

# Villes nouvelles: ce que révèlent leurs difficultés manifestes dans les Suds. Une réflexion à partir du cas marocain

Claude de MIRAS<sup>1</sup> & Catherine PAQUETTE VASSALLI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Directeur de recherche honoraire à l'Institut de recherche pour le développement, IRD, 42 boulevard de Dunkerque, 13002 Marseille, France

<sup>2</sup> Chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Laboratoire CESSMA (Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques), Université Paris Diderot, Case courrier 7017, 75205 Paris Cedex 13, France



## ARTICLE HISTORY

Received 28 February 2019;  
Accepted 29 January 2021

## CONTACT

**Corresponding Author:**  
Claude de MIRAS  
cldemiras@yahoo.fr  
Catherine PAQUETTE VASSALLI  
Catherine.paquette@ird.fr



## Résumé

Les projets de villes nouvelles se multiplient aujourd'hui dans les Suds. Ils offrent un double visage: d'un côté, des éco-cités vertes et intelligentes qui ciblent une classe moyenne urbaine émergente largement idéalisée et cherchent à attirer activités économiques à forte valeur ajoutée et investissements internationaux; de l'autre, de gigantesques quartiers dortoirs construits au milieu de nulle part destinés à des ménages modestes. Avec des initiatives aussi contrastées que la très médiatisée Eco-cité *Zenata* et les villes nouvelles du programme national lancé en 2004, le Maroc est dans l'air du temps. Une analyse croisée de ces projets qu'a priori tout oppose en montre les faiblesses à l'échelle des territoires. L'analyse vaut sans doute au-delà du cas marocain. Dans des situations démo-urbaines sous tension, les villes nouvelles comme production urbaine volontariste apparaissent aujourd'hui, quel que soit leur type, comme une solution idoine. Mais il s'agit en réalité du choix d'aménagement le plus complexe et exigeant à mettre en œuvre dans des contextes institutionnels, sociaux et politiques marqués par la prégnance de logiques d'urbanisme résolument sectorielles et par l'existence de difficultés en matière de gouvernance et d'action publique territoriale.

**Mots clés:** Ville nouvelle, Eco-cité, Gouvernance, Maîtrise d'ouvrage urbaine, Maroc

## 1. Introduction

Adam Greenfield, urbaniste nord-américain membre de la *Bartlett School of Architecture* de *University College London*, proposait en 2016 une réflexion concernant la multiplication actuelle des projets de villes nouvelles dans le monde. Il faisait référence à un certain nombre d'initiatives, dans leurs pays respectifs, conçues par des cabinets d'architecture prestigieux, proposant un entre-soi « vert » et « intelligent » à une classe moyenne urbaine émergente largement idéalisée, et une localisation privilégiée pour des activités économiques à forte

valeur ajoutée. Si la Chine et l'Inde comptent nombre de ces projets, l'Afrique n'est pas en reste. Propos d'expert à l'appui, l'auteur soulignait le caractère hors-sol de ces villes en devenir qui « pourraient difficilement avoir moins de liens avec le contexte et les conditions matérielles locales des sociétés africaines dans lesquelles ils prétendent s'implanter ». De façon délibérément provocatrice, il poursuivait son propos en évoquant l'existence d'un tout autre type de « villes nouvelles » également en fort développement dans le monde, et aux antipodes

des projets de cités vertes et intelligentes: les gigantesques camps de réfugiés, qui, à l'image de *Dadaab*, au Kenya, sont devenus des villes de fait (Greenfield, 2016).

Le contraste entre les deux types de villes nouvelles décrites a évidemment de quoi laisser songeur. Afin de brosser un tableau complet de cette figure urbaine de la ville nouvelle, en plein essor dans les Suds, il conviendrait toutefois d'évoquer une troisième catégorie d'établissement humain de grande échelle, lui aussi en fort développement: les immenses quartiers dortoirs créés de toute pièce « au milieu de nulle part » et destinés à des ménages modestes. Composées avant tout de logements économiques accessibles grâce à des crédits immobiliers octroyés en très grand nombre, ces nouvelles villes sont conçues pour apporter une réponse à la demande d'habitat populaire très importante qui existe dans les pays émergents et en développement. Elles apparaissent comme une alternative aux quartiers sous-intégrés et autres bidonvilles, cette « face sombre de l'urbanisation » dont l'importance est tout à fait colossale à l'échelle planétaire (Damon, 2016). De plus en plus répandues en Amérique latine (Paquette, 2015; Whitaker, 2012), ces villes nouvelles d'habitat économique voient également le jour dans d'autres parties du monde, en particulier en Chine (Henriot, 2017). Tout comme les projets de villes vertes et intelligentes, elles se revendiquent aujourd'hui d'un développement urbain « durable » grâce à leurs écotecnologies (chauffe-eaux solaires, éclairages LED, mobilité douce, etc.) et parce qu'elles promettent d'offrir à leurs habitants des espaces verts, des équipements, mais aussi des emplois.

Dans un article introductif à un numéro thématique récent de la revue *International Planning Journal* consacré aux villes nouvelles dans les économies émergentes (*Visionary cities or Spaces of Uncertainty?*), Y. Van Leynseele et M. Bontje proposent de faire une distinction entre deux grandes catégories de projets: d'un côté, les « villes nouvelles », dont la composante essentielle serait le logement et qui seraient avant tout des initiatives publiques ou associant le privé au public; de l'autre, les « villes satellites », qui combindraient les usages, mêlant des produits immobiliers de type résidentiel (fréquemment des quartiers fermés et sécurisés) et des bureaux et/ou des locaux d'activités et industriels, le tout étant le plus souvent développé par des acteurs privés (Van Leynseele & Bontje, 2019). Si la terminologie n'est sans doute peut-être

pas la plus appropriée en raison de la charge théorique (d'ailleurs bien rappelée par les auteurs) de chacune des appellations proposées, la distinction qui est faite entre les deux catégories de grandes urbanisations nouvelles est pertinente.

Comme le souligne le numéro thématique d'*International Planning Journal*, le développement de ces villes nouvelles de nature radicalement différente se concentre aujourd'hui quasi exclusivement dans les Suds, en particulier dans les économies émergentes, ainsi qu'en Chine et en Asie du Sud-Est (Corée du Sud, Singapour). Si l'urbanisme moderne de villes nouvelles a acquis ses lettres de noblesse (avec des succès inégaux) après la Seconde Guerre mondiale dans les pays développés, en particulier en Europe (France, Grande Bretagne, Pays-Bas), cette époque est désormais révolue. C. Chaline expliquait dans son ouvrage désormais ancien consacré aux villes nouvelles dans le monde (Chaline, 1996, p. 8) que « dans la plupart des pays industriels, l'âge d'or des villes nouvelles est derrière nous (...); depuis les années 70, les politiques urbaines ont été vigoureusement réorientées vers le devenir des quartiers anciens ou vers les ensembles suburbains prématurément dégradés ». En revanche, « il est remarquable de noter que les pays en développement assurent un véritable relais dans ce type de compétition pour l'urbanisation ». Le constat n'en est que plus vrai aujourd'hui. La multiplication des projets de villes nouvelles dans certaines régions du monde (pays émergents/en développement et Chine en particulier) depuis le début des années 2000 est considérable, comme en atteste un rapport élaboré par la *New Cities Foundation* suite au *Forum KAEC 2015*, organisé par les développeurs de la ville économique du Roi Abdallah (New Cities Foundation, 2015).

Avec des projets de ville verte et intelligente tels que la très médiatisée Eco-cité *Zenata*, située dans le Grand Casablanca (pour ne citer qu'elle, car il existe d'autres initiatives marocaines globalement du même type, comme la ville verte universitaire de *Benguérir*, les éco-cités de *Benslimane* et de *Dakhla* ou la cité *Mohammed VI Tanger-Tech*) et des villes nouvelles essentiellement composées d'habitat économique telles que *Tamansourt* ou *Tamesna*, localisées respectivement en périphérie de Marrakech et de Rabat, le Maroc n'est donc pas en reste: il s'inscrit au contraire totalement dans l'air du temps.

Les villes nouvelles marocaines réalisées dans le cadre de l'ambitieux programme national lancé en 2004 ont déjà fait l'objet de nombreux travaux scientifiques qui ont contribué à identifier les difficultés rencontrées par ces projets. Dans un texte récent, M. Rousseau et T. Harroud offrent ainsi une analyse complète, non seulement de la politique des villes nouvelles au Maroc, détaillant finement l'ensemble de ses tenants et aboutissants, mais aussi de la ville de *Tamesna* et des problèmes qu'elle rencontre dans sa réalisation (Rousseau & Harroud, 2019).

L'objectif du présent article est de porter un regard croisé sur ces expériences et celle de l'Eco-cité *Zenata*, pourtant en apparence radicalement différente. Bien qu'en phase de démarrage, cette opération semble déjà rencontrer un certain nombre d'obstacles dans son développement. On s'interrogera dans ce texte sur la possibilité d'identifier des éléments structurels communs permettant de mieux comprendre les difficultés rencontrées par ces deux types de projets que tout semble pourtant opposer. La réflexion proposée est basée sur un travail de recherche réalisé par les auteurs en 2017-2018 et qui a consisté en une étude détaillée des documents de projet existants, la réalisations d'entretiens approfondis avec les acteurs nationaux et locaux parties prenantes des expériences étudiées, ainsi que de nombreuses visites de terrain au cours desquelles des entretiens ont été effectués avec des habitants et le personnel chargé de la commercialisation des logements à la vente.

Au-delà du cas marocain, la réflexion proposée vaut sans doute pour d'autres pays des Suds, pour lesquels l'option "ville nouvelle" apparaît de plus en plus comme une solution idoine dans des contextes marqués simultanément par l'ampleur et l'urgence des besoins, la difficulté à faire face aux enjeux de l'urbanisation irrégulière et la nécessité de soutenir l'économie et de se projeter sur le plan international en attirant des investissements étrangers provenant de la finance mondialisée, de plus en plus « partie prenante » du développement urbain. Mais alors qu'elle semble a priori pouvoir répondre à l'ensemble de ces enjeux, la solution « ville nouvelle » correspondrait en réalité au choix d'aménagement le plus complexe à mettre en œuvre dans des environnements institutionnels, sociaux et politiques marqués par la prégnance de logiques d'urbanisme résolument sectorielles et l'existence de difficultés encore nombreuses en matière de

gouvernance et d'action publique territoriale. Les problèmes rencontrés par des projets de nature pourtant bien distinctes trouveraient là leur origine.

## **2. Au Maroc, le fort engouement pour les villes nouvelles à partir des années 2000**

### **2.1. Le programme national de villes nouvelles: une initiative destinée à faire face aux besoins considérables en matière d'habitat populaire et social**

La production de villes nouvelles au Maroc n'est pas un phénomène récent: les expériences de diverses natures ont été nombreuses durant la période coloniale, faisant l'objet de réflexions avancées (Gillot, 2016; Rousseau & Harroud, 2019). Au tournant des années 2000, dans un tout autre contexte, une multiplication de projets a été impulsée par le Roi Mohammed VI, afin de faire en particulier progresser les indicateurs du développement humain du Maroc. Il s'agissait de lutter d'une manière générale contre toutes les formes de pauvreté, et notamment dans le domaine de l'accès à un habitat digne. Comme le rappelle le rapport « *Immobilier 2020. Eléments de prospective* », publié en 2011 par le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace, la Politique nationale de l'Habitat, destinée à « répondre aux besoins de l'habitat social et à lutter contre l'habitat insalubre », associait neuf programmes. Parmi ceux-ci, celui de « villes nouvelles et zones nouvelles d'urbanisation » figurait en bonne place, aux côtés du très emblématique et ambitieux « Programme villes sans bidonvilles -VSB », ciblant au départ 70 villes et un total de 250.000 habitants, mais dont les échéances allaient ensuite être repoussées à plusieurs reprises, avec une révision à la hausse des objectifs (Emile-Geay, 2015).

Le programme national de villes nouvelles lancé en 2004 constituait un volet important de la stratégie en matière d'habitat mise en place au début des années 2000 et qui incluait par ailleurs d'autres actions. Il était d'emblée fortement orienté vers la production de logement social. En considérant le foncier public encore disponible dans les grandes périphéries des métropoles marocaines, il s'agissait d'édifier des agglomérations nouvelles composées pour une bonne part de logements économiques, même si la mixité sociale de celles-ci était affichée comme une de leurs composantes nécessaires. Le déficit croissant d'offre de logements par rapport à

la demande et le fort développement de l'habitat précaire et sous-équipé comme réponse aux besoins non satisfaits justifiaient l'existence de ce programme et des autres lignes d'action engagées dans le cadre de la politique de l'Habitat.

Dans ce contexte, le programme de villes nouvelles lancé en 2004 affichait une ambition très importante, associée à l'idée d'un urbanisme « durable » et « novateur » (Harroud, 2017b): créer, à l'horizon 2020, une quinzaine de nouvelles agglomérations urbaines multifonctionnelles destinées à accueillir à terme pas moins d'un million d'habitants. Quelque 5.000 hectares au total devaient être ainsi urbanisés. Leur localisation correspondait avant tout à des opportunités foncières existantes ou mobilisables, plus qu'à une localisation optimale souhaitable pour ces projets de villes. La réalisation de ce programme national piloté et géré par le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme incombait en particulier à la holding *Al Omrane*, créée en 2007, premier opérateur d'aménagement et d'habitat au Maroc et bras armé du ministère.

En réalité, dès sa conception, le programme de villes nouvelles a pâti d'un faible accompagnement institutionnel. Réduit à un projet sectoriel piloté par le seul ministère en charge de l'habitat et d'urbanisme, il ne pouvait donc compter sur la mobilisation pleine et solidaire de l'ensemble du gouvernement et de son administration (Harroud, 2017a). Ce handicap laissait présager des difficultés à venir. Celles-ci n'ont pas tardé à se manifester. Quatre projets seulement allaient être développés, situés respectivement en périphérie de Marrakech, Rabat, Casablanca et Tanger (*Tamansourt* en 2004, *Tamesna* en 2005, *Lkhyayta* en 2007 et *Chrafate* en 2009), les autres villes nouvelles envisagées étant implicitement abandonnées ou reportées (Harroud, 2017).

## **2.2. L'Eco-cité Zenata: un projet annoncé comme iconique et cumulant les atouts**

L'Eco-cité *Zenata* constitue un projet ambitieux et spécifique de ville nouvelle annoncée comme verte et intelligente, lancé en 2006 avec une forte impulsion royale. Pour ses responsables, il s'agit d'une expérience en tous points opposée aux opérations conduites dans le cadre du programme national de villes nouvelles. Selon les documents existants et le discours des porteurs du projet, tout ou presque semble avoir été dûment pensé pour

permettre d'en faire un succès, que ce soit sur le plan de la conception ou des moyens prévus pour la mise en œuvre.

*Zenata* est tout d'abord dotée d'une localisation et d'une accessibilité privilégiées (malgré un point faible en termes d'environnement immédiat, lié à son implantation au cœur de la zone industrielle casablancaise, entre *Ain Sebaa* et *Mohamedia*). Le projet s'étend sur une superficie totale de 1.670 hectares, immédiatement au nord de l'agglomération de Casablanca, dont elle constitue de *facto* une réserve foncière stratégique depuis près de 70 ans. Objet de projets d'aménagements successifs qui n'ont jamais abouti, le site a toutefois été en partie occupé par des bidonvilles.

Selon la maîtrise d'ouvrage déléguée conduite par la Société d'Aménagement de Zenata (SAZ), filiale du groupe CDG Développement (lui-même relevant de la Caisse de Dépôts et de Gestion, institution financière publique marocaine gestionnaire de l'épargne à long terme), l'Eco-cité est portée par une logique inverse de celle du programme national de villes nouvelles: le développement économique et l'emploi apparaissent comme une priorité et un préalable indispensable au peuplement de ces nouveaux territoires d'urbanisation. Le projet prévoit la création de quatre pôles d'excellence dédiés respectivement à la santé, l'éducation supérieure, la logistique et le commerce, censés représenter à terme quelque 100.000 emplois. L'entreprise IKEA s'y est d'ores et déjà installée et le pôle santé devrait commencer à sortir de terre prochainement, suite à la signature d'un accord de principe avec le groupe *Saudi German Hospital*. Le site de la future Eco-cité possède d'ailleurs déjà une assez forte vocation économique, puisque, selon des données fournies par la Société d'Aménagement de Zenata en 2018, pas moins de 200 petites et moyennes entreprises (dont certaines déjà tournées vers le marché international) y sont implantées. Celles-ci seront pour la plupart relocalisées dans la nouvelle zone d'activités située en bordure du périmètre de la zone couverte par le master plan de l'Eco-Cité.

La future ville qui s'organisera autour de ce tissu économique dense est conçue de façon à offrir un cadre de vie de grande qualité à ses habitants. Elle est présentée comme une ville « frugale » « éco-conçue » (sur le plan énergétique en particulier), comme le revendique le cabinet français d'architecture et d'urbanisme de renom, *Reichen et Robert Associés*, bien implanté au Maroc et qui a

pensé la ville. Dans la perspective développée par ses concepteurs et la maîtrise d'ouvrage, *Zenata* devrait se développer en interaction étroite avec les caractéristiques physiques de son site et moyennant un soin tout particulier porté à l'environnement et au paysage. Les questions d'ordre climatique ont fait l'objet d'un traitement pointu, les architectes ayant pris en compte jusqu'au régime des vents pour élaborer la trame viaire de la nouvelle cité. Une « trame aéraulique oblique qui suit le sens des vents dominants de la région (Nord-Ouest/Sud-Est) » a été modélisée pour créer une ville ventilée et contribuer au rafraîchissement de la ville (de 2 à 3°C) en été et à la régulation de l'humidité en hiver. Le projet consiste par ailleurs en une « une mosaïque de centres de vie autonomes », chacun d'eux étant organisé selon les principes traditionnels des médinas marocaines, offrant tous les équipements de proximité nécessaires en matière d'éducation, de culte, de santé, de commerce et de transport. Un volume considérable d'études a servi de base à la conception du master plan, véritable travail d'orfèvre qui contraste fortement avec les plans d'urbanisme standardisés des projets de villes intelligentes qui fleurissent dans de nombreux pays. Exception qui confirme la règle, *Zenata* se caractérise par un design urbanistique sans doute en grande partie unique.

Suivant une stratégie d'évitement institutionnel devenue très fréquente au Maroc depuis au moins deux décennies (par le biais, d'abord, de la délégation de services publics via le secteur privé, puis la création d'Agences publiques ou de Sociétés de Développement ou d'Aménagement qui dérogent aux règles administratives en échappant aux contraintes du secteur public), le pilotage du projet par la SAZ est censé permettre de contourner les éventuelles lourdeurs administratives et bureaucratiques d'une mise en œuvre qui aurait été confiée à une entité publique classique. Ce maître d'ouvrage dédié dispose des compétences d'une équipe formée pour la plupart au management et au marketing dans de bonnes écoles internationales. La SAZ a par ailleurs su mobiliser autour de ce projet des bailleurs internationaux. Elle a obtenu une contribution auprès de l'Union Européenne au titre de la Facilité d'Investissement de Voisinage (FIV) d'un montant de 4 millions d'euros décaissés sur 4 ans, à partir de 2015. Ces fonds ont été délégués à l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cadre d'une convention de financement. La BEI a par ailleurs octroyé à la SAZ un prêt d'un montant de 150

millions d'Euros pour la période 2014-2020, qui relève de sa ligne de crédit destiné à l'aménagement urbain en Méditerranée et à l'assistance technique. *Zenata* bénéficie dans le cadre de l'appui de ces bailleurs de l'assistance technique d'experts français qui ont pour mission d'accompagner le projet sur certaines questions-clés comme l'environnement ou bien encore la gouvernance de la future ville. L'intérêt des bailleurs internationaux pour le projet, certes politique, n'est pas sans lien avec la forte médiatisation de l'initiative, conçue comme exemplaire; le soutien de ces institutions contribuant en retour à renforcer la renommée du projet, également alimentée par une présence remarquée dans les grands forums internationaux dédiés au développement urbain durable.

L'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) compte également parmi les alliés du projet, suite à la signature d'un accord de collaboration portant sur la « durabilité » du parc industriel de *Zenata*.

Parmi les partenariats nationaux établis par la SAZ, il convient de mentionner la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC), avec laquelle la société d'aménagement a signé en mai 2018 une convention portant sur la mise en place de solutions intelligentes pour la gestion des réseaux de l'Eco-Cité, LYDEC et la SAZ s'engageant à travailler ensemble pour le déploiement de la stratégie "Smart city" de l'Eco-Cité *Zenata*. Un partenariat a par ailleurs été établi entre la SAZ et l'Agence Nationale pour le Développement des Énergies Renouvelables et de l'Efficacité Énergétique.

Très axé sur les activités de marketing, le projet affirme accorder également un soin particulier à la question sensible de la réinstallation des bidonvillois et autres occupants présents sur le site (notamment les propriétaires de *baraques* situées sur la frange littorale). Les 30.000 bidonvillois se répartissent principalement en 17 noyaux d'habitat consolidés situés au cœur du périmètre couvert par le master plan, où ils occupent une superficie d'environ 20 hectares. Ils doivent être relogés ou recasés selon un Plan d'action de relogement (PAR) détaillé. Elaboré en conformité avec la loi marocaine, ce plan est présenté selon les normes strictes de la BEI et de la Banque mondiale, favorables aux habitants dans la mesure où l'unité de référence prise en compte est le ménage et non pas la « baraque ». Cette innovation permet notamment de tenir compte du croît démographique entre la date du

dénombrement et la période de réinstallation. Un comité de pilotage et une cellule de réinstallation spécialisée ont été créés au sein de la SAZ, ainsi qu'un « guichet unique » destiné aux habitants, situé dans un ancien entrepôt sur le site de la future Eco-cité.

Forte de son projet mais aussi de ses partenariats, la SAZ a été à l'initiative de la création d'un label de performance élaboré sur la base du référentiel *Eco-cité Zenata*, présenté en avant-première lors de la COP22 qui s'est tenue à Marrakech en 2016. Grâce à ce label, *Zenata* entend être un « modèle de ville innovant et durable pour l'Afrique », reproductible dans ce continent.

Sur le papier et dans les discours tenus par ses concepteurs et promoteurs, le projet cumule donc, en théorie, tous les atouts. Comme s'efforce de le montrer la SAZ à grand renfort de moyens, rien ne semble avoir été laissé au hasard pour permettre à l'Eco-cité de se transformer en une réussite remarquée sur le plan national et international.

### **3. Des grands principes à la réalité: la mise en œuvre incertaine des projets de villes nouvelles au Maroc**

#### **3.1. Les difficultés rencontrées par les projets du Programme de villes nouvelles: un constat désormais reconnu**

Les villes nouvelles marocaines lancées dans le cadre du plan national de 2004 suscitent d'assez nombreuses critiques. Des travaux scientifiques font référence en la matière et ont pointé les causes multiples de l'échec que semblent connaître ces projets (Rousseau & Harroud, 2019; Harroud, 2017a; Harroud, 2017b; Ballout, 2017). Il faut dire que quelque quinze ans après le lancement de l'initiative, le bilan est pour le moins mitigé. S'il est difficile d'obtenir des données précises concernant l'état exact de la commercialisation des logements produits par exemple à *Tamansourt* ou *Tamesna*, ou bien encore des éléments chiffrés actualisés relatifs à leur peuplement, des relevés détaillés faits sur le terrain permettent de constater qu'en 2019, le résultat attendu n'est pas au rendez-vous. On y trouve en effet une majorité de logements non

occupés, tout particulièrement dans les secteurs de villas et de logements individuels (que propose la ville nouvelle en plus de l'habitat collectif), dont la dégradation physique est perceptible. A *Tamansourt*, malgré une architecture propice à la régulation de la température par forte chaleur et d'inspiration traditionnelle, le quartier baptisé « la Médina » (projet *Madinate Azzahra*, conçu pour insérer un quartier de type traditionnel au sein de l'organisation moderne de la ville nouvelle), demeure par exemple désespérément vide d'habitants, avec pour seul occupant, le gardien, employé par la société *Al Omrane* (Figure 1).

L'équivalent, à *Tamesna*, de cette forme urbaine d'inspiration traditionnelle de bon standing et ciblant des ménages de la classe moyenne supérieure, s'en sort à peine mieux. Des Marocains de l'étranger y ont certes investi, mais la petite école privée qui y a été fondée atteste du faible nombre de familles résidentes: l'atmosphère est plus proche du *no man's land* que du quartier d'habitation. Dans les secteurs composés d'immeubles collectifs, hormis ceux destinés aux logements à bas coût, en général plus densément occupés, la situation n'est guère meilleure. Des commerces existent certes en rez-de-chaussée, mais ils sont peu nombreux et peu diversifiés, avec une surreprésentation de cafés. Le transport public est rare et la gestion des déchets fait largement défaut, comme en témoignent les bennes débordantes d'ordures et les dépôts sauvages dans des espaces publics non aménagés (Figure 2). La maîtrise d'œuvre à *Tamesna* a été attribuée à différents promoteurs (le choix ayant été fait, dans le but d'attirer des promoteurs et d'accélérer le développement urbain et des infrastructures, de diviser le périmètre en quelque 150 lots), à la différence de *Tamansourt*, où la plupart des programmes ont été réalisés par *Al Omrane*, maître d'ouvrage de l'ensemble. En conséquence, *Tamesna* souffre d'une importante fragmentation et voit se juxtaposer des zones bâties et des friches en attente d'un hypothétique programme de logement, de l'implantation d'une zone d'activité ou d'un grand équipement, initialement prévus dans le *master plan*. Il en découle un espace urbain profondément marqué par les discontinuités.



Figure 1. Dans la ville nouvelle de *Tamansourt*, le quartier baptisé « la Médina » (projet *Madinate Azzahra*, conçu pour insérer un quartier de type traditionnel au sein de l'organisation moderne de la ville nouvelle), demeure vide d'habitants (Source: IRD, 2018)



Figure 2. Dans la ville nouvelle de *Tamesna*, la question des services urbains essentiels est loin d'être résolue. L'exemple de gestion des déchets (Source: IRD, 2018)

En réalité, ici comme à *Tamansourt*, c'est dans les secteurs de la ville nouvelle réservés à l'auto-construction que l'activité humaine apparaît comme la plus intense. De nombreux ménages y ont initié

des constructions et on peut déjà observer l'ouverture, en rez-de-chaussée des bâtiments terminés, de divers petits commerces, où prédomine la vente de matériaux de construction (Figure 3).



Figure 3. Secteur d'auto-production de l'habitat dans la ville nouvelle de *Tamansourt*: les parcelles se vendent bien et l'activité de construction est assez intense. Le profil urbain qui émerge est caractéristique de la ville informelle (Source: IRD, 2018)

L'apparent succès commercial de l'auto-construction est confirmé par la société *Al Omrane Tamansourt*. Il y a là un produit très abordable (les lots, de 72 à 150 m<sup>2</sup>, sont vendus à partir de 110.000 dhms, soit environ 1.000 Euros), correspondant aux pratiques traditionnelles des familles et à une demande importante émanant de la métropole voisine de Marrakech, où les prix du foncier sont devenus inaccessibles. Face à la difficulté de commercialiser les appartements, *Al Omrane* a d'ailleurs modifié l'affectation dans certaines tranches (destinées initialement à l'habitat collectif) pour accroître son offre de lots destinés à l'auto-construction. Cette évolution n'est pas sans préoccuper le maître d'ouvrage et ses architectes, qui voient la ville s'ériger de façon aléatoire: la demande façonne le profil urbain final, au gré des acquisitions et réalisations des ménages, ce qui va à l'encontre de principes urbanistiques et paysagers initialement posés pour la ville nouvelle, toujours observables dans les plans de cette dernière. Afin de limiter ce type d'impact, *Al Omrane* a élaboré un cahier des charges pour les constructions et établi une liste d'architectes habilités afin d'accompagner les nouveaux acquéreurs dans le processus de production de leur habitat. Cette incursion d'un développement urbain auto-produit et, en ce sens,

spontané (même s'il se produit sur un support foncier formel et légal) rappelle que les villes nouvelles, « exceptionnelles », sont souvent rattrapées dans les Suds par la ville « ordinaire », qui transforme les projets initiaux dans un processus de reterritorialisation d'initiatives planifiées, largement déterritorialisées (Van Leynseele & Bontje, 2019).

Aujourd'hui, la gestion quotidienne de la nouvelle ville incombe aussi, dans ses réalités les plus triviales, au maître d'ouvrage. En l'absence de dispositions spécifiques concernant les services publics dans le périmètre des villes nouvelles, et en raison de l'incapacité des communes rurales sur le territoire desquelles elles ont été édifiées à gérer ces nouveaux établissements humains, la société *Al Omrane Tamansourt*, dont les bureaux sont implantés au centre de la ville nouvelle, est contrainte d'assumer des responsabilités qui incomberaient en principe aux autorités locales. « Si nous ne le faisons pas, qui s'en chargera? », demande un cadre commercial de la société, pour qui la question des chiens errants, celle de la présence de scorpions ou d'autres préoccupations logistiques locales font partie des tâches à assumer au quotidien. Contrainte d'assumer l'entretien de très nombreux espaces verts, la société serait, selon lui, l'entreprise immobilière qui posséderait



paradoxalement la plus grande flotte de tracteurs dans le pays...

Bien que d'autres expériences conduites dans le cadre du programme national lancé en 2004 se trouvent a priori en moins mauvaise posture, la situation des villes nouvelles comme *Tamansourt* et *Tamesna* est donc préoccupante. L'existence de plans de relance prévoyant des ajustements et modifications, et tentant d'insuffler de nouvelles dynamiques en conférant notamment une vocation universitaire aux nouveaux ensembles urbains (*Tamansourt* devrait ainsi accueillir un campus de l'Université *Cadi Ayyad*), témoigne de la volonté de remédier à ces difficultés. Cependant, ces stratégies seront-elles suffisantes pour assurer un développement futur satisfaisant à ces villes, compte tenu de la nature structurelle des contraintes et obstacles auxquelles elles sont confrontées?

### 3.2. L'Eco-cité Zenata: un projet qui se heurte lui-aussi à des difficultés majeures de réalisation

A la différence des villes nouvelles précédemment évoquées et qui constituent déjà une réalité indéniable (même si elles demeurent peu peuplées au regard de leurs objectifs), l'Eco-cité *Zenata* reste un projet en devenir. Il serait donc prématuré de prétendre en évaluer la « réussite ». Quoiqu'il en soit, il est patent que la réalisation de cette grande opération se heurte à un certain nombre de difficultés importantes.

Analysé à la mi 2019, le site montre quelques réalisations visibles qui viennent s'ajouter à la présence de la gigantesque enseigne IKEA, installée depuis 2016 en bordure d'autoroute. Dans le cadre du processus de réinstallation des occupants et des activités économiques présentes sur le périmètre de la future ville, un ensemble d'immeubles collectifs a été construit en marge du périmètre véritable de l'Eco-cité, couvert par le master plan approuvé en 2015. En effet, si *Zenata* s'étend certes sur un périmètre global de 1.670 hectares, son plan d'aménagement sectoriel, élaboré avec grand soin et validé en 2015, ne concerne en réalité que 800 hectares. Les secteurs destinés au relogement, tout comme ceux qui ont pour vocation d'accueillir les activités industrielles (existantes et relocalisées, ou nouvelles) se situent en dehors du véritable

périmètre de l'Eco-cité (celui du master plan), ce qui remet d'ailleurs en question le principe de mixité sociale souvent avancé dans le cadre de la promotion du projet. Comme le souligne S. Bellet, « la zone de relogement pour les bidonvillois est située à l'extrémité de la ville, bien loin de toutes les facilités et des quartiers résidentiels » (Bellet, 2016). Quelques équipements (une mosquée, une école, un dispensaire) ont été édifiés à proximité de ces logements. La zone d'activités destinée à accueillir les entreprises relocalisées, et située également à l'extérieur du périmètre principal de l'Eco-cité, montre des signes d'effervescence, avec un nombre croissant de constructions. Des avancées notables peuvent également être observées en matière d'assainissement et de voirie: des travaux et des réalisations d'infrastructures indiquent désormais clairement l'existence d'un grand chantier.

Le cœur-même de la future Eco-cité reste cependant marqué par la présence visible d'un important noyau de bidonvilles qui ne montre pour le moment aucun signe d'évolution (Figure 4). On imagine assez mal comment il pourra être rapidement résorbé, compte tenu de sa taille et de son degré de consolidation. Comme le détaille le Plan d'action de relogement de la SAZ, les trois principaux noyaux de bidonvilles présents sur le site (*Lahjar*, *Cristal* et *Ejdid*) représentent 56% du total des quelque 30.000 bidonvillois et occupent environ 20 hectares. La densité de population, de 855 habitants/ha, y est donc « très élevée pour un habitat horizontal » (SAZ, 2015). Et c'est là l'une des difficultés que rencontre actuellement le projet dans sa réalisation.

La question de la réinstallation des habitants et des activités présentes sur le site revêt une importance primordiale pour le projet d'Eco-cité. Alors que, selon un consultant interrogé intervenant dans le cadre de l'assistante technique financée par l'Union européenne, de nombreux experts estimeraient que le plus grand bidonville situé au cœur du site pourrait être réhabilité et donc maintenu en place, le projet insiste pour reloger/recaser les habitants car la conception-même de l'Eco-Cité implique nécessairement que cette emprise foncière centrale soit libérée, afin de pouvoir développer de nouveaux quartiers d'habitat destinés aux futurs habitants de *Zenata*.



Figure 4. Chantier de construction de la voirie sur le site de *Zenata*. En arrière-plan, l'un des noyaux de bidonvilles que compte le périmètre de la future Eco-cité (Source: IRD, 2018)

Sur ce plan, le processus est cependant loin de se dérouler comme prévu. Les 2.000 logements collectifs (Figure 5) construits par la Société *Dyar Al Mansour* (filiale de la CGI du Groupe CDG et chargée de la maîtrise d'ouvrage du relogement des habitants des bidonvilles situés sur le territoire de la nouvelle ville), dont les clés ont été remises aux bénéficiaires par le Roi en personne, affichent un taux d'occupation inférieur à 10%. En réalité, la population concernée s'est mobilisée de façon croissante depuis le lancement de projet, réclamant en particulier, en 2014, des solutions de recasement (des lots de terrain destinés à l'auto-construction) à l'intérieur de la ville nouvelle, de façon à pouvoir bénéficier des avantages économiques de celle-ci, plutôt que d'accéder à un relogement à l'extérieur du site.

Dans ce contexte, la SAZ s'est vue contrainte de modifier ses plans originaux, mais aussi d'infléchir sa stratégie de traitement de la problématique de réinstallation. Elle a par exemple décidé d'abandonner le principe des « journées portes

ouvertes » qui, selon l'un des responsables de la SAZ chargé de cette question, avait pour effet (évidemment non prévu) de « contribuer à mobiliser les habitants contre le projet ». Une méthodologie basée sur l'organisation de *focus groups*, ainsi que sur le recours à des « ambassadeurs » et des « influenceurs » (sur les réseaux sociaux) a donc été privilégié dans le but de développer l'acceptabilité du projet par la population. Malgré ce changement de stratégie, rien ne semble gagné. Conçu sur la base d'une prise en compte extrêmement minutieuse du site et de ses conditions physiques et climatiques, le projet d'Eco-Cité semble en revanche avoir largement sous-estimé la complexité de la réalité sociale du territoire, à laquelle il se retrouve aujourd'hui confronté. Une dimension que les cabinets et bureaux d'études étrangers, spécialistes de la durabilité urbaine en Europe, ne sont pas toujours en mesure d'appréhender et que l'équipe de la SAZ, malgré ses compétences avancées en finances et en marketing, n'avait manifestement pas anticipé.



Figure 5. Quartier d'habitat collectif situé dans le périmètre de la future Eco-cité *Zenata*, à l'extérieur du plan d'aménagement sectoriel, pour reloger une partie des habitants des bidonvilles présents sur le site (Source: IRD, 2018)

D'autres difficultés semblent en outre exister et expliquer les lenteurs constatées dans la mise en œuvre du projet. Elles sont plus difficiles à circonscrire car elles tiennent par exemple à la difficulté d'identifier des investisseurs pour le projet. La concurrence d'un grand nombre d'opérations immobilières simultanées dans la région constitue quant à elle sans doute une entrave pour la réalisation de l'Eco-cité.

#### **4. Difficultés de mise en œuvre: en cause, les faiblesses propres aux projets, mais aussi et surtout les difficultés structurelles de l'action publique territoriale?**

Malgré un fort engouement durant les années 2000, assorti d'une volonté politique manifestée au plus haut niveau, les projets de villes nouvelles développés au Maroc semblent donc rencontrer d'importantes difficultés dans leur réalisation. Ce constat, évident pour les villes du programme de villes nouvelles évoquées, paraît également valide pour des initiatives telles que *Zenata*, pourtant a priori radicalement opposée dans sa conception générale, la population ciblée, son montage financier et sa maîtrise d'ouvrage, déléguée et centrée sur le secteur privé, censée être résolument plus efficace.

#### **4.1. Des faiblesses propres aux projets en eux-mêmes et liées à des processus d'aménagement tronqués en aval comme en amont**

Les villes nouvelles du programme national ont eu à affronter l'accumulation de plusieurs difficultés: certaines erreurs de conception, des investissements structurants insuffisants, par exemple en matière transport et viabilisation, une conjoncture économique nettement défavorable ainsi que la réalisation de projets immobiliers adjacents et concurrents. La gouvernance de ces nouveaux espaces urbains apparaît aussi comme une faiblesse majeure de ces projets. Ces créations de villes nouvelles représentent des périmètres considérables tracés sur des territoires de communes le plus souvent rurales qui ne seront pas en mesure de répondre au défi qu'impliquera à terme l'intégration des villes nouvelles dans la gestion communale. L'Eco-cité *Zenata*, avec les 1.830 hectares de son périmètre élargi, couvre par exemple 75% de la surface de la commune rurale de *Ain Harrouda* (2.450 hectares), dans laquelle elle se situe. Cette question, laissée pour l'instant en suspens, s'annonce extrêmement complexe en raison de l'incapacité des villes nouvelles à assumer une telle charge, sur le plan des moyens financiers et des ressources humaines. Dans le contexte d'un vide juridique patent, les habitants seront les principales

victimes d'un processus d'aménagement incomplet, dans lequel la phase ultime de retour de ces territoires vers le droit commun communal n'a pas été parfaitement pensée. En réalité, cette étape finale semble être très rarement envisagée dans les nombreux projets de villes nouvelles actuellement en cours de réalisation dans le monde. Le rapport de la *New Cities Foundation* mentionné précédemment évoque d'ailleurs la gouvernance, à terme, des nouveaux ensembles urbains comme l'une des questions non résolues et qui se posera inévitablement (New Cities Foundation, 2016). On commence aujourd'hui à peine à entrevoir les implications de cette situation au Maroc. Et le problème concerne autant *Zenata* que les autres villes. L'expertise technique apportée à l'Eco-cité dans le cadre de l'appui de l'UE et de la BEI porte d'ailleurs également sur ce volet, les experts chargés de cet accompagnement envisageant la création d'un groupe de travail dédié à cette problématique centrale.

Mais en réalité, ce n'est pas uniquement cette étape finale qui semble avoir été négligée: c'est aussi le cas de la phase très en amont du processus d'aménagement qui consiste en l'identification des besoins et par suite, des produits immobiliers proposés par le nouvel ensemble urbain, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Dans le cadre d'une logique d'aménagement centrée avant tout sur l'offre, les objectifs quantitatifs fixés pour ces projets, que ce soit *Tamansourt*, *Tamesna* ou *Zenata*, ont consisté pour chacun d'entre eux en une programmation ayant laissé peu de place à une analyse fine et précise de la demande. En ce qui concerne les villes nouvelles du programme national, les besoins de logement, auxquels s'ajoutent ceux de relogement liés à la politique d'éradication des bidonvilles, apparaissent d'une telle ampleur qu'il importerait peu de paramétrer la consistance d'une ville nouvelle en segmentant finement les types de produits attendus. Le projet de *Zenata*, quant à lui, cible certes un tout autre type de demande (des ménages appartenant à la classe moyenne voire aux couches supérieures de la population). Mais cette dernière n'est finalement pas davantage prise en compte de façon détaillée. Ainsi, si l'objectif de créer une ville de 300.000 habitants a sans doute la vertu du chiffre rond, est-il suffisant pour cibler les types de produits immobiliers qui sont proposés? Une étude de marché réalisée par le *broker* international *CB Richard Elis* semble en réalité être la seule base prise en référence. Le Centre Régional

d'Investissement de la Région du Grand Casablanca, dont la mission est pourtant de réaliser ce type d'analyse, reconnaît ne pas avoir été sollicité pour participer au dimensionnement du projet.

« Des habitants sans logement et des logements sans habitants », ce slogan popularisé en Espagne lors de la crise de 2008 et largement adopté en Amérique latine, correspond à une réalité de plus en plus prégnante dans les économies émergentes. Ce type de situation s'explique pour une bonne part par la primauté d'une logique d'aménagement conçue à partir d'une offre dimensionnée *ex ante*, confondant besoins et demandes, et peu articulée avec la demande effective *ex post*. La lenteur de la réalisation de ces lourdes opérations immobilières et les nombreux retards généralement accumulés dans leur réalisation viennent évidemment amplifier encore davantage l'écart entre les hypothèses commerciales initiales et la réalité du marché, une fois les programmes immobiliers achevés.

Le Maroc apparaît comme une illustration supplémentaire de cette distorsion. Les villes nouvelles comme *Tamesna* et *Tamansourt*, en attestent, par le grand nombre de logements inoccupés, contrastant avec les besoins massifs des couches populaires en matière d'habitat.

#### **4.2. Les faiblesses de la maîtrise d'ouvrage à l'échelle des territoires: une question centrale pour comprendre les résultats des projets de villes nouvelles**

Pour comprendre véritablement le cheminement et les résultats mitigés de la promotion des villes nouvelles au Maroc, il convient également de s'intéresser plus globalement à l'écart qui prévaut trop souvent entre d'une part, les politiques publiques nationales, et d'autre part, leur mise en œuvre à travers l'action publique territoriale. Les politiques publiques nationales, impulsées au plus haut niveau de l'Etat, montrent généralement au Maroc une efficacité par leur cohérence (objectifs assignés, financements annoncés, désignation des institutions dédiées). En revanche, leur traduction opérationnelle à l'échelle locale souffre de décalages patents en termes de calendriers extensifs, de budgets dépassés ou, à l'inverse, de décaissement limités ou d'objectifs insuffisamment réalisés. L'exemple des villes nouvelles semble illustrer à nouveau ce biais structurel.

Pour sonder l'origine de ce décalage, il est nécessaire d'ouvrir la boîte noire de la maîtrise d'ouvrage territoriale, appelée couramment *gouvernance*. Devenue aussi insaisissable qu'incontournable, cette notion est cependant trop souvent convoquée pour tenir lieu confusément de *modus operandi*, de diagnostic et de panacée, en même temps que son analyse tourne court. Alors que, de la conception à l'évaluation et jusqu'à la redevabilité des projets, elle devrait être le point de convergence des synergies, à la fois verticales (Etat/territoires) et horizontales (coordination proactive des parties prenantes locales), elle reste le plus souvent une *terra incognita*. La complexité des écosystèmes locaux d'acteurs et d'institutions, la diversité de leurs configurations, les multiples niches d'intérêt qu'elles peuvent héberger, les tensions, voire les conflits qui s'y trouvent à l'œuvre, font que l'ouverture de cette « boîte de Pandore » est un exercice délicat et sensible, qui explique que la compréhension de la gouvernance des territoires s'arrête trop souvent à son énoncé. Or, celle-ci se trouve au cœur des multiples dysfonctionnements identifiés. Au final, le coût économique de long terme de cette gouvernance imparfaite pèse lourdement sur les performances des investissements publics.

Pour aborder cette problématique, il convient de commencer en première approximation par considérer la notion de *maîtrise d'ouvrage des territoires*, plus tangible que celle de gouvernance, bien qu'elle réduise certes l'éventail des acteurs à analyser (selon les contextes et la consistance du contrat social territorial, la "société civile" sera en effet un protagoniste de cette gouvernance, ou au moins un interlocuteur, voire un partenaire de l'autorité territoriale, en allant au-delà de rendez-vous électoraux de moins en moins mobilisateurs). La réflexion devient alors plus concrète, puisque des entités (publiques ou privées, concessionnaires) clairement identifiables en assumeront la responsabilité et occuperont la fonction primordiale d'ensemblier et d'aménageur, dévolue sur un mode délégué par l'Etat ou par les collectivités territoriales. En tant que pilote de l'action publique locale, ces opérateurs devraient être en principe particulièrement vigilants et réactifs vis à vis des différentes parties prenantes contribuant à la réalisation d'un investissement d'intérêt général. Or, que ce soit à l'échelle d'un projet (micro), d'un programme public (méso) ou de l'économie nationale (macro), il arrive encore régulièrement au Maroc que la réalité ne soit pas exactement celle-ci:

les investissements en équipement public montrent des niveaux de performance (*output*, délais, achèvement, productivité du capital) notoirement insuffisants. Les faibles rendements de ces maîtrises d'ouvrage territoriales vont induire et signifier une inefficience de l'investissement public qui fait défaut. Par leur ampleur et leur récurrence, ces gouvernances imparfaites à l'échelle des projets locaux finissent par avoir un impact économique mesurable à l'échelle macroéconomique du pays.

Des illustrations peuvent attester d'une inefficience relative de l'action publique appréhendée à partir du coût complet de l'investissement public (entendant par-là les coûts du capital, de transaction, d'opportunité, sociaux et environnementaux). Par exemple, à l'échelle d'un projet et en matière de raccordement en eau, assainissement et électricité des quartiers non structurés casablancais, il est apparu que les conditions d'une extension urbaine non maîtrisée et un fonctionnement institutionnel "en silo" affectaient très significativement l'efficience de l'investissement public: son coût économique de long terme se trouvait grever par des retards considérables, des solutions techniques aussi provisoires que coûteuses, des difficultés à mobiliser le foncier communal, l'absence de voirie pour implanter les réseaux, des dérogations au Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui rendaient caducs les schémas directeurs de l'eau et de l'assainissement, etc. (de Miras et Miguez, 2017).

Au plan national, des études macro-économiques confirment cette faible productivité du capital public. Dans cette perspective, comme le signale l'OCDE, « à l'échelle macroéconomique, le faible effet multiplicateur des grands projets d'investissement suscite des interrogations sur la pertinence des choix de pilotage opérationnel. Au Maroc, l'effort d'investissement à consentir en pourcentage du PIB pour augmenter le taux de croissance de 1 % est très élevé comparé à la moyenne mondiale » (OCDE, 2017).

Si la problématique d'une efficience optimale de l'action publique (c'est-à-dire sociale, environnementale, économique et financière) est une référence émergente au Maroc, il lui manque encore sans doute un cadre opératoire adossé à une conception transversale, à une méthode de suivi et d'évaluation et à la reddition des comptes. Cette perspective ne percole pas encore suffisamment pour dépasser les approches technocratiques en silo

et sensibiliser les entrailles des administrations et du secteur public.

Comme éléments d'illustration, on se référera aux appréciations émises *ex post* par deux institutions marocaines concernées directement par des programmes immobiliers de villes nouvelles.

Les premières conclusions sont celles, formulées sans ambages, par la Direction de l'Urbanisme et le Holding *Al Omrane* dans un document de juin 2012, soit 8 ans après le démarrage du programme national de villes nouvelles (*Al Omrane*, 2012). Elles concernent en particulier les opérations de *Tamesna* et *Tamansourt* et pointent un grand nombre de faiblesses, parmi lesquelles: "l'absence d'un cadre législatif et celle d'une structure centrale de pilotage de la réalisation et de coordination entre les différents intervenants; la faible mobilisation des partenaires concernés (retards dans la réalisation des équipements publics et des infrastructures de base par les départements ministériels impliqués); le statut des communes non adapté pour accompagner ces projets et assurer leur gestion; l'absence de retombées des taxes communales sur les investissements et la gestion; celle de mesures fiscales particulières et incitatives; celle de structures d'urbanisme autonomes dédiées; le développement d'opérations immobilières concurrentes dans les zones périphériques" (des villes nouvelles)...

En matière de création de villes nouvelles, il ressort clairement que le contexte systémique (institutionnel, juridique, financier, etc.) n'était guère préparé pour pouvoir apporter dans l'urgence des réponses opérationnelles à la hauteur des enjeux sociaux. A cet égard, on peut craindre qu'il y ait eu en particulier de la part des autorités ministérielles, en ce qui concerne les villes du programme de villes nouvelles confié à *Al Omrane*, une confusion entre une fonction dominante de maîtrise d'œuvre (bâisseur) et un rôle attendu de maître d'ouvrage délégué (aménageur). En clair, il a été demandé à cette entité publique, compétente en matière de lotissement et de promotion immobilière, de se convertir en concepteur et aménageur de vastes territoires urbains.

Dans le cas de l'Eco-cité *Zenata*, l'équipe de la SAZ est avant tout composée de profils spécialisés en management et marketing, sans compétence ni expérience interne avancée en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine, les tâches en la matière, pourtant

essentielles étant externalisées vers des cabinets de consultance extérieurs.

D'autres observations ont été émises par la Cour des comptes à propos de la Caisse de Dépôts et de Gestion (CDG) dont la filiale CDG-Développement est la tutelle de la SAZ. La liste des insuffisances qui viennent s'ajouter aux faiblesses soulignées précédemment est également très significative (Cours des comptes du Maroc, 2019).

L'injection de ressources publiques émanant de sources non budgétaires semble avoir été, jusqu'à présent, la manière de compenser la faible efficacité de l'action publique territoriale. D'une manière générale, on peut observer que la contribution publique marocaine au financement des équipements structurants des villes nouvelles n'émane pas du Budget national. Ces investissements ont en effet été couverts par la mobilisation successive de moyens financiers propres aux entités parapubliques que sont *Al Omrane*, la Caisse de Dépôts et de Gestion et l'Office Chérifien des Phosphates. Ce mode de financement peut interpeller car, en toute hypothèse, chacune de ces entités peut apparaître comme un gisement de ressources non budgétaires dégagées respectivement de la rente foncière (levée par *Al Omrane*), des flux de cotisations de retraites déposés à la CDG et d'une contrepartie des exportations du phosphate marocain (pour ce qui est de l'OCP). Pour prolonger cette hypothèse, on peut penser que les niveaux atteints par l'endettement global (Trésor public et entreprises publiques) et les déficits budgétaires ont conduit l'Etat à mobiliser des ressources parallèles (hors budget) d'entités qu'il contrôle de manière directe et sur lesquelles seule la Cour des Comptes peut exercer un droit de regard consultatif.

Dit d'une autre manière, la politique publique des villes nouvelles serait dans la droite ligne de la logique macro-économique récurrente au Maroc, qui a consisté à compenser la faible efficacité de l'action publique territoriale en injectant toujours plus d'investissements publics. Cependant, résoudre la question du financement ne suffit pas et faute d'une maîtrise d'ouvrage performante, l'efficacité des investissements immobiliers ne s'est pas améliorée, comme en attestent les difficultés rencontrées par les projets de villes nouvelles, dont le coût d'opportunité mériterait d'être considéré.

## 5. Conclusion

Les raisons des résultats mitigés du volontarisme urbain que représentent les villes nouvelles marocaines évoquées dans ce texte ne sont ni seulement architecturales, ni techniques; elles ne tiennent pas plus uniquement à une application inappropriée de ce que pourrait être le concept urbanistique de ville nouvelle. En réalité, il est possible de mettre en lumière la suite de dysfonctionnements qui ont émaillé ces expériences, de leur conception à leur réalisation. La régularité de ces imperfections, leur combinaison et leurs origines invitent à remonter dans l'enchaînement des causalités et à leur donner une explication plus holistique. Dans les pays émergents/en développement, l'administration de la puissance publique nationale et territoriale s'efforce de répondre dans l'urgence à une augmentation continue des besoins en infrastructures structurantes (logements, réseaux, services de base) sous l'effet d'une croissance urbaine démographique et spatiale extrêmement soutenue, à laquelle s'ajoutent l'impact d'une pauvreté endémique, d'inégalités élevées et une persistante logique de rente. Dans ces contextes sous tension, les villes nouvelles apparaissent trop souvent comme une solution appropriée, susceptible d'apporter une réponse très rapide à l'ampleur des besoins.

Une contrainte majeure surgit néanmoins sur le plan des coalitions d'acteurs qui vont avoir vocation à porter de tels projets. Des facteurs d'importance cardinale vont interagir pour expliquer la difficulté opérationnelle de l'exercice. Dans le cas du Maroc, il apparaît clairement que l'Etat a fondé sa stratégie en matière de développement urbain et d'habitat - social ou *smart* - sur la mobilisation d'un foncier public qui était jusque-là disponible, afin de réduire le coût d'accès au logement pour les couches urbaines pauvres ou intermédiaires. Cette mobilisation spatialement très contrainte est le résultat d'une difficulté des pouvoirs publics à instaurer sur le long terme une politique volontariste de réserves foncières. Cette dernière aurait supposé une planification foncière stratégique et l'élaboration de documents d'urbanisme opposables aux tiers, en évitant le recours trop fréquent à des dérogations qui vident les schémas directeurs et leurs déclinaisons locales ou sectorielles de leur cohérence spatiale et temporelle. L'explication de cette absence de maîtrise foncière publique tient largement à la fonction de régulation politique qui

est dévolu *de facto* au foncier sur les territoires en urbanisation.

On retiendra ensuite aussi la prégnance d'une logique d'offre immobilière fortement orientée *top down*, et portée par une administration qui privilégie une conception d'ingénierie civile: à partir des besoins en logements, elle entend inférer des réponses techniques et matérielles massives en termes de surfaces de plancher à mettre en chantier. Mais les demandes à venir, leur segmentation et les attentes et stratégies des futurs clients et usagers, habitants de demain, n'entrent pas encore suffisamment dans l'équation de la demande immobilière effective. Pour éviter cet écueil, il n'est pas sûr que le recours à des bureaux d'étude extérieurs soit la panacée, puisque ceux-ci ne maîtrisent pas les codes de la demande locale.

A ce biais de conception, vient s'ajouter une coordination insuffisante des multiples protagonistes publics et privés, opérateurs, élus, ministères, administrations déconcentrées, services extérieurs de l'Etat, bailleurs, bureaux d'études, aménageurs, promoteurs, associations, etc. Dans cette nébuleuse, la fonction d'aménageur est évidemment essentielle pour coordonner les différentes parties prenantes par le dialogue et l'écoute, leur fixer des priorités, prendre des décisions, anticiper et résoudre les difficultés, optimiser la synergie du projet. La fonction et l'expérience du savoir-faire de l'aménageur ensemble sont essentielles, mais aussi sa capacité contractuelle et la légitimité de sa mission, qui ne doit pas être entravée par des actions parallèles discrétionnaires. Une figure forte de cette nature, capable de remplir ces conditions, conditionne l'efficacité de la fabrication urbaine et la réalisation d'une ville nouvelle, qu'elle soit essentiellement composée d'habitat économique ou « smart » et « écologique ».

Enfin, une confusion importante a également surgi, entre "agglomération de logements neufs" et "villes nouvelles": les opérateurs qui disposaient de toutes les compétences techniques et d'une solide expérience pour produire à grande échelle des surfaces de planchers habitables ont été conduits, dans l'urgence, à assumer la conception et la création de villes nouvelles. De plus, une approximation technocratique (souvent renforcée par la préférence universelle des architectes pour la création d'espaces urbains à partir d'une page blanche) a consisté à penser que la production d'une ville nouvelle serait plus aisée que la mise à niveau

ou l'extension d'une métropole déjà existante et de ses infrastructures: la terre vierge de la ville nouvelle éviterait d'avoir à affronter la question du coût du foncier, mais aussi celle de la présence *in situ* de populations urbaines hétérogènes, impatientes, turbulentes, et d'avoir à rénover des réseaux vieillissants et inadaptés. Faire du neuf peut sembler moins coûteux et plus aisé que de s'acharner à façonner un tissu urbain préexistant. C'est également la possibilité de matérialiser un idéal de société.

Or, bâtir une ville nouvelle s'avère en réalité bien plus complexe qu'intervenir physiquement et socialement sur des espaces urbains existants. Si pour s'étendre ou se densifier, ces derniers requièrent des suppléments d'équipements en infrastructures (logements, réseaux et services de base), les agglomérations nouvelles exigent de surcroît, pour devenir ville, ce supplément d'âme (au sens premier d'animation: donner une âme) et de vie qu'est l'urbanité. Fournir une réponse technique de type architectural et de génie civil pour bâtir une ville nouvelle est une condition nécessaire mais pas du tout suffisante. Une coagulation de logements neufs se métamorphosera en ville si une ambition holiste a guidé le projet, si un objectif totalisant, de nature anthropologique, a soutenu les intentions des parties prenantes qui ont admis que la ville nouvelle n'existera comme telle qu'à la condition qu'elle engendre la vie urbaine. Ainsi, par l'intrication du matériel et de l'anthropologique, la ville nouvelle est non seulement « un choix d'aménagement total" (Chaline, 1996) mais aussi « un fait social total » (Mauss, 2007).

## Bibliographie

Al Omrane (2012). *Villes nouvelles. Contraintes et mesures de relance*. [https://ires.ma/images/pdfs/Forums/Conf%C3%A9rences/villes\\_nouvelles\\_mesures\\_de\\_relance.pdf](https://ires.ma/images/pdfs/Forums/Conf%C3%A9rences/villes_nouvelles_mesures_de_relance.pdf) (consulté le 7 mars 2021).

Ballout, J.M. (2017). Un bilan intermédiaire du Programme de villes nouvelles au Maroc. *Les Cahiers de l'EMAM*, 29. <https://doi.org/10.4000/emam.1316>

Bellet, S. (2016). *Urbanisme "durable" au Maroc. Le cas de l'Eco-cité de Zenata*. Université Catholique de Louvain, Louvain. [https://www.academia.edu/27658894/Urbanisme\\_durable\\_au\\_Maroc\\_LE\\_CAS\\_DE\\_LECO\\_CITE\\_DE\\_ZENATA](https://www.academia.edu/27658894/Urbanisme_durable_au_Maroc_LE_CAS_DE_LECO_CITE_DE_ZENATA) (consulté le 7 mars 2021).

Chaline, C. (1996). *Les villes nouvelles dans le monde*, Presses Universitaires de France, Paris.

Cour des Comptes du Maroc (2019). *Rapport de contrôle de la gestion de la Caisse de dépôt et de gestion*.

<http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-particulier/rapport-de-contrôle-de-la-gestion-de-la-caisse-de-dépôt-et-de-gestion/3-227/> (consulté le 7 mars 2021).

Damon, J. (2017). *Un monde de bidonvilles - Migrations et urbanisme informel*, Editions du Seuil, Paris.

de Miras, C. & G. Miguez (2017) : Gouvernance perfectible et efficience territoriale. In Iraki, A. & De Miras, C. *Interroger les Gouvernances Urbaines. Entre fragmentation et contrat territorial*. Ed. Karthala, Paris, 31-59

Emile-Geay, P. (2015). Politique pour une ville inclusive : l'exemple du Maroc. Communication dans le cadre du séminaire *Ville pour tous : quel(s) droit(s) à la ville ?* organisé par le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), Paris, 26/11/2015. <https://www.pfvt.fr/fr/docman/doc-download/98> (consulté le 7 mars 2021).

Gillot, G. (2014). La ville nouvelle coloniale au Maroc : moderne, salubre, verte, vaste. In Leimdorfer, F. *Dire les villes nouvelles*. Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris, 71-96. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01272511> (consulté le 7 mars 2021).

Greenfield, A. (2016). Where are the world's newest cities... and why do they all look the same? *The Guardian*, 28/06. <https://www.theguardian.com/cities/2016/jan/28/where-world-newest-cities-look-same> (consulté le 7 mars 2021).

Harrout, T. (2017a). Handicaps et contradictions du Programme de villes nouvelles au Maroc. *Les Cahiers de l'EMAM*, 29. <https://doi.org/10.4000/emam.1333>

Harrout, T. (2017b). Le programme des villes nouvelles au Maroc : rupture ou prolongement d'un urbanisme de rattrapage ? *Revue internationale d'urbanisme*, 4. <http://www.riurba.review/Revue/le-programme-des-villes-nouvelles-au-maroc-rupture-ou-prolongement-dun-urbanisme-de-rattrapage/> (consulté le 7 mars 2021).

Henriot, C. (2017). Peupler les villes nouvelles shanghaïennes et devenir urbain. In Mazzoni, C., Fan, L., Grigorovschi, A. & Liu, Y. *Shangai, Kaleidoscopic city*. Éditions La Commune, Paris, 125-135.

Mauss, M. (2007). *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Presses universitaires de France, Paris.

New Cities Foundation (2015). *New Cities and Concepts of Value: Planning, building, and responding to new urban realities - Reflection and Analysis of themes emerging from Cityquest - KAEC Forum 2015*. <http://bit.ly/Cityquest2015> (consulté le 7 mars 2021).

OCDE (2017). *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement*, OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>

ONU Habitat (2011). *Evaluation du Programme National "Villes sans Bidonvilles"*. [http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/1159\\_2\\_4\\_594598.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/1159_2_4_594598.pdf) (consulté le 7 mars 2021).



- Paquette Vassalli, C. (2015). La production massive d'habitat social au Mexique : une politique du logement désormais mise en question. *Revue des Hautes Terres*, 5 (1-2), 125-153.
- Rousseau, M. & T. Harroud (2019). Satellite cities turned to ghost towns? On the contradictions of Morocco's spatial policy. *International Planning Studies*, 24 (3-4), 341-352.
- Sehrir, S. (2013). Ville nouvelle, un concept urbain en mutation. *Géographie et développement au Maroc (GéoDév.ma)*, 1. <https://doi.org/10.48343/IMIST.PRSM/geodev-v1.617>
- Société d'Aménagement de Zenata (2015). *Plan d'action de réinstallation : rapport définitif*. [http://www.babzenata.ma/uploads/user\\_2/documents/Portail-PAR/Zenata---Plan-daction-de-re%CC%81installation-VF-De%CC%81c-2015.pdf](http://www.babzenata.ma/uploads/user_2/documents/Portail-PAR/Zenata---Plan-daction-de-re%CC%81installation-VF-De%CC%81c-2015.pdf) (consulté le 7 mars 2021).
- Toutain, O. (2014). *Financer le relogement des bidonvilles au Maroc*, Agence française de développement, Paris. <https://ideas4development.org/financer-relogement-bidonvilles-au-maroc/> (consulté le 7 mars 2021).
- Van Leynseele, Y. et M. Bontje (2019). Satellite cities and new towns in economic economies. *International Planning Studies*, 24 (3-4), 207-2017. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13563475.2019.1665270>
- Whitaker, J. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo brasil urbano*. Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de Sao Paulo, Sao Paulo. <http://www.labhab.fau.usp.br/project/produzir-casas-ou-construir-cidades-desafios-para-um-novo-brasil-urbano/> (consulté le 7 mars 2021).