collectivités locales et ancien Wali de la Région de Casablanca-Settat, Mustapha Bakkoury, Président de la Région Casablanca-Settat et Président du Directoire de MASEN, Abdelaziz El Omari, Président du Conseil de la commune urbaine de Casablanca et Najib Ammor, Président du Conseil Préfectoral. L'OCDE souhaite également remercier les pairs pour leur partage d'expérience et leur participation active aux ateliers: Claudia Serrano, Ambassadrice du Chili auprès de l'OCDE, Vincent Fouchier, Président du groupe de travail sur les politiques urbaines à l'OCDE et Directeur à la métropole d'Aix Marseille (France), Andrés Ortiz Gómez, Secrétaire de la Planification (Colombie), Lewis Dijkstra (Union Européenne) et Vicente Royuela (Espagne).

²Classification selon le dernier recensement disponible (Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014).

³La Commission consultative de la régionalisation (CCR) a été instituée par SM le Roi Mohammed VI le 3 janvier 2010 afin de promouvoir le développement économique, social et culturel à travers la participation citoyenne, la modernisation des structures de l'État et l'amélioration de la gouvernance territoriale.

⁴L'ancienne région dite du « Grand Casablanca » comprenait les préfectures de Casablanca et Mohammédia ainsi que les provinces de Nouaceur et Mediouna.

⁵Pour une explication plus détaillée de la méthodologie appliquée, voir Annexe 1.

⁶Pour faciliter les comparaisons internationales, ce chapitre comparera parfois Casablanca avec une sélection de 60 régions (TL2) ou 60 aires urbaines fonctionnelles qui ont été choisies selon les critères suivants : taille de population (entre 1.5 et 8 millions d'habitants), un nombre de régions ou d'aires urbaines fonctionnelles proportionnel à la taille de la population du pays (par exemple, six aires urbaines fonctionnelles dans le cas des États-Unis) et au moins une région ou aire urbaine fonctionnelle par pays.

⁷ La part de la métropole de Casablanca dans le PIB national a été calculée selon la méthodologie d'ajustement du PIB métropolitain décrite dans le rapport OCDE (2012), *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

⁸ Voir classement détaillé dans le *Global Destination Cities Index 2016* de MasterCard : <https://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-Global-Destination-Cities-Index-Report.pdf>.

⁹ Selon l'étude relative à l'enquête nationale sur la demande en habitat, réalisée par le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville en partenariat avec le Holding Al Omrane et la Compagnie Générale Immobilière, présentée en mars 2016, la demande globale en logement est de l'ordre de 1 572 893 unités d'habitations au niveau national. La région Casablanca-Settat concentre 30.4% de cette demande, soit 478 300 demandes de logement.

¹⁰ Le terme de transports collectifs en site propre (TCSP) désigne des transports en commun qui empruntent une voie ou un espace qui leur est réservé (exclusive lane).

¹¹ Les plans d'aménagement des communes correspondent aux plans locaux d'urbanisme. Il s'agit des documents réglementaires d'urbanisme, qui définissent les règles d'occupation du sol et de construction de bâtiments au niveau communal. « Les plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement prévus par le dahir n° 1-60-063 du 30 hijra 1379 (25 juin 1960) relatif au développement des agglomérations rurales, doivent respecter les dispositions des schémas directeurs d'aménagement urbain, prévues en application des alinéa 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 4 ci-dessus » (Loi n° 12-90 relative à l'urbanisme promulguée par le dahir n° 1-92-31 du 15 hijra 1412 du 17 Juin 1992).

¹² L'article 189 de la loi organique prévoit les ressources suivantes pour les régions : parts d'impôts de l'État, affectés à la région, comme l'IS, l'IR, la taxe sur les contrats d'assurance ; dotations prévues dans le budget général de l'État ; produit des impôts et taxes que la région est autorisée à percevoir ; redevances, rémunérations pour services rendus, amendes ; produit des exploitations, redevances et parts de bénéficiaires, ainsi que celui des ressources et participations financières des établissements et entreprises dans lesquels la région est actionnaire ; subventions de l'État ou de personnes morales de droit public ; emprunts ; recettes des ventes des biens meubles et immeubles ; fonds de concours, dons et legs.

¹³ Les fonds disponibles fin 2016 s'élèvent à 33 milliards MAD, dont 25.5 milliards d'excédents des exercices antérieurs et près de 7 milliards MAD de fonds non consommés.

¹⁴ Voir résultats de la Deuxième enquête de l'OCDE sur la gouvernance métropolitaine (Ahrend, Comps et Schumann, à paraître).

¹⁵ Une exception notable à cette configuration est le cas de Stockholm, où la compétence en matière de développement régional incombe à l'instance déconcentrée de l'État (Länsstyrelse), plutôt qu'au conseil de comté élu (Landsting), qui gère uniquement les transports collectifs et la santé.

¹⁶ Pour plus d'informations sur le Programme de l'OCDE sur les politiques urbaines nationales, consulter <http://www.oecd.org/fr/gov/national-urban-policies.htm>.

Références

- Ahrend, R., A. Comps, et A. Schumann (à paraître), “Characteristics and functions of metropolitan governance bodies: A follow-up to the OECD Metropolitan Governance Survey”, OECD Regional Development Policy Working Papers (uniquement disponible en anglais).
- Ahrend, R. et al. (2014), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Policy Working Papers, 2014/05, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en> (uniquement disponible en anglais).
- Charbit, C. et O. Romano (2017), “Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development”, OECD Regional Development Policy Working Papers (2017/ 04) <http://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en> (uniquement disponible en anglais).
- Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Direction de la Promotion Immobilière (2016), Étude relative à l'enquête nationale sur la demande en habitat. Phase 3, exploitation et analyse des résultats de l'enquête sur la demande en habitat : rapport de synthèse, Maroc, disponible sur <http://www.mhqv.gov.ma/wp-content/uploads/2016/07/ENDH-Synthese.pdf> (consulté le 5 juin 2017)
- OCDE (2017a), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- OCDE (2017b), *National Urban Policy in OECD Countries*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271906-en>.
- OCDE (2015a), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>.
- OCDE (2014), *The Competitiveness of Global Port Cities*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en>.
- OCDE (2013a), *Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille: Une perspective internationale*, rapport réalisé dans le cadre de la Réunion ministérielle du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE, Marseille, France, 5-6 décembre 2013.
- OCDE (2013b), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Publications OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

Annex 2.A. Note méthodologique sur la délimitation de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca

Cette annexe reprend les principaux éléments de la note élaborée par l'Unité des statistiques régionales de l'OCDE à l'issue de l'atelier OCDE-Maroc du 30 janvier 2017.

Objectif : mieux mesurer et comparer les villes pour soutenir la décision publique

Les frontières municipales – et en général la structure administrative d'un pays – peuvent rester inchangées pendant des décennies, sans tenir compte de l'évolution de l'économie et des mouvements. Peuvent ainsi apparaître des écarts importants entre les structures administratives et le contour « fonctionnel » des processus économiques des villes contemporaines tels que les marchés du travail, les modes de consommation ou de loisirs. Dans la mesure où les statistiques locales sont souvent produites au niveau administratif, de tels écarts peuvent poser problème quand il s'agit de mesurer les conditions de vie et les conditions économiques à l'échelle pertinente. La géographie « fonctionnelle » (plutôt que simplement administrative) peut fournir aux gouvernements nationaux et infranationaux des indications plus pertinentes pour ajuster leur stratégie de planification aux besoins locaux en matière d'infrastructures, de transports, de logements, d'établissements scolaires ou encore d'espaces consacrés à la culture et aux loisirs. Il est donc crucial de disposer d'un outil statistique permettant de dresser un portrait des villes dans toute leur fonctionnalité, de mesurer leur contribution à la prospérité nationale et de comparer leur performance.

La méthode OCDE-CE

En collaboration avec la Commission européenne (CE) et Eurostat, l'OCDE a mis au point une méthode permettant de définir les aires urbaines fonctionnelles (*Functional Urban Areas* – FUA) et de façon uniforme d'un pays à l'autre et de les comparer ainsi entre elles¹. Les aires urbaines fonctionnelles se composent de deux parties : un centre urbain (une ou plusieurs municipalités densément peuplées) et une zone de navettage (les municipalités adjacentes dont le marché du travail est fortement intégré avec le centre urbain, c'est-à-dire avec un volume élevé de déplacements domicile-travail en direction de celui-ci). Les aires urbaines fonctionnelles peuvent s'étendre au-delà des frontières administratives, traduisant la géographie économique des lieux où résident et travaillent effectivement les individus.

Le seuil de population minimum pour les aires urbaines fonctionnelles est fixé à 50 000 habitants. L'application de cette méthode a abouti au recensement de 1 197 aires urbaines fonctionnelles à 30 pays membres de l'OCDE, et de 54 aires urbaines fonctionnelles en Colombie (pays en voie d'accession à l'OCDE). Parmi elles, 281 sont considérées comme des « aires métropolitaines ». La méthode employée se décompose en trois grandes étapes (représentée visuellement dans le graphique 1):

Délimitation des centres urbains contigus densément peuplés. Cette première étape consiste à utiliser les données carroyées de la population à 1 kilomètre pour définir les centres urbains, en ne tenant pas compte des frontières administratives. Un centre urbain est formé de municipalités contiguës dont plus de 50 % de la population vit dans des carreaux « à forte densité ». Cette utilisation de données carroyées de population pour la délimitation des centres urbains compense le fait que les unités administratives traditionnelles sont de taille inégale et parfois très variable au sein d'un même pays mais aussi d'un pays à l'autre.

Détermination des centres urbains interdépendants faisant partie de la même aire fonctionnelle. La deuxième étape de la procédure permet de mettre en évidence les centres urbains qui ne sont pas contigus mais qui appartiennent à la même aire urbaine fonctionnelle. On considère que deux centres font partie de la même aire urbaine fonctionnelle polycentrique lorsque plus de 15 % des habitants de l'un d'entre eux se rendent dans l'autre pour y travailler. Dans les pays où les distances domicile-travail s'allongent régulièrement, de grandes villes métropolitaines se développent de façon polycentrique, englobant des centres très densément peuplés qui sont physiquement distincts mais intégrés sur le plan économique.

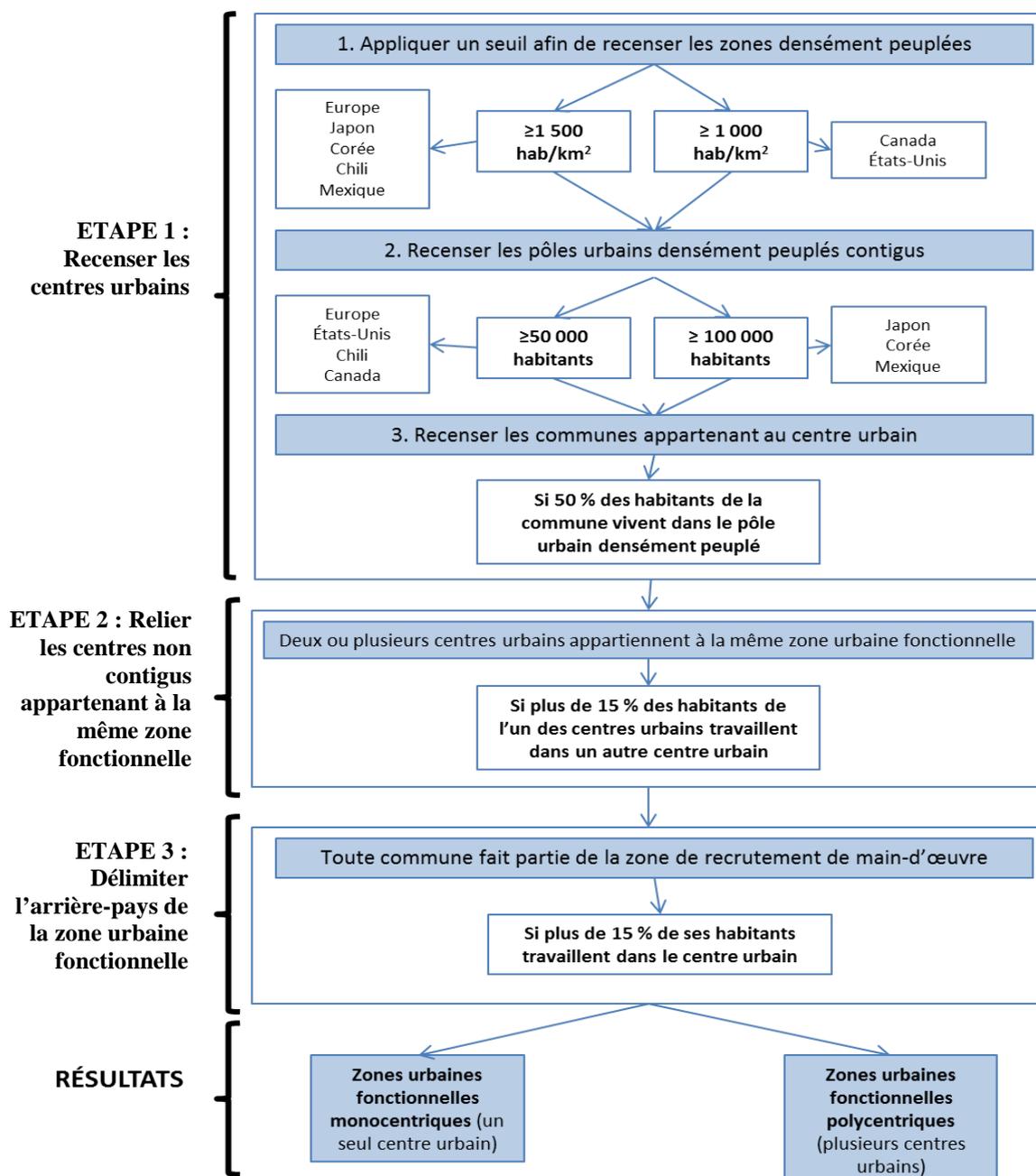
Définition de la périphérie ou zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle, rattachée aux centres urbains par des déplacements domicile-travail. La dernière étape de la méthode consiste à définir la zone de navettage, qui regroupe les municipalités environnantes liées aux centres urbains par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. On considère que toutes les municipalités dont au moins 15 % des habitants ayant un emploi vont travailler dans un centre urbain font partie de la même aire urbaine fonctionnelle que celui-ci.

L'originalité de la définition des aires urbaines fonctionnelles de l'OCDE réside dans la création d'une méthode qui renforce la comparabilité des données d'un pays à l'autre, contrairement aux définitions et aux méthodes créées au sein des différents pays qui s'inscrivent dans une perspective nationale. Des seuils communs et des unités géographiques similaires ont été déterminés, afin de mettre en place cette méthode internationale, qui ne correspondent pas nécessairement aux seuils et aux unités retenus pour les définitions nationales des zones urbaines.

Cette méthode présente des avantages conséquents par rapport à la détermination des zones urbaines sur la base des frontières administratives. Elle prend en compte la zone d'influence socio-économique d'une ville. Dans le passé, le recours aux petites régions ou départements comme unités territoriales d'analyse s'est traduit par une délimitation de zones urbaines trop vastes (incluant des lieux situés hors de la zone d'influence économique du centre urbain) ou trop petites (excluant des lieux étroitement liés au centre), ce qui faisait obstacle également aux comparaisons à l'échelle internationale.

Cette méthode offre aussi une solide base analytique pour l'examen des enjeux en matière de gouvernance et de développement économique dans les aires urbaines fonctionnelles. L'intégration de différentes sources de données peut aider les pouvoirs publics à mieux comprendre les interactions des mutations économiques, sociales et environnementales à l'échelle locale. En outre, l'existence à différents niveaux géographiques d'un grand ensemble d'informations répond non seulement aux demandes des décideurs publics, mais aussi au souhait des habitants de mieux comprendre la zone dans laquelle ils vivent afin de prendre correctement leurs décisions, faire entendre leurs intérêts et participer à la vie démocratique. Le fait de répondre à ces attentes aidera les pouvoirs publics à obtenir des retours et, en définitive, à améliorer l'efficacité de leurs actions.

Graphique A.1. Méthodologie suivie pour définir les aires urbaines fonctionnelles



Les données requises

Des contraintes méthodologiques subsistent cependant, rendant difficile la production, au niveau métropolitain, de statistiques fiables et comparables à l'échelle internationale. Ces contraintes sont encore plus fortes dans les pays non membres de l'OCDE. Elles résident à la fois dans la disponibilité des données publiques, qui varie d'un pays à l'autre, et dans les différentes normes utilisées par les bureaux nationaux de statistiques pour définir certains indicateurs. La production et l'exploitation d'informations géocodées pourraient constituer une solution pour améliorer ces données.

Les données nécessaires à la construction d'une aire urbaine fonctionnelle sont :

- la population par commune ;
- le découpage administratif des communes ;
- une grille de population (nombre de personnes par carreau de 1 km²) ;
- une matrice des flux (nombres) de travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail par commune.

Application à l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca

Les données utilisées lors de la construction de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca sont :

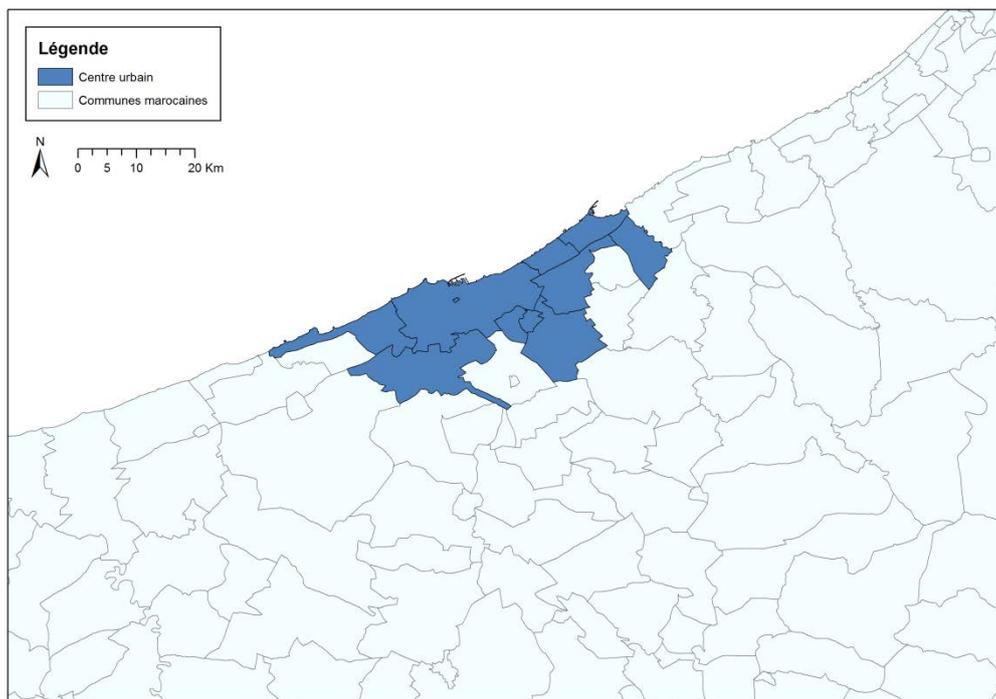
- la population par commune du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) 2014,
- le découpage administratif des communes marocaines,
- une grille de population mondiale (nombre de personnes par cellule de 1 km²), datant de 2015, élaborée par le Centre commun de recherche de la Commission européenne et le Consortium pour un réseau international d'information en sciences de la terre de l'Université de Columbia².

Du fait du manque de données marocaines sur le flux de travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail par commune, la méthodologie OCDE/CE a dû faire l'objet d'un ajustement pour identifier la périphérie de l'aire urbaine fonctionnelle. Cet ajustement a consisté à utiliser une méthodologie également présentée lors de l'atelier OCDE-Maroc du 30 janvier 2017, qui s'appuie sur l'accessibilité temporelle du centre urbain par les municipalités avoisinantes en tant que données de substitution aux flux de navettage³.

Étape 1: Délimitation du centre urbain de Casablanca

L'application à l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca de la première étape de la méthode OCDE-CE a permis l'identification du centre urbain de Casablanca en la forme de 11 communes agrégées (Graphique A.2). D'après le RGPH, la population du centre urbain de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca dépasse 4.1 millions d'habitants en 2014 (Tableau A.1).

Graphique A.2. Centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca selon la méthode OCDE-CE



Remarque : Ces cartes sont fournies à titre illustratif et ne préjugent en rien du statut de territoires représentés sur ces cartes ou de la souveraineté sur ces derniers.

Étape 2: Détermination des centres urbains interdépendants faisant partie de la même aire fonctionnelle

Afin d'appliquer la deuxième étape de la méthode OCDE-CE, le nombre de personnes se déplaçant entre les communes pour aller au travail est nécessaire, tous modes de transport confondus. Cette deuxième étape permet de mettre en évidence une éventuelle métropole polycentrique : deux ou plusieurs centres urbains qui ne sont pas contigus, mais qui appartiennent à la même aire urbaine fonctionnelle par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. Cependant, en l'absence de données de navettage dans le cas de Casablanca, cette information ne peut être construite de manière robuste. L'hypothèse d'une métropole monocentrique est donc retenue par défaut et sert de base pour la construction de la zone de navettage de l'aire métropolitaine.

Étape 3: Définition de la périphérie ou zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle selon une méthode adaptée

La dernière étape de la méthode permet de construire l'aire urbaine fonctionnelle dans son intégralité, en définissant la zone de navettage (zone de faible densité) qui regroupe les communes environnantes au centre urbain (caractérisé par une densité élevée) par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. Pour ce faire, une matrice des flux de travailleurs entre leur domicile et leur travail par commune est également nécessaire. Du fait de l'absence de données pour les municipalités marocaines, les flux de navettage ont été substitués par l'accessibilité temporelle au centre urbain (voir Encadré A.1).

Encadré A.1. Méthodologie adaptée pour définir la zone de navettage

Lorsque les données de déplacements domicile-travail entre municipalités ne sont pas disponibles, il est possible d'estimer la zone de navettage en utilisant l'accessibilité temporelle au centre urbain comme substitut aux données de flux de navettage. La méthode adaptée part de l'hypothèse que l'aire de la zone de navettage, A_z est une fonction de l'aire du centre urbain, A_c :

$$A_z = \alpha A_c^\beta \quad \text{ou encore:} \quad \ln(A_z) = \ln(\alpha) + \beta \ln(A_c)$$

Où, α est un coefficient d'expansion et β un coefficient d'ajustement. On peut ainsi obtenir le rayon de la zone de navettage en fonction de l'aire du centre urbain :

$$r_z = \sqrt{\frac{A_z}{2\pi}} = \sqrt{\frac{\alpha A_c^\beta}{2\pi}}$$

Le rayon de la zone de navettage est également le produit du temps de déplacement nécessaire pour la parcourir et d'une vitesse donnée :

$$r_z = T_z * \text{vitesse}$$

Ce temps de déplacement est mesuré à partir du centroïde du centre urbain jusqu'aux communes environnantes qui ne sont pas incluses dans le centre urbain. En considérant une vitesse constante, on aboutit à une expression qui permet d'estimer le temps de déplacement maximal⁴ en fonction de l'aire du centre urbain. Le modèle empirique devient :

$$\log(T_z) = \frac{1}{2} \ln\left(\frac{\alpha}{2\pi}\right) + \frac{\beta}{2} \ln(A_c) \quad \text{ou encore:} \quad \log(T_z) = \alpha' + \beta' \ln(A_c)$$

Enfin, on définit une zone de navettage spécifique à la ville métropolitaine, liée à la taille du centre urbain, d'après la formule résultante :

$$T_z = \alpha'' A_c^{\beta''}$$

L'équation est finalement une équation linéaire simple qui permet d'estimer la taille de la zone de navettage en fonction de l'aire du centre urbain. En effet, on peut penser que le temps de déplacement maximal pour parcourir une zone, à une vitesse donnée, est proportionnel à sa taille. Cette équation temporelle de la zone de navettage est équivalente à une fonction du temps de déplacement maximum que peut engendrer, en moyenne, un centre urbain selon son étendue géographique.

Afin de pouvoir calculer le temps de déplacement maximal en fonction de la taille du centre urbain, les paramètres α'' et β'' doivent être calibrés. Pour calibrer le temps de déplacement comme une expression d'accessibilité, les données de navettage de la Colombie ont été utilisées. La Colombie peut permettre de calibrer les paramètres pour le Maroc car ils partagent des caractéristiques communes au niveau déplacement, et notamment, la route est le système de connexion réseau principal⁵. Les temps de déplacement maximaux à partir des centres urbains colombiens sont donc mesurés, après avoir appliqué la méthodologie OCDE-CE qui considère les données de navettage. Avec le cas colombien, l'équation devient $T_z = 4.5 A_c^{1/3}$.

Régression linéaire avec le cas des villes métropolitaines colombiennes

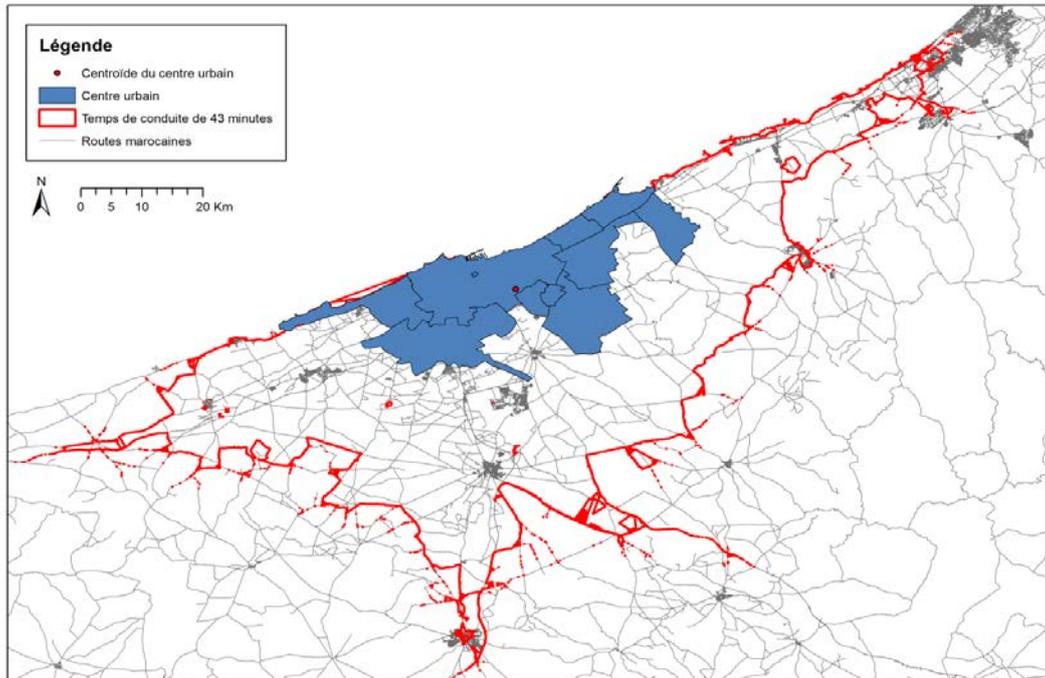
VARIABLES	ln(time _z)
ln(area _c)	0.334*** (0.0862)
Constant	1.498*** (0.364)
Observations	19
R-squared	0.469
Standard errors in parentheses	
*** p<0.01	

Source: Obaco, M., Royuela, V. and Xavier, V. (2017) "Computing Functional Urban Areas Using a Hierarchical Travel Time Approach: An Applied Case in Ecuador", AQR Working Paper 2017/03, available at http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball_en.php.

Pour calibrer le temps de déplacement comme une expression d'accessibilité, les paramètres de navettage d'un pays qui dispose d'un système de connexion réseau principal similaire au Maroc ont été utilisés – en l'occurrence, la Colombie, qui est similaire au Maroc dans le sens que la route représente le réseau principalement utilisé. Une fois que les paramètres sont calibrés, on les utilise pour calculer le temps de déplacement maximal nécessaire pour parcourir la zone de navettage de Casablanca à partir de l'aire du centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca défini précédemment (environ 900 kilomètres carrés). Ce chiffre moyen est d'environ 43 minutes et mesuré en se basant sur le réseau routier d'Open Street Maps.

On estime donc la distance entre le centroïde du centre urbain et les coordonnées les plus éloignées de celui-ci correspondant au polygone de temps ou isochrone de 43 minutes (Graphique A.3) pour en déduire la zone de navettage en considérant les communes dont plus de 50 % de la population vit dans ce polygone (voir Graphique A.4). Le résultat final de l'identification de l'aire métropolitaine de Casablanca englobe 41 municipalités avec une population totale d'environ 5 millions de personnes, selon les données du recensement 2014.

Graphique A.3. Polygone de temps de conduite égal à 43 minutes à partir du centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca



Graphique A.4. Centre urbain et zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca

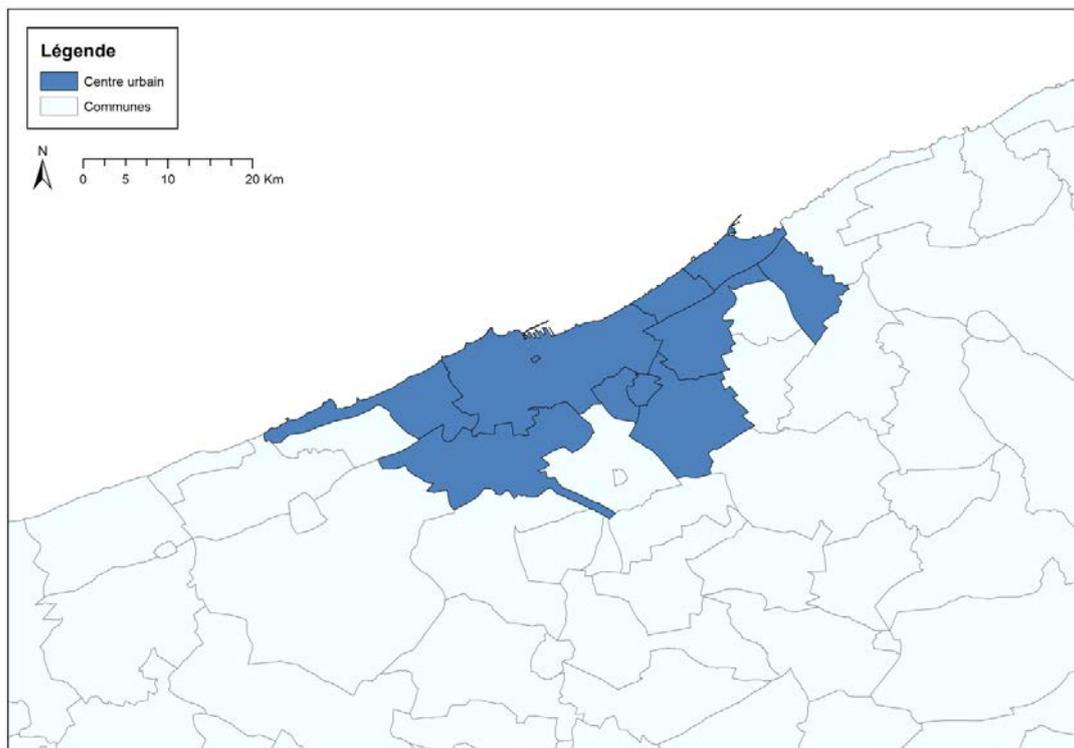


Tableau A.1. Liste des communes constituant l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca

Code de la commune	Nom de la commune	Population 2014 (RGPH)	Composante	
93710103	Ain Harrouda	62 420	Centre urbain	
93710301	Bni Yakhlef	48 338		
93850101	Bouskoura	103 026		
91410100	Casablanca	3 357 173		
93850102	Dar Bouazza	151 373		
93710303	Ech-challalate	53 503		
93550101	Lahraouyine	64 821		
91410181	Mechouar de Casablanca	2 645		
93710101	Mohammadia	208 612		
93550305	Sidi Hajjaj Oued Hassar	20 349		
93550105	Tit Mellil	32 782		
	Sous-total Centre urbain	4 105 042		
93550301	Al Majjatia Oulad Taleb	32 286		Zone de navettage
61110101	Benslimane	57 101		
61170103	Berrechid	136 634		
61110103	Bouznika	37 238		
61110505	Charrate	9 754		
61170105	Deroua	47 719		
61110105	El Mansouria	19 853		
61110305	Fdalate	11 966		
61170109	Had Soualem	36 765		
61170807	Jaqma	10 306		
61170809	Kasbat Ben Mchich	14 905		
111810305	Laghdira	19 973		
61170513	Lahsasna	9 315		
111810105	Lbir Jdid	24 136		
93550103	Mediouna	22 442		
61110311	Moualine El Oued	9 129		
93850103	Nouaceur	23 802		
93850303	Oulad Azzouz	40 372		
61110315	Oulad Yahya Louta	9 430		
61170820	Oulad Ziyane	17 095		
93850305	Ouled Salah	15 031		
61170821	Ouled Zidane	6 434		
61170525	Sahel Oulad H'Riz	38 156		
64610115	Settat	142 250		
64610925	Sidi El Aidi	13 839		
61170529	Sidi El Mekki	8 920		
93710305	Sidi Moussa Ben Ali	11 445		
93710307	Sidi Moussa El Majdoub	20 330		
61170113	Sidi Rahal Chatai	20 628		
61170533	Soualem Trifiya	33 079		
	Sous-total Zone de navettage	900 333		
	TOTAL aire urbaine fonctionnelle	5 005 375		

Notes

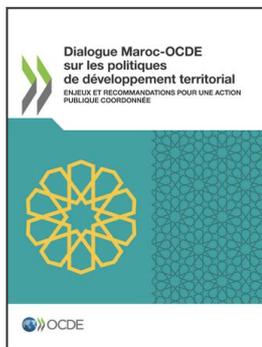
¹OCDE (2012), Redefining « Urban »: A New Way to Measure Metropolitan Areas, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

²Freire, Sergio; Pesaresi, Martino (2015): GHS population grid, derived from GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015). European Commission, Joint Research Centre (JRC). PID: http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs_pop_gpw4_globe_r2015a.

³Source: Obaco, M., Royuela, V. and Xavier, V. (2017) “Computing Functional Urban Areas Using a Hierarchical Travel Time Approach: An Applied Case in Ecuador”, AQR Working Paper 2017/03, available at http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball_en.php.

⁴On utilise le maximum du temps de déplacement car ici la moyenne ou le minimum ne sont corrélés de manière significative avec l’aire du centre urbain.

⁵Le Haut-Commissariat au Plan a publié des résultats de l’Enquête Nationale sur l’Emploi du Temps des marocains de 2011/2012 liés à cette problématique de temps de déplacement domicile-travail. Pour effectuer les trajets entre le domicile et le lieu de travail, 61% des marocains actifs occupés se déplacent à pied pendant 25 mn, 21% par des moyens de transport privé pendant 11mn, 14% par les transports publics pendant 8mn et 4% par les charrettes et les animaux pendant 2mn.



Extrait de :

Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial

Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264302884-fr>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Quelle gouvernance pour une aire métropolitaine durable et inclusive de Casablanca », dans *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264302884-5-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.