



HAL
open science

Un bilan intermédiaire du Programme de villes nouvelles au Maroc

Jean-Marie Ballout

► **To cite this version:**

Jean-Marie Ballout. Un bilan intermédiaire du Programme de villes nouvelles au Maroc. Les Cahiers d'EMAM, 2017, 10.4000/emam.1316 . hal-03274275

HAL Id: hal-03274275

<https://hal.science/hal-03274275>

Submitted on 29 Jun 2021

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

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

Un bilan intermédiaire du « Programme de villes nouvelles » au Maroc

An intermediate evaluation of the Moroccan policy of new towns

Ballout Jean-Marie
Géographe, chercheur associé
UMR GRED, IRD/Univ. Montpellier

Référence électronique

Jean-Marie Ballout, « Un bilan intermédiaire du *Programme de villes nouvelles* au Maroc », *Les Cahiers d'EMAM* [En ligne], 29 | 2017, mis en ligne le 13 décembre 2016, consulté le 06 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/emam/1316> ; DOI : 10.4000/emam.1316

Résumé : Plus d'une dizaine d'années après le lancement d'un « *Programme de villes nouvelles* » au Maroc par le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (2004), l'objectif de notre article est de fournir un bilan de cette politique. Pour ce faire, trois entrées sont empruntées. En premier lieu, il s'agit de vérifier si les modalités de sa genèse, les pouvoirs attribués à son initiateur et aux responsables de la gestion des projets, les dispositifs *ad hoc* (juridiques et institutionnels) mis en place ont conféré à ces responsables les capacités de mener ce programme de façon efficiente. En second lieu, les objectifs ambitieux annoncés et véhiculés par les discours officiels, notamment en ce qui concerne les aspects démographiques, urbanistiques et environnementaux, sont rapportés à leurs réalités actuelles. Enfin, les conflits qui se révèlent lors de la conduite des projets inscrits au programme sont analysés comme des indicateurs de dysfonctionnement de leur gouvernance.

Mots-clés : Maroc, ville nouvelle, aménagement urbain, urbanisme, politique urbaine, projet urbain, gouvernance urbaine.

Abstract: More than a decade after the launch of a "new towns Program" in Morocco by the Ministry of Housing and Town Planning (2004), the purpose of our article is to provide an overview of this policy. To do this, three inputs are borrowed. First, it is to check whether the terms of its genesis, the powers of its initiator and responsible for project management, ad hoc arrangements (legal and institutional) engaged have given these officials the ability to lead this program efficiently. Second, the ambitious objectives announced and carried by the official discourse, particularly with regard to demographics, urban and environmental aspects are related to their current realities. Finally, the conflicts that reveal when conducting projects in the program are analyzed as indicators of malfunctioning governance.

Keywords: Morocco, new town, urban planning, town planning, urban policy, urban project, urban governance.

Le « Programme de villes nouvelles », un leurre dans la palette de l'aménagement public ?

Au Maroc, s'intéresser à l'aménagement de « villes nouvelles » nécessite de préciser de quoi il retourne exactement, tant cette terminologie y recouvre une diversité de types. Une lecture historique permet de les distinguer : ville nouvelle précoloniale (ex. : Essaouira, ex-Mogador, création du sultan Mohamed ben Abdallah au XVIII^{ème} siècle) ; ville nouvelle coloniale (ex. : Fès Jdid) ; ville nouvelle du Roi (ex. : « *Cité royale* » Sala El Jadida à Salé) ; enfin, les dernières nées, à savoir les villes nouvelles relevant d'un urbanisme de projet, dont la création a été engagée à partir du début des années 2000, dans le cadre d'un Programme national et dans un contexte de néo-libéralisation de l'action publique. Au sein de cette dernière catégorie de villes nouvelles, on peut différencier celles portées par la société CDG-Développement¹, filiale de la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) de celles portées par le groupe Al Omrane (GAO), une holding sous la tutelle du ministre délégué auprès du Premier ministre en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU). C'est sur ce « *Programme de villes nouvelles* », lancé en 2004 par le MHU et dont ressort ce dernier type, que cet article se propose de dresser un bilan critique.

Pourquoi se lancer dans une telle entreprise ? L'intensité de la couverture médiatique dont cette politique a fait l'objet, présentée comme une panacée par le MHU, ainsi que les investissements d'ores et déjà effectués, justifient une démarche d'évaluation. Le ministre délégué en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme, alors en poste, a voulu faire des projets de « villes nouvelles » une marque essentielle de son action personnelle et de celle de son ministère. Mais cette hypermédiatisation n'a-t-elle pas dissimulé certains vides ou impensés du programme ? N'y a-t-il pas eu tendance – ou tentative – de sa part à saisir la notion de ville nouvelle, laquelle possède par elle-même une forte efficacité idéale, pour en faire un label, afin de donner l'impression d'une importante activité de l'aménagement public de l'urbain au Maroc ? Finalement, le programme de villes nouvelles est-il un leurre dans la palette de l'aménagement public ? Répondre à ces questions nous amène à appréhender les effets réels de cette politique en les mettant en perspective avec les discours et les prévisions de son initiateur, de ses collaborateurs et de ses services.

Cette posture pragmatique renvoie à une obligation de précaution, laquelle, par ailleurs, permet de préciser les entrées de cette évaluation. À divers égards, établir le bilan d'une politique d'aménagement de villes nouvelles constitue un exercice délicat. Une des particularités de ce type d'opération tient à sa complexité, liée d'une part aux moyens² alloués à sa mise en œuvre et, d'autre part, à la multiplicité des retombées attendues³ et à la diversité des échelles auxquelles leurs effets sont attendus. De ce fait, le bilan que nous présentons ci-dessous ne saurait avoir la prétention de l'exhaustivité, d'autant plus qu'il se

1 Il s'agit du projet de Zenata, situé dans la périphérie de Casablanca. On peut aussi mentionner le projet de « ville verte » à proximité de Ben Guérir, souvent présenté comme un projet de ville nouvelle, que l'identité de son porteur, l'Office chérifien des phosphates, singularise.

2 Moyens qui doivent être d'ordre économique, institutionnel, juridique, politique, technique.

3 Retombées qui se situent principalement sur les plans économique, environnemental, urbanistique, social, spatial.

veut critique et qu'il met donc volontairement l'accent sur les dysfonctionnements et les ratés de cette politique. Nous avons retenu trois niveaux de lecture pour apporter un éclairage sur l'état actuel des projets engagés dans le Programme national de villes nouvelles au Maroc. Dans un premier temps, les moyens de mise en œuvre et de réalisation du programme seront questionnés au travers de son assise politique. Il s'agira de vérifier si les modalités de sa genèse et des décisions qui ont conduit à son lancement, ou encore d'éventuels dispositifs juridiques et institutionnels *ad hoc*, ont conféré au MHU, sinon la possibilité de garantir une quelconque « réussite » de cette politique, du moins les capacités de la mener de façon efficiente. Dans un deuxième temps, les projections et les discours officiels relatifs au programme seront mis en perspective avec leur traduction « en actes » sur le(s) terrain(s) choisis pour y réaliser les projets. Cela nous fournira des éléments d'appréciation en termes démographique, urbanistique, environnemental, notamment à l'aune d'un marketing très soutenu – lequel mérite de ce fait une attention particulière. Dans un troisième temps, notre focale se portera sur la conduite des projets affichés dans le programme, précisément sur le caractère très conflictuel de leurs systèmes d'action. Le nombre et l'ampleur des contestations et conflits qui s'y révèlent constituent un témoin des sérieux dysfonctionnements de cette politique⁴.

Une autre spécificité de ce type d'opération tient aux temporalités très longues dans lesquelles il s'inscrit. Un projet de ville nouvelle engage en effet des réalisations à moyen et long termes. Certains experts expliquent que pour atteindre une forme de « maturité », un projet de cette nature peut nécessiter une durée moyenne de l'ordre d'une trentaine d'années. Dans le cas français, c'est le laps de temps qu'il aura fallu entre le lancement de la première « ville nouvelle » à la fin des années 1960 et la mise en œuvre du programme interministériel *Histoire et évaluation des villes nouvelles*. Au regard de cet exemple, on pourrait nous objecter la précocité de notre entreprise d'évaluation du Programme marocain. Toutefois, nous considérons que le temps écoulé depuis l'annonce du lancement de ce programme de « villes nouvelles », soit un peu plus d'une dizaine d'années, constitue un délai suffisant pour qu'on puisse en dresser un bilan, quand bien même il conviendrait de considérer ce dernier comme provisoire, car situé dans le temps.

Notre tentative d'évaluation s'appuie sur des enquêtes de terrains effectuées entre 2007 et 2012, dans le cadre d'un doctorat en géographie et aménagement de l'espace (Ballout, 2014). Nous avons réalisé une cinquantaine d'entretiens semi-directifs avec des acteurs impliqués directement ou indirectement dans le programme de villes nouvelles : hauts cadres et responsables de services ministériels, responsables et agents des opérateurs publics de l'habitat et des services déconcentrés de l'État, promoteurs immobiliers privés, élus et agents des collectivités locales, habitants. Par ailleurs, nous avons procédé à une observation « habitante » en séjournant durant plus d'un mois sur le site d'un des projets. Nous avons également rassemblé un corpus de documents officiels relatifs au programme, qui nous a permis d'élargir notre analyse à des projets que nous n'avons pas étudiés directement. De plus, nous procédons depuis 2007 à une veille sur internet, en même temps que nous nous livrons à une consultation de l'ensemble des articles de presse faisant référence au programme en général et aux projets particuliers qui en relèvent. Nombre

⁴ Nous partageons l'idée selon laquelle le conflit est inhérent au projet d'aménagement. Néanmoins, dans le cas présent, la fréquence des conflits et les formes de régulation adoptées semblent indiquer une impréparation du volet opérationnel de la politique des villes nouvelles.

d'informations que nous mobiliserons pour cet article proviennent de ces dernières sources. Ajoutons, pour terminer cette présentation de notre travail, que son ambition est panoptique, puisqu'il veut donner un aperçu sur l'ensemble des projets de villes nouvelles. Il ne s'agit donc pas pour nous d'appuyer la réflexion sur un seul cas, même si certains projets seront davantage mobilisés que d'autres : leur très inégal état d'avancement explique, pour partie, cette exploitation différentielle.

I. Controverses politiques

Courant 2004, le Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) annonce l'engagement d'un « Programme de villes nouvelles ». Une quinzaine devraient être mises en chantier d'ici 2020, dans les périphéries des principales villes marocaines. Hormis l'annonce du démarrage rapide de deux projets au titre d'expériences-pilotes (Tamansourt et Tamesna) et la fourniture de quelques informations sur trois ou quatre autres projets à venir, aucune précision supplémentaire ne sera officiellement donnée sur l'identité des villes retenues, ni même sur leur calendrier d'exécution...

I. 1. En contrepoint du flou politique, incarnation et hypermédiatisation du programme

Si ce programme de villes nouvelles est porté par le MHU, il convient d'insister sur le fait qu'il est incarné par son ministre de tutelle, Taoufik Ahmed Hejira⁵. À partir d'un engouement personnel, le ministre va mettre à la mode l'idée de ville nouvelle, et ce au travers d'une sorte d'hypermédiatisation du Programme. Au cours des premières années qui suivront son annonce, il multipliera les interventions télévisées, radiophoniques, par voie de presse, pour en légitimer le principe et en justifier le contenu. Il se dit que, à l'instar de son intérêt pour l'idée de la villa économique, qu'il aurait remise au goût du jour simplement en changeant le nom (villa semi-finie), T. A. Hejira aurait lancé son programme de villes nouvelles après avoir pris connaissance d'opérations comme celle de Tamansourt, dans la périphérie de Marrakech⁶. Séduit par l'idée et soutenu localement par les opérateurs publics de l'Habitat, le ministre a obtenu l'appui du Roi au cours d'une présentation du projet qui fut faite à ce dernier. C'est aussi parce qu'il bénéficie d'un contexte particulier, correspondant notamment à une forme de libéralisation de l'aménagement public, que le programme obtiendra l'aval du Roi et du gouvernement pour être lancé. Faisant suite aux discours royaux sur le logement insalubre et à l'annonce corollaire du Programme national de 200 000 logements, celui sur les Villes nouvelles prévoit justement que l'une de ses priorités concerne la construction de logements sociaux. Par ailleurs, le programme sera lancé au cours d'une période de renouvellement institutionnel du MHU, lequel se voit à cette occasion doté de ce que certains politiques appelleront le « *bras armé* » du ministère, avec

⁵ Il occupe cette fonction entre 2002 et 2012 au MHU, devenu ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE) en 2007. Depuis janvier 2013, il préside le Conseil national du parti de l'Istiqlal.

la création du groupe Al Omrane (GAO), résultat d'une refonte des opérateurs publics de l'Habitat qui s'apparente à une forme de privatisation. Autant dire que ce Programme de villes nouvelles tombe à point nommé pour le GAO ; sa création récente le pousse à une recherche de légitimité que le capital symbolique d'un tel Programme peut justement concourir à forger.

Le ministre va faire du Programme des villes nouvelles l'un des symboles forts de son action, à tout le moins dans ses discours. La grande attention qu'il a portée à sa mise en images amène à s'interroger sur les raisons d'un tel effort de communication. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées pour tenter d'apporter une réponse à cette question. La principale serait que cette opulence iconographique viserait à masquer certaines carences du Programme, d'ordre politique, économique, théorique, opérationnelle. En d'autres termes, elle servirait surtout à dissimuler une certaine impréparation – pour ne pas dire une impréparation certaine. On peut à ce propos considérer comme une marque de la faible assise politique de ce Programme que le MHU ne l'expose que très rarement en tant que composante d'une action publique. Le ministère, à travers ses discours officiels, n'a pas présenté cette action sous la formule courte, mais qui aurait eu le mérite d'être explicite, de « politique » des villes nouvelles. À l'exception d'un seul, les fragments de discours que nous avons repérés pour désigner cette action, ne sont en effet jamais associés au terme 'politique' : il y est essentiellement question de « *stratégie ministérielle de création de ville nouvelle* » ; de « *projet de création de 15 nouvelles villes* » ; de « *programme gouvernemental* » ; de « *programme des villes nouvelles* » ; de « *politique de création de grands projets de villes nouvelles* ». Autrement dit, le Programme marocain de villes nouvelles est une politique publique qui ne dit pas son nom.

I. 2. Un défaut de consistance politico-institutionnelle

La réussite d'un Programme tel que celui des villes nouvelles, du fait de ses ambitions affichées, nécessiterait de bénéficier d'une assise politique assurée au plus haut niveau; or ce n'est pas le cas. Pour ce faire, il aurait fallu tout d'abord pouvoir inscrire l'action publique dans un cadre législatif *ad hoc*, ce qui aurait à tout le moins garanti sa légitimité juridique et politique. Pourtant, le programme de villes nouvelles n'est établi que par le document administratif le moins contraignant, à savoir une simple circulaire⁷, laquelle laisse en outre en suspens de nombreux aspects pratiques. Il aurait fallu en second lieu que ce programme ne soit pas considéré comme une simple action sectorielle (en l'occurrence d'habitat et de construction) relevant d'un seul ministère technique, mais qu'il soit porté par une action gouvernementale, intersectorielle, mobilisant et engageant la plupart des ministères. Aménager une ville nouvelle ne consiste pas seulement, en effet, à construire des immeubles et villas à usage résidentiel, et à les réunir en unités d'habitation. Une opération de ce type exige aussi l'intervention de très nombreux autres ministères qui sont appelés à réaliser les uns les infrastructures (de transport, de réseaux divers), d'autres les équipements socio-culturels, d'autres encore à favoriser l'installation d'activités variées et à

6 D'après un entretien réalisé en 2009 avec Z. T., cadre à l'Établissement régional d'aménagement et de construction de la région de Marrakech Tensift Al Haouz (ERAC Tensift) entre 1987 et 2005.

7 Circulaire ministérielle n°368 du 12 janvier 2005, relative à la réalisation des villes nouvelles.

assurer la gestion du cadre physique nouvellement créé et des populations qui viennent y résider. Il est donc très difficile d'envisager la réussite d'un tel programme sans que soit institué un organe de pilotage interministériel, quitte à innover institutionnellement pour sa mise en place. Or, bien qu'elles aient pu être parfois annoncées – et, en cas, toujours avec une grande timidité –, ces innovations institutionnelles ne se sont jamais réellement concrétisées.

En 2012, alors que le programme est engagé depuis huit ans, on peut s'étonner de l'absence de référence à ces prérequis, alors qu'un examen rigoureux d'expériences antérieures aurait montré leur caractère indispensable. Pourtant, le maître d'ouvrage du programme (GAO) est conscient que leur manque constitue un facteur limitatif de son action. Selon lui, « l'absence d'un cadre législatif, l'absence d'une structure centrale de pilotage de la réalisation et de coordination entre les différents intervenants [ainsi que] la faible mobilisation des acteurs concernés » figurent parmi les « principales contraintes » du programme. Afin de les surmonter, il propose « d'instituer un comité interministériel comme organe central de pilotage sous la présidence du chef du gouvernement ; instituer une structure centrale permanente de suivi ; activer l'institution et la promulgation de la loi sur les villes nouvelles » (Al Omrane 2012).

Au rang de l'innovation politico-institutionnelle, il faut tout de même mentionner la création de structures locales dédiées à la maîtrise d'ouvrage des projets⁸, lesquelles aboutissent à la démultiplication de la maîtrise d'ouvrage du programme.

I. 3. Un programme en porte-à-faux avec les orientations politiques d'aménagement du territoire

Si l'on examine maintenant le Programme des Villes nouvelles au regard de la dimension « aménagement du territoire » qui devrait en principe le sous-tendre, il manifeste un autre type de faiblesse. Dans la plupart des contextes nationaux autres que le Maroc dans lesquels a été engagée la création de villes nouvelles devant servir de modèles d'aménagement urbain⁹, celui-ci a toujours été envisagé aussi comme un « outil » d'une politique d'aménagement du territoire. Les projets de villes nouvelles y sont pour la plupart décidés dans le cadre de documents de planification territoriale d'échelles variables (régionale/métropolitaine, nationale). Leurs objectifs dépassent très largement la seule échelle locale et la satisfaction des seuls besoins en logements des populations urbaines. Ils affichent généralement une volonté de rééquilibrage géographique en matière de population, d'activités, d'infrastructures, etc., ce qui doit contribuer à la réduction des inégalités territoriales à des échelles d'ordre supérieur.

Au Maroc, le Programme de villes nouvelles a été monté et lancé par le seul MHU, en totale déconnexion et contradiction avec le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement (MATEE). Le document intitulé 51 propositions, annexé au Schéma national d'aménagement du territoire publié en 2004, soit la même année que le lancement du

⁸ Al Omrane Tamansourt, Al Omrane Tamesna, Al Omrane Lakhyayta, Al Omrane Chrafate.

⁹ À titre indicatif et sans prétention d'exhaustivité : Grande-Bretagne, France, Algérie, Égypte, etc.

Programme de villes nouvelles¹⁰, indique que ce dernier va à l'encontre des orientations émises par le MATEE : « Autre chose est l'utilisation de la notion de ville nouvelle ou de ville satellite qui a été évoquée il y a quelques années et qui réapparaît même dans certains schémas directeurs. Il s'agit là d'un concept en vogue mais dont on voit très bien la raison d'être ; il s'agit tout simplement d'une fuite en avant devant les difficultés de la question foncière. Faute de pouvoir trouver des terrains suffisants à proximité immédiate de la ville, il est évidemment tentant de faire un bond de quinze à vingt kilomètres en pleine campagne, pour trouver de vastes terrains à un prix abordable, voire gratuits quand il s'agit de réserve foncière de l'État. Cette pratique n'a pas été poursuivie jusqu'ici et il est souhaitable qu'elle soit clairement condamnée et ce pour deux raisons : cette méthode s'avère toujours plus coûteuse qu'il n'était prévu au départ [...]. L'éloignement se paie très cher en termes de cohérence urbaine [...] ». Comme on le verra ultérieurement, les craintes évoquées par le MATEE se sont vérifiées. Ainsi, s'agissant de cet aspect foncier, le groupe Al Omrane ne dissimule pas que l'emploi de la dénomination « ville nouvelle » lui permet d'obtenir plus facilement des terrains aménageables de grande superficie : « Le choix de Tamansourt », nous déclare l'un de ses responsables, « c'est d'abord parce qu'il y a un foncier public »¹¹. Rares sont les projets d'aménagement marocains à mobiliser des assiettes foncières de cette ampleur¹². Toutefois, le fait qu'un tel Programme repose, quant à la localisation des différents projets qui le constituent, sur un véritable opportunisme foncier – et qu'il encourage des comportements de ce type –, ne signifie pas pour autant que la valorisation des sols soit aisée : en effet, les modalités d'apurement du foncier sont longues, et généralement conflictuelles dès lors qu'elles impliquent des habitants, comme on le verra de manière plus précise dans un développement ultérieur.

À défaut d'un soutien de l'institution publique en charge de l'Aménagement du territoire, les initiateurs du Programme national de villes nouvelles affirment, au travers de différents documents promotionnels qu'ils élaborent et diffusent, leur future « *intégration régionale* ». La nécessité dans laquelle ces responsables se trouvent de légitimer ces projets en tant qu'opérations d'aménagement du territoire est si impérieuse que, dans les cas de Tamansourt et Tamesna, ces deux villes nouvelles sont affichées, en s'appuyant sur des montages iconographiques et cartographiques, comme des réponses aux propositions officielles d'aménagement territorial (SNAT, SOFA, SDAU), ce qui nécessite, on s'en doute, quelque modification ou inflexion des documents formalisant ces propositions. On n'hésite ainsi pas à affirmer que le Schéma directeur d'aménagement urbain de Marrakech (1993) ou celui de Rabat prévoient explicitement des projets de villes nouvelles aux emplacements de Tamansourt et de Tamesna¹³, alors que cela n'a jamais été le cas.

10 La concordance des dates est saisissante. Et précisons que, à cette date-là, le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement est distinct de celui en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme.

11 Extrait d'un entretien avec un membre du directoire du groupe Al Omrane, 2007.

12 Plus de 1 000 hectares en moyenne.

13 Pour de plus amples informations sur l'adaptation des documents d'aménagement réglementaire (SDAU de Rabat, Plan d'Aménagement de Sidi Yahia de Zäers), ou d'orientations (SOFA de Casablanca-Rabat) au projet de Tamesna, voir MHUAE, CERAU (2009, p. 14-15).

II. Discours versus pratiques

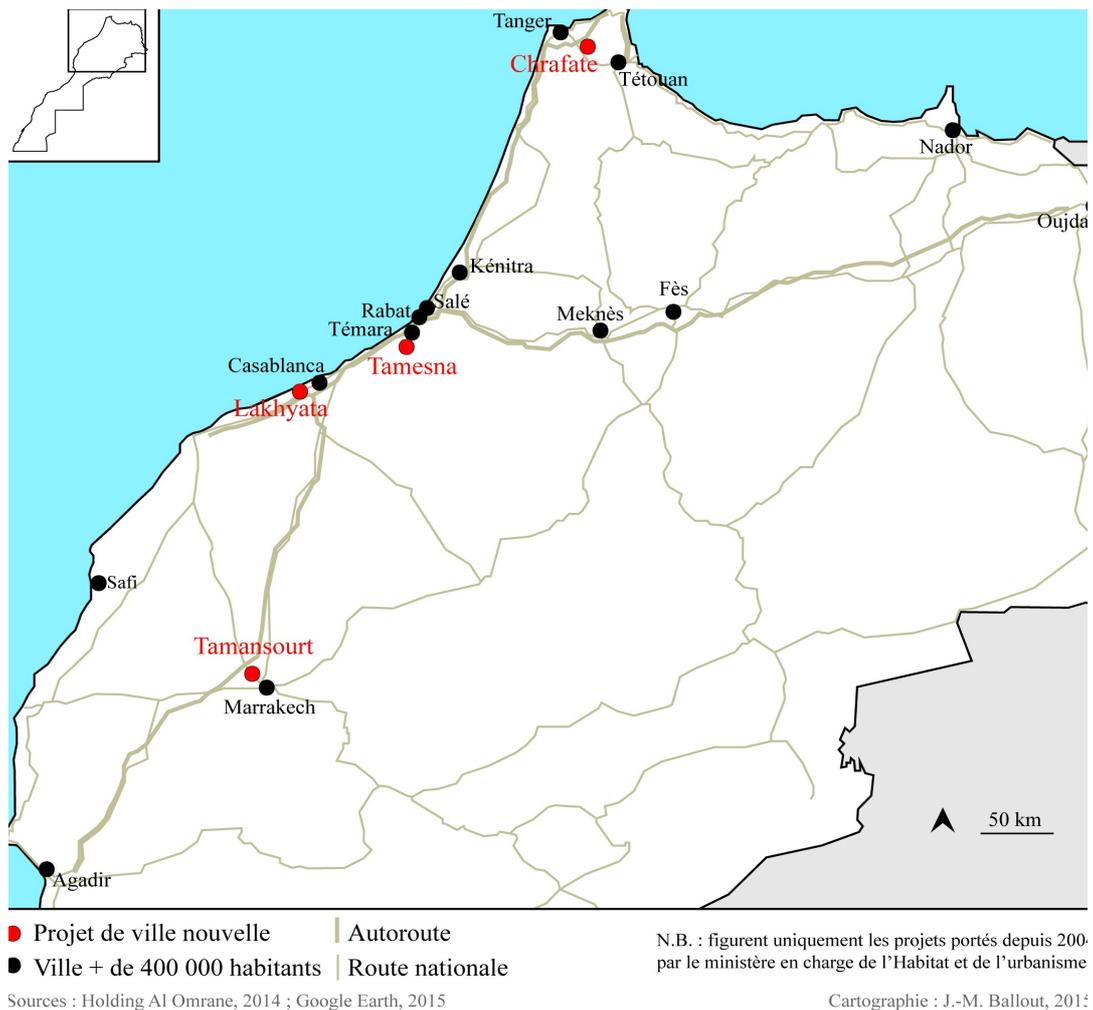
Une évaluation quantitative, sur la base des informations communiquées dans un rapport du GAO (2012), témoigne des difficultés qu'a connues depuis son lancement, et que connaît encore aujourd'hui, la politique marocaine de villes nouvelles. Les écarts significatifs entre les projections et les réalités chiffrées confirment l'idée que son objectif principal est de servir d'effet d'annonce. Lequel se situe sur deux plans : si, en effet, le MHU a formulé un tel programme pour bénéficier du « poids » des mots – principalement de celui de « ville nouvelle » –, autrement dit pour la force symbolique de cette terminologie, il n'a pas hésité non plus à faire largement usage du « poids » des nombres, utilisant ceux-ci à la fois pour exprimer son importance nationale, l'efficacité de la solution du problème du logement qu'il portait en lui et, plus simplement, pour emporter la conviction des citoyens marocains. Par ailleurs, il est montré que les valeurs d'ordre environnemental mises en avant relèvent essentiellement d'un principe de communication.

II.1. Des réalisations très éloignées des prévisions

Dans son discours d'introduction au colloque « *Villes nouvelles et Villes Satellites* » organisé à Rabat en décembre 2004, A. T. Hejira indiquait : « *Nous avons des agences urbaines qui travaillent sur la création de quinze villes nouvelles dans notre pays* ». De fait, lorsque cette politique a été lancée, il était fait état d'une quinzaine de projets à réaliser autour des grandes villes marocaines. Pendant longtemps, le site internet du ministère, sous un onglet « *villes nouvelles* », a mentionné ce nombre. Ainsi, en plus des deux projets lancés très peu de temps après l'annonce du programme – ceux de Tamansourt et Tamesna, déjà signalés –, lesquels étaient les plus amplement décrits, il a pu être question de projets dont les uns auraient été à l'étude et d'autres simplement « à venir », tels que ceux de « *Taggadirt* » à proximité d'Agadir, ou de « *Meloussa* » – renommé par la suite « *Chrafate* » – dans la périphérie de Tanger. Sur les quinze projets annoncés, seuls les deux premiers déjà cités ont bénéficié, en ligne, d'informations précises, tant sur leur localisation que sur leur calendrier de réalisation. À vrai dire, l'annonce d'un si grand nombre de projets de villes nouvelles ne pouvait manquer de provoquer l'étonnement, dans la mesure où l'armature urbaine marocaine ne semblait pas requérir un tel renforcement, en tout cas pas là où la plupart de ces villes étaient prévues¹⁴. *In fine*, sur les quinze projets annoncés, seulement quatre ont été officialisés, tous situés dans la partie nord du pays : Tamansourt en 2004 dans la périphérie de Marrakech, Tamesna en 2005 à proximité de Rabat, Lakhyata à proximité de Casablanca et Chrafate dans la périphérie de Tanger (Cf. figure 1). Ainsi, en 2015, moins d'un tiers des projets annoncés a passé l'épreuve de la mise en œuvre. Étant donné que la réalisation de l'ensemble des projets devait être amorcée d'ici 2020, cela laisse deux fois moins de temps pour lancer deux fois plus de projets.

¹⁴À ce sujet, voir les orientations du SNAT.

Figure 1 Localisation des projets de villes nouvelles au Maroc



II.2. Une production de logements insuffisante, un sous-équipement notoire et un retard de peuplement

Toujours dans une perspective d'analyse quantitative globale de cette politique, il faut rappeler que « la décision de créer des villes nouvelles est née de cette impérieuse urgence de "loger" » (MHUAE, 2010). Dans les discours politiques faisant la promotion du Programme des villes nouvelles, sa contribution à la construction de logements a constitué un argument de premier plan. Il devait contribuer à résorber le déficit de l'offre, notamment en permettant aux classes moyennes d'accéder à la propriété immobilière. À y regarder de plus près, les données chiffrées montrent que le résultat n'est pas à la hauteur des attentes. Le total de 233 000 logements prévus pour les quatre projets engagés est très faible par rapport aux besoins énoncés par le ministre délégué à l'Habitat et l'Urbanisme au cours du discours auquel nous avons précédemment fait référence : « Il s'agit », a déclaré le ministre, « comme l'indiquent aujourd'hui les statistiques du Recensement général de la population et de l'habitat, de retenir que d'ici 2015 nous devons assurer aux populations une production annuelle de 170 000 logements contre une production annuelle actuelle qui ne dépasse pas 80 à 90 000 logements et donc un déficit annuel qui avoisine les 100 000 unités ». Selon

cette perspective, la production de 233 000 logements, si elle était atteinte, couvrirait environ les besoins d'une année et demie. Or, jusqu'à la fin de l'année 2012, le nombre de logements réalisés dans le cadre des quatre projets est bien en deçà du total prévisionnel, puisqu'il n'atteint que 27 830, la production d'un peu moins de deux mois de besoins.

Le bilan en termes d'équipements réalisés est un autre indicateur des résultats médiocres de cette politique. Actuellement, vingt-neuf équipements ont été construits, lesquels sont concentrés dans les projets de Tamansourt et Tamesna. Il s'agit d'équipements essentiels, mais dont l'attractivité est principalement micro-territoriale – et parfois locale : écoles primaires, collèges, lycées, petits centres sportifs, complexes administratifs, dispensaires, mosquées. Jusqu'alors, les villes nouvelles marocaines n'ont bénéficié d'aucun équipement que l'on puisse qualifier de marqueur de centralité.

Enfin, le cas marocain ne déroge pas à ce qui s'apparente à une tradition dans le champ des politiques de villes nouvelles : le décalage démographique¹⁵. Sans qu'il n'ait jamais été précisé d'échéancier en ce domaine, des objectifs démographiques n'en avaient pas moins été assignés aux projets : à terme – mais un terme jamais vraiment précisé – ils devaient accueillir 1 150 000 habitants, alors qu'ils n'en comptent actuellement qu'à peine 78 000, soit 6,8% des prévisions. D'une part, cela s'explique par le fait que seulement deux projets, les plus précoces, peuvent offrir des logements achevés et commercialisables. Si l'on tient seulement compte de Tamansourt et Tamesna, le taux de réalisation par rapport aux prévisions monte à 11,1%, ce qui demeure très faible. Si l'on s'en tient au cas de Tamansourt, le maître d'ouvrage (Al Omrane) avait annoncé 220 000 habitants pour 2015¹⁶. Il avance aujourd'hui une population résidente quatre fois inférieure, soit un chiffre que nous estimons pour notre part très surestimé¹⁷. Plus généralement, l'état de sous-occupation flagrante que l'on peut observer tant à Tamansourt qu'à Tamesna s'expliquerait, selon nos enquêtes, par la spéculation foncière et immobilière (achat avant revente en attendant que les prix montent), l'inadéquation de l'offre immobilière au profil économique des acheteurs potentiels, la concurrence d'autres projets immobiliers, la faible attractivité des villes nouvelles – après un réel engouement initial – souvent liée aux difficultés de transport et à l'absence d'emplois sur place. Du coup, nombreux sont les citoyens qui hésitent à quitter la ville-centre et à perdre leur capital urbain pour venir s'installer aussi loin en périphérie.

15 Pour l'expérience égyptienne, « les autorités attendaient cinq millions d'habitants dans les villes nouvelles du Caire en 2006 là où le recensement n'en indique que 1,2 million » (Barthel, 2011). Le décalage démographique a aussi été mis en exergue dans le cas français par S. Ostrowetsky (2005), laquelle critique les prévisions du SDAURP, document justifiant la politique des villes nouvelles : « Le calcul, demeuré secret, évaluait à 18 millions la population de la région parisienne en l'an 2000. On n'en déclara que 14 millions pour ne pas trop faire peur, et l'on en est en 1999 à moins de 11 millions ». Au regard de cette prévision, il était prévu que les villes nouvelles franciliennes regroupent 1 400 000 habitants en 2000. Or, d'après le recensement de 1999, elles ne comptaient à cette date que 739 130 habitants.

16 Nous ne sommes jamais parvenu à identifier les bases des calculs ayant permis d'aboutir à ce total.

17 Le maître d'ouvrage semble avoir intégré dans la population dont il fait état celle des douars qui préexistait sur le périmètre du projet, laquelle représenterait à peu près la moitié de la population recensée.

II. 3. Ressemblances et dissemblances des projets

La lecture générale que nous venons d'effectuer du Programme Villes nouvelles ne doit pas cacher une forte disparité dans l'état d'avancement de chacun des quatre projets engagés. Par rapport à ceux de Tamansourt et Tamesna, les projets de Lakhyata et Chrafate, lancés plus tardivement, sont logiquement bien moins avancés. Aujourd'hui, les travaux qui les concernent portent essentiellement sur l'aménagement primaire, à la différence des deux premiers où de nombreux programmes d'habitations ont été achevés et leurs logements commercialisés, permettant aux premiers résidents, faisant en l'occurrence œuvre de pionniers, de s'y installer peu à peu. D'autres différences apparaissent en ce qui concerne les caractéristiques techniques des projets : il existe ainsi de grands écarts aussi bien en ce qui concerne les assiettes foncières mobilisées que les coûts d'aménagement, le nombre de logements prévus et réalisés, celui des habitants envisagés à l'issue des opérations. Les contextes géographiques et socio-économiques dans lesquels s'inscrivent les projets induisent aussi des particularités : par exemple, selon le discours officiel, le projet de Chrafate doit tirer un effet d'aubaine de sa proximité du port de TangerMed et de l'usine Nissan-Renault, ce qui constituerait la preuve que, au moins dans ce cas, la question de l'équilibre emploi-habitat aurait été pensée en amont par les autorités. Quant à celui de Sahel Lakhyata, il serait une composante d'un projet de plus grande ampleur, comprenant notamment la réalisation d'un pôle d'activités économiques.

Tableau 1 Caractéristiques et projections relatives aux projets de villes nouvelles

| Villes nouvelles | Localisation | Superficie (ha) | Coût de l'aménagement (milliard de DH) | Coût global (milliard de DH) | Nb. logements à terme | Nb. hab. à terme |
|-----------------------|------------------------|-----------------|--|------------------------------|-----------------------|------------------|
| Tamansourt | 7 km N.-O. Marrakech | 1 932 | 4,826 | 40 | 90 000 | 450 000 |
| Tamesna | 20 km S. Rabat | 840 | 1,743 | 22,7 | 55 000 | 250 000 |
| Sahel Lakhyata | 22 km S.-O. Casablanca | 1 292 | 4,087 | 25 | 58 000 | 300 000 |
| Chrafate | 18 km S.-O. de Tanger | 770 | 2,276 | 20 | 30 000 | 150 000 |
| Total | - | 4 834 | 12,932 | 107,7 | 233 000 | 1 150 000 |

Source : MHUAE, 2012.

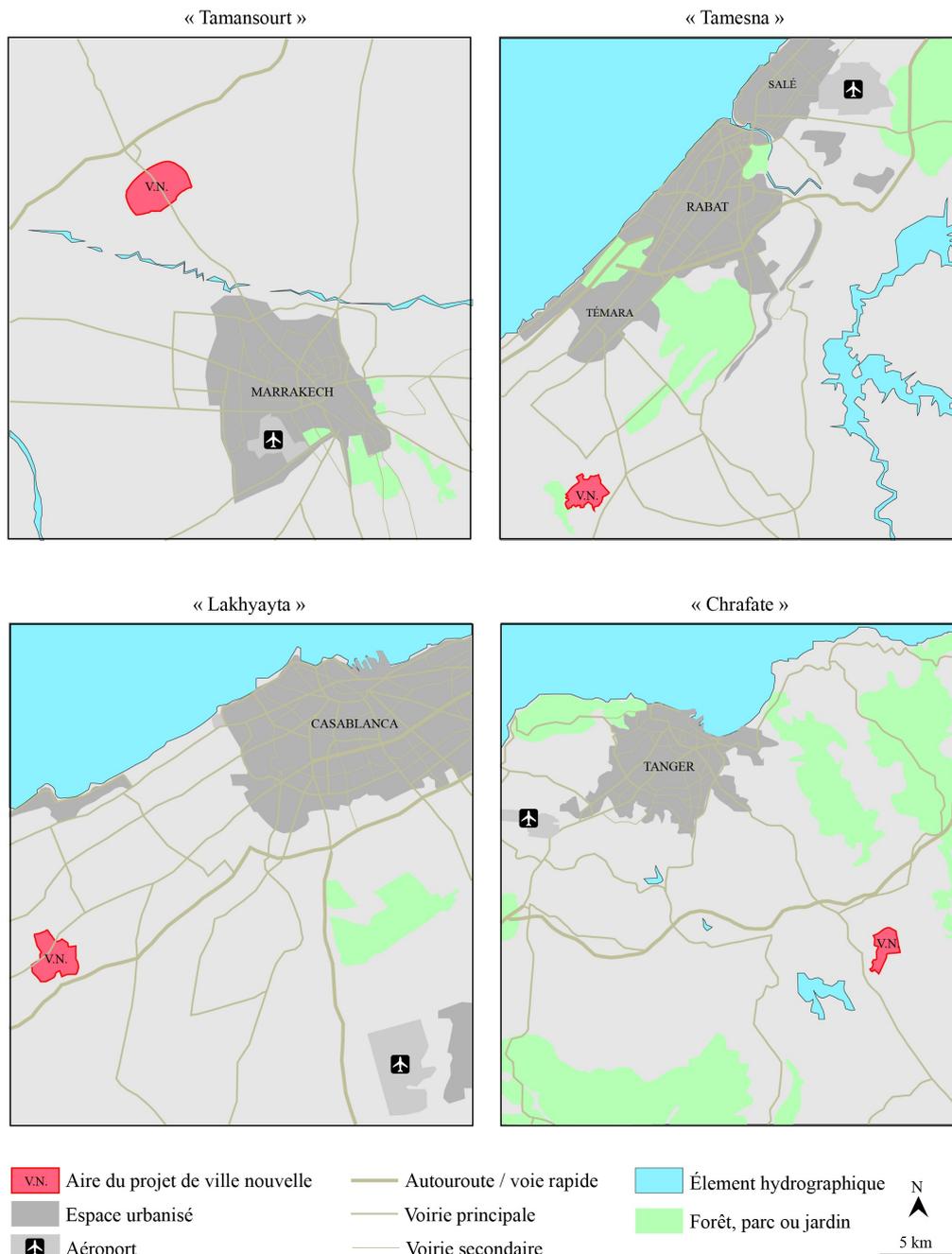
Tableau 2 Indicateurs de l'état d'avancement en 2012 des projets de villes nouvelles

| Villes nouvelles | Date de mise en chantier | Nb. d'hab. à ce jour | Nb. logements réalisés | Nb. Logt. en cours de réalisation | Nb. équipements réalisés | Nb. équipements en cours de réalisation |
|------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---|
| Tamansourt | 2004 | 51 000 | 16 617 | 6076 | 20 | 5 |
| Tamesna | 2005 | 27 000 | 11 213 | 14 893 | 9 | 6 |
| Sahel Lakhyata | 2007 | 0 | 0 | 2 295 | 0 | 0 |
| Chrafate | 2009 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | - | 78 000 | 27 830 | 23 264 | 29 | 12 |

Source : MHUAE, 2012.

Malgré tout, les projets de Tamansourt, Tamesna, Sahel Lakhyata et Chrafate possèdent des traits communs : tous sont localisés dans la périphérie d'une grande ville marocaine et ils sont conçus comme devant aboutir à la création d'une cité « complète » selon un mode volontariste. Leurs conceptions, à l'image de leurs plans (plan de zonage et plan-masse), témoignent aussi d'une certaine similitude, laquelle fait la part belle à un urbanisme fonctionnaliste fondé sur la méthode du zonage, au polycentrisme, ainsi qu'à une hiérarchisation de la voirie privilégiant l'usage de l'automobile.

Figure 2 Situation des projets de villes nouvelles à l'échelle locale



Sources : Al Omrane, 2005, 2007, 2009, 2010, 2014 ; Google Earth / Map, 2015

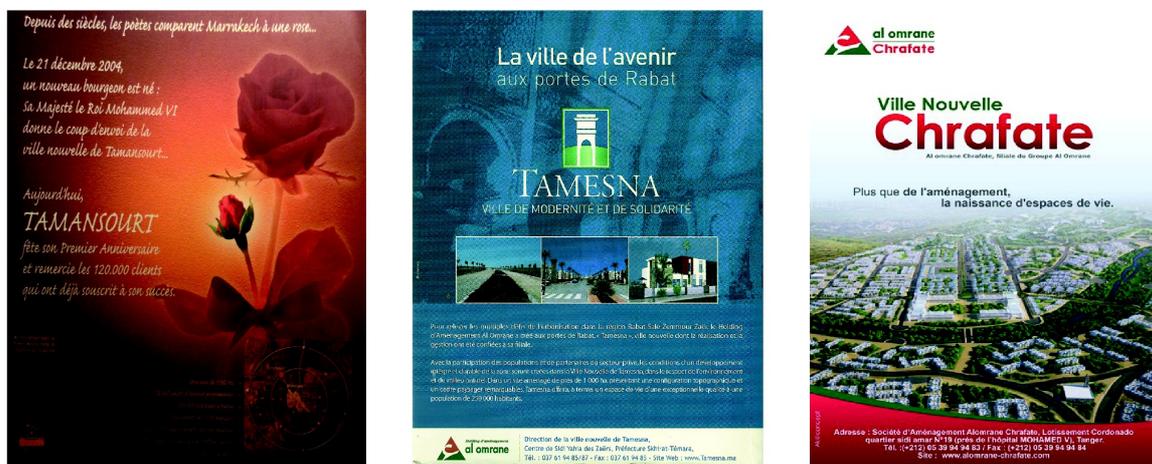
Cartographie : J.-M. Ballout, 2015

II. 4. Marketing et *greenwashing* (éco-blanchiment) : quand l'image surpasse la réalité

L'écart entre les résultats attendus de cette politique et ceux effectifs apparaît d'autant plus grand qu'on les mesure à l'aune des importants investissements publicitaires dont ont bénéficié ces projets. C'est là un autre échec de cette politique : en dépit d'un effort zélé de communication, l'adhésion institutionnelle et l'engouement populaire n'ont pu être obtenus. Or, le recours massif à l'usage du marketing urbain pour soutenir et décrire les projets constitue bien l'une des caractéristiques principales du Programme des villes nouvelles. La multiplicité de médias auxquels ont eu recours le ministre et les maîtres d'ouvrage témoigne

de l'intérêt qu'ils ont porté à la mise en image de leurs initiatives. Il peut s'agir de la réalisation de plaquettes commerciales, de campagnes d'affichage, de campagnes radio et télé, de l'organisation d'expositions ou de la participation à des salons professionnels, de la fabrication et la diffusion d'objets publicitaires, de la création de sites internet dédiés au projet (www.sahellakhyata.com ; www.tamansourtville.com) ou de supports de communication spécifiquement consacrés aux acteurs institutionnels (DVD, bulletins d'informations, « livres de prestige »), ou encore de clips sur le web (tel que celui mis en ligne par Al Omrane Chrafate sur Youtube). Il peut s'agir enfin de l'organisation d'événements susceptibles d'avoir un rayonnement important et de faire l'objet de comptes-rendus élogieux dans les médias nationaux et étrangers (Anniversaires de Tamansourt, Festival de Fantasia de Tamansourt).

Figure 3 Une mise en image appuyée des projets marocains de villes nouvelles : exemples d'affiches



Source : ERAC Tensift, 2005 ; Al OmraneTamesna, 2006 ; Al OmraneChrafate, 2010.

En ce domaine, l'ampleur des ressources humaines et financières allouées à la communication sur le Programme en général et sur les différents projets en particulier confirme l'intérêt qui est accordée à cette composante de l'action. Ainsi, les sociétés anonymes Al OmraneTamansourt et Al OmraneTamesna disposent d'une division communication/marketing. À titre indicatif, les dépenses moyennes annuelles liées au marketing du projet de Tamansourt s'élèvent à 3 000 000 de dirhams. Ces moyens ont permis aux responsables des villes nouvelles et à leurs services de produire un véritable foisonnement d'images, dont chacune revêt une signification particulière et dont l'ensemble doit convaincre les acheteurs de l'exceptionnalité du produit qu'ils vont se procurer. Voici, à titre d'exemples, quelques extraits des slogans consacrés à Tamansourt et à Tamesna : « Tamansourt, une ville nouvelle sur 1 200 hectares pour loger 300 000 habitants » ; « Dans un site aménagé de près de 1 000 hectares, présentant une configuration topographique et un cadre paysager remarquables, Tamesna offrira, à terme, un espace de vie d'une exceptionnelle qualité à une population de 250 000 habitants ». Gigantisme des nombres à l'appui, ces projets seraient hors du commun. C'est aussi par l'énoncé même du projet, ville nouvelle, que la mise en image renvoie au registre de l'exceptionnalité, puisque les aménagements en question sont toujours qualifiés de « hors du commun ». La terminologie

utilisée dans cette mise en image réfère aussi en permanence à la modernité. D'ailleurs, un des slogans utilisé pour le projet de Tamesna supprime l'adjonction du qualificatif « nouvelle » au substantif « ville » et le remplace par la formule suivante : « *Tamesna, ville de modernité et de solidarité* ». La proximité spatiale entre les sites retenus pour les projets et les villes-centres constitue un autre registre de valorisation : « *Tamansourt, une ville nouvelle aux portes de Marrakech* », « *Tamesna, la ville de l'avenir aux portes de Rabat* » sont des formules utilisées de manière récurrente. Comme si les villes nouvelles allaient tirer parti de l'urbanité des villes impériales ! Un autre thème répétitif est celui d'un cadre urbain de qualité. La description d'un environnement urbain agréable et en harmonie avec une nature généreuse est quasi systématique, de même qu'est mise en exergue la forte dotation en équipements et services : « *Ville nouvelle Chrafate, plus que de l'aménagement, la naissance d'espaces de vie* ». Un dernier registre de valorisation très largement partagé entre les projets a trait à la notion d'urbanisme durable : « *Tamansourt, la cité jardin* » ; « *Tamansourt, la ville du développement durable* » ; « *Chrafate green city/Chrafate ville verte* » ; « *Sahel Lakhyata, une cité écologique aux portes de Casablanca* ». Mais ces références à un urbanisme durable tiennent pour beaucoup d'un effet de mode. S'agissant particulièrement de Tamansourt et Tamesna, aucun document d'aménagement officiel relatif à ces projets ne distingue l'écologie ou le développement durable comme un principe fondateur de leur conception. On peut donc discerner une forme de *greenwashing*. Si certaines mesures ont été annoncées, elles apparaissent dérisoires et ponctuelles¹⁸, d'autant plus qu'elles ne sont pas concrètement mises en œuvre et que, par ailleurs, les maîtres d'ouvrage des projets, c'est à dire les sociétés d'aménagement *ad hoc*, jouent de la confusion entre développement urbain durable et ville-nature. Or l'urbanisme durable a autant à voir avec la présence de la nature en ville qu'avec, par exemple, la régulation du rapport ville/consommation énergétique. En définitive, qu'il s'agisse de Tamansourt ou de Tamesna, dont les états de construction sont relativement avancés, aucune mesure n'a été prise s'agissant de, de l'isolation du bâti et des modes de déplacement, pour citer deux sujets qui sont généralement considérés comme clés pour parvenir à un véritable urbanisme durable. Pour Sahel Lakhyata et Chrafate, il est encore trop tôt pour juger de la dimension écologique des aménagements urbains. Les éléments qui permettront de l'apprécier, notamment la qualité de l'habitat, ne sont pas encore « palpables ». Mais la vérification ne pourra pas être repoussée à trop long terme, car la mise en image de ces deux projets, qui sont les plus récents, fait davantage référence à un urbanisme durable que les précédents. Ainsi, sur le site internet officiel d'Al Omrane Lakhyata, il est précisé : « *La ville nouvelle de Sahel Lakhyata vient contribuer à l'essor des villes du Royaume en matière de développement durable, d'économie circulaire, d'autonomie fonctionnelle et d'efficacité énergétique* ».

Ce déploiement remarquable des pratiques du marketing questionne à propos de la territorialisation par l'image de ces projets de villes nouvelles. Si l'on confronte les images diffusées et les slogans qui les accompagnent à la réalité du terrain, telle que l'on peut observer aujourd'hui et que les résidents enquêtés peuvent nous la dire, alors on n'est pas loin d'une vaste entreprise d'illusionnisme urbain. A partir de quoi, on peut affirmer que considérer l'image comme « l'énonciation puissante d'une absence », en suivant ainsi les propos de L. Marin (1993), s'applique très exactement au Programme marocain des Villes

¹⁸ Fortes dotations en espaces verts de type planté (oliviers, palmiers), recyclage des eaux usées pour leur irrigation et usage d'énergie photovoltaïque pour leur éclairage.

nouvelles. Ce constat pourrait tendre à confirmer que ces projets de villes nouvelles sont engagés, non pas tant pour la matérialité des résultats auxquels ils vont aboutir que pour l'efficacité performative des discours qui s'y rapportent, « sans que ce qui les fonde ne soit [pour autant] véritablement pris en compte » (Sigoles, 2014).

III. Une gouvernance conflictuelle

III. 1. Une efficacité discutée des partenariats public-privé

Un dispositif essentiel de la politique marocaine des villes nouvelles relève des « *partenariats public-privé* ». Le discours officiel insiste, à propos de chacun des projets, sur l'implication des promoteurs immobiliers privés, même lorsque ceux-ci ne sont pas encore formellement et fermement engagés, comme c'est le cas notamment au démarrage des projets. Cette « figure » contractuelle est exposée comme une sorte de garantie de la réussite future de ces projets. Dans les faits, l'engagement des promoteurs immobiliers, contrairement aux allégations des discours, apparaît plutôt modeste. Pour l'ensemble des quatre projets que nous considérons, on compte en 2012 un total de 51 promoteurs immobiliers privés qui se sont engagés en signant des conventions avec les maîtres d'ouvrage, portant sur une assiette foncière de 446 ha et prévoyant la construction de 78 000 logements. Si cela doit représenter, à terme, un tiers du nombre total des logements projetés, les réalisations effectives se limitent à seulement 21 500 logements, tandis que 14 000 autres sont en cours de réalisation. Ces statistiques globales dissimulent des situations différentes selon les cas. En effet, la majorité des partenariats signés concerne les projets de Tamansourt et de Tamesna¹⁹. Pour Chrafate et Sahel Lakhyata, les contrats sont encore rares. En ces derniers cas, en effet, les promoteurs s'avèrent particulièrement méfiants, peut-être au vu des difficultés que certains d'entre eux ont rencontrées à Tamesna ou à Tamansourt, et dont les autres ont inévitablement entendu parler. Ils exigent donc des garanties supplémentaires et des avantages financiers supérieurs. Ainsi, en 2011, un seul promoteur privé s'était engagé à Chrafate²⁰. En ce cas, trois facteurs peuvent être invoqués, si l'on en croit une enquête du quotidien *La Vie Eco*, pour expliquer ce manque d'intérêt : le contexte concurrentiel et attractif de l'aménagement immobilier à l'échelle du Tangérois ; des prix de cession de lots à construire trop élevés et l'incertitude quant à la capacité du site à voir rapidement s'implanter des activités génératrices d'emplois²¹. En outre, du fait des difficultés effectives de commercialisation des logements, auxquelles il convient d'ajouter les désistements fréquents des souscripteurs ainsi que les nombreuses opérations de revente des premiers

19 À titre indicatif, on peut citer les promoteurs ou groupes de promotion suivants : pour Tamansourt : Dar Arrizk, filiale d'Akwa Group, les groupes Jamaï, TGCC Soukkania, Palmeraie Holding, etc. ; et pour Tamesna : Addoha, le groupe espagnol Marina d'Or, le groupe français Mandarine, le groupe malaisien Kauser, etc. On remarquera que les promoteurs que nous citons ici sont particulièrement connus pour l'ampleur de leurs réalisations, leur envergure nationale ou internationale, la richesse et la puissance de leurs dirigeants ou principaux actionnaires, dont les liens avec les principaux responsables politiques du pays sont en outre avérés.

20 D'après *La Vie Eco*, 01/02/2011, « Ville nouvelle de Chrafate : les promoteurs immobiliers se font attendre ».

21 Il s'agit ici d'une zone d'activité prévue pour accueillir les sous-traitants travaillant pour l'usine du groupe Nissan-Renault, ainsi qu'un centre de formation automobile : Tanger Med Automotive City.

acquéreurs, on assiste à un désengagement progressif des promoteurs impliqués à Tamesna et Tamansourt. Finalement, force est de constater que les projets de villes nouvelles n'attirent pas en masse les acquéreurs potentiels d'un bien immobilier et que, après une première période d'enthousiasme, le succès commercial est loin d'être aujourd'hui garanti²².

Si les « *partenariats public-privé* » établis dans le cadre de ces projets sont vantés par les autorités gouvernementales et ministérielles en tant qu'ils doivent concrétiser « *une relation riche et fructueuse* » entre les maîtres d'ouvrage et les promoteurs immobiliers, il s'avère cependant qu'ils peuvent aussi être sources de tensions et entraver le déroulement des projets tel que prévu. À Tamesna, par exemple, certains promoteurs privés font défaut. Les entreprises françaises General Contractor-Maroc et malaisienne Al Hidaya accusent un retard considérable pour la livraison des immeubles et logements promis. En 2014, on estime à 3 500 le nombre d'acheteurs qui seraient pénalisés du fait des retards de livraison, certains étant dans l'attente depuis 2007, alors pourtant qu'ils ont avancé 50% du prix d'achat²³. À Tamansourt, le responsable des projets du Groupe Jamaï et le président du Groupe Al Amane, deux entreprises fortement investies dans la réalisation de la ville nouvelle²⁴, estiment que les retards seraient dus au maître d'ouvrage qui ne respecterait pas les contrats passés avec ces entreprises. Pour le premier, un des attraits principaux du projet de ville nouvelle était la garantie d'obtenir un support foncier urbanisable d'une grande superficie et à bas coût. Mais, selon lui, l'opérateur n'aurait pas tenu l'un de ses engagements, celui ayant trait à la réalisation rapide et totale des opérations d'apurement du foncier. Des détails techniques, dommageables pour les délais et les marges financières du groupe immobilier, n'auraient pas été pris en compte dans les démarches²⁵. Les critiques émises par les responsables des groupes privés de promotion immobilière se recoupent pour confirmer la difficulté que rencontrerait le maître d'ouvrage pour endosser un rôle d'ensemblier ou de développeur-aménageur. Ses insuffisances en matière de coordination des opérations et de régulation entre acteurs sont régulièrement pointés : décalage entre la livraison des logements et celle des équipements de proximité, alors que selon les promoteurs privés, c'est une des fonctions du maître d'ouvrage que d'obtenir des ministères concernés la réalisation des infrastructures dans les délais impartis. Pour l'un, « *Al Omrane et l'État [ont] concocté un faux rêve* ». Pour l'autre, « *il y a des conflits, et ce qu'il fallait, c'était créer une agence de gestion de cette ville. Ce n'est pas Al Omrane qui va gérer cette ville. Al Omrane, c'est un promoteur, comme nous. Normalement, [pour] une ville, ce sont tous les départements de l'État qui doivent être présents. Al Omrane ne peut pas gérer les affaires de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale, de la santé* ». De même, il est reproché à Al Omrane Tamansourt son manque d'incitation et le peu d'efforts consacrés à l'implantation d'activités génératrices d'emplois.

22 D'après *L'Économiste*, 22/07/2015, n°4573, « Villes nouvelles : après Tamesna, alerte sur Tamansourt ».

23 D'après, *Le Matin*, 05/05/2014, « Blocage des projets immobiliers à Tamesna : 3 500 personnes attendent la livraison de leur appartement depuis sept ans ».

24 La société Kounzy, filiale du Groupe Jamaï, s'est notamment engagée dans la réalisation de 12 800 logements à faible valeur immobilière totale.

25 D'après un entretien réalisé en avril 2010.

III. 2. Une approche intersectorielle en défaut

Un autre type de conflit caractérise ces projets de villes nouvelles et met à mal leur développement. Il met en opposition leur « porteur » politique, le MHUPV²⁶, et certains ministères dont le rôle est tout aussi fondamental dans la fabrique de l'urbain. Il apparaît en effet qu'en dépit d'un soutien royal affirmé à plusieurs reprises et d'une « incarnation » par le ministre – lequel est considéré comme l'un des principaux du gouvernement auquel il appartient –, ces projets souffrent d'un manque de légitimité politique auprès des autres institutions gouvernementales, lesquelles se mobilisent modérément pour leur succès. Cela se traduit notamment par un défaut de concordance entre la livraison de l'habitat résidentiel et, donc, l'installation des habitants, et la dotation en équipements, alors que ceux-ci jouent un rôle essentiel pour décider les acheteurs potentiels à envisager leur installation. D'ailleurs, au regard du nombre pléthorique de logements construits ou en cours de réalisation que nous avons pu observer à Tamansourt et à Tamesna, le total de 29 équipements officiellement annoncé est anecdotique ou, si l'on préfère, purement symbolique²⁷. Or, à de nombreuses reprises, et dès le lancement des projets, le ministre A. T. Hejira et les responsables locaux avaient pourtant mis en garde, au travers de leurs interventions dans les médias, sur les risques encourus par les projets si les équipements de superstructure et d'infrastructure projetés n'étaient pas réalisés. Vouloir expliquer ces décalages temporels entre les calendriers prévisionnels et ceux des réalisations aboutit à ce que chaque ministère ou organisme en charge de l'aménagement se renvoie la balle. Les départements ministériels invoquent d'autres priorités dans leurs programmations, d'autres calendriers ou encore l'existence d'engagements antérieurs en faveur d'autres régions ou sites que ceux où les villes nouvelles sont en cours de construction. Ils font également état de l'insuffisance de leurs ressources et de leur trop faible dotation en personnels qualifiés. Mais ces réalités étaient pourtant bien connues quand le Programme des Villes nouvelles a été lancé, et l'on ne peut manquer de s'étonner en constatant que pas grand-chose n'a été fait pour pallier ces manques. Ce qui est moins connu, par contre, c'est ce que l'on pourrait nommer une forme de rancœur à l'encontre du ministère responsable de cette politique, qui pourrait rendre compte du non-engagement des autres ministères – et qui serait l'expression, en quelque sorte, d'une forme de mauvaise volonté se manifestant en réponse au déficit de concertation lors de la phase d'élaboration de cette politique, puis au moment de sa mise en œuvre.

Cette situation a contraint le ministère en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme à prendre ce qu'il a appelé des « *mesures spécifiques* » propres à chaque projet, lesquelles ne relèvent pas uniquement des compétences du MHU mais concernent d'autres départements ministériels. Pour la holding Al Omrane, elles sont considérées comme indispensables à la relance de la politique de villes nouvelles²⁸. À Tamansourt, ces mesures préconisent la prise

26 Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville, nouvelle dénomination de l'ancien ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme.

27 Tamansourt : quatre écoles primaires, deux collèges, deux lycées, un centre sportif, deux mosquées, deux dispensaires, sept sièges regroupés (caïdat, gendarmerie, commune, protection civile, pachalik, ONEP, IAM). Tamesna : cinq établissements scolaires, un centre sportif, un complexe administratif, un centre de santé, un siège de gendarmerie.

28 Comme l'écrit le GAO dans un rapport qu'il a établi en 2012.

en charge par l'Office national de l'eau potable de la réalisation d'une station d'épuration (STEP) et de la gestion des ouvrages d'assainissement ; à Tamesna, outre la réalisation d'une STEP par l'ONEP, il est conseillé de réaliser des travaux de voirie à la charge du ministère de l'Équipement pour les liaisons Tamesna-Rabat et Tamesna-Témara. Dans le cas de Chrafate, les recommandations insistent sur la nécessité pour l'opérateur Al Omrane Chrafate de contractualiser des conventions relatives à la réalisation des équipements publics avec les ministères concernés, et de « pousser les feux » pour la réalisation de travaux de voirie par le ministère de l'Équipement. À Lakhyata, il est aussi question de conventions pour les équipements : l'intervention de la Régie autonome de distribution d'eau et d'électricité de la Chaouïa est requise pour la réalisation d'une STEP, et celle du ministère de l'Équipement pour un dédoublement de la voirie principale. L'obligation d'effectuer ces travaux rapidement était connue dès l'origine des projets ; pourtant, pratiquement dix ans plus tard, un rapport du GAO en est encore à les préconiser ! Hormis les besoins spécifiques à chaque projet, le document du GAO propose en outre des « mesures de relance »²⁹, lesquelles confirment, si besoin était, les carences de la politique de villes nouvelles telle qu'elle a été mise en œuvre par le ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme. Les propositions portent essentiellement sur les questions de concertation, de coordination et sur l'adoption d'un véritable plan d'action interministériel. Le nœud du dispositif envisagé devrait être un comité interministériel, dont l'institution est souhaitée pour être l'organe central de pilotage des projets³⁰. Ses principales missions devraient être : l'examen des projets de création de villes nouvelles, l'examen et l'inscription aux budgets des ministères « techniques » et « sectoriels » des équipements socio-collectifs, ainsi que la mise en place d'un programme intégré d'infrastructures. Cette proposition s'avère bien être une tentative très tardive pour combler les lacunes politiques et juridiques originelles du programme.

III. 3. Une gestion urbaine tendue

De manière récurrente, les discours officiels mobilisent à des fins de justification le fait que les villes nouvelles doivent être construites sur des sites vierges et qu'elles constitueront donc des formes d'urbanisation *ex nihilo*. En cela, elles seraient en conformité avec le « modèle » des villes nouvelles établi par les urbanistes anglais, puis par les concepteurs des villes nouvelles à la française. Pourtant, pas plus qu'ailleurs, les sites retenus au Maroc ne se trouvent dans des espaces non-appropriés et non-inscrits dans des entités politiques ou administratives relevant de la responsabilité de collectivités locales. De fait, chaque projet est inscrit sur le territoire d'une commune rurale périurbaine : celles de Harbil pour Tamansourt, de Sidi Yahia des Zaërs pour Tamesna, de Lakhyata pour Sahel Lakhyata et de Jouamaa pour Chrafate³¹. Les conseils de ces collectivités locales ont donné leur accord pour la réalisation sur leur territoire d'une ville nouvelle, un accord obtenu souvent à la suite des

29 Dites institutionnelles, opérationnelles ou encore incitatives.

30 Il devrait être présidé par le chef du Gouvernement (c'est-à-dire le Premier ministre) et compter parmi ses membres les représentants des ministères : de l'Intérieur; de l'Économie et des Finances ; de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville ; de l'Éducation Nationale ; de l'Équipement et des Transports ; de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement ; de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies.

pressions exercées par les autorités et avec la promesse de bénéficier d'une « déconcentration des projets d'investissement ». En contrepartie, elles ont exigé de ne pas être mises à contribution pour la gestion des services urbains essentiels prévus pour assurer le bon fonctionnement des espaces situés dans le périmètre occupé par les projets et la satisfaction des populations y vivant. Cette situation constitue une dérogation à la Charte communale de 2002, puisque celle-ci prévoit que, même si les communes (y compris rurales) ne sont pas les maîtres d'ouvrage des projets, la gestion de ces périmètres d'urbanisation et, donc, des services publics locaux afférents relève de leurs compétences. Dans le cas précis des communes rurales que nous avons indiquées, il a été argué, pour les exonérer de leurs obligations, que de tels services étaient « parachutés » et que comme elles ne disposaient que de ressources financières et humaines modestes, elles ne pouvaient en assumer la charge. À partir de là, les questions deviennent : qui va prendre en charge la gestion du territoire de la ville nouvelle ? Et avec quels moyens ?

Jusqu'à présent, une réponse tardive, partielle et provisoire a été apportée à ces questions. Tardive, parce que ce n'est qu'après le lancement des projets de Tamesna et de Tamansourt, que des conventions relatives à la délégation de la gestion des services furent signées entre les sociétés d'aménagement dédiées aux projets et les communes sur le territoire desquelles ils étaient localisés. La réponse est provisoire, parce que ces conventions, qui confient la maintenance de la voirie, la gestion de l'éclairage public, la collecte et la gestion des déchets ainsi que l'entretien des espaces verts à chacune des sociétés d'aménagement, sont d'une durée limitée à 10 ans³². La réponse est par ailleurs partielle, et elle ne peut constituer qu'un pis-aller, car les missions dont ces conventions chargent les sociétés d'aménagement ne figurent pas explicitement dans le statut de ces dernières, lequel statut leur attribue les rôles de maître d'ouvrage et d'ensemblier – en les définissant en outre de manière stricte. À titre d'exemple, ces missions contractuelles ne sont pas intégrées dans leur organisation interne. De plus, ces conventions n'informent en rien sur les moyens, notamment financiers, requis par la gestion de tels services.

Dans le cas de Tamansourt, une autre réponse, complémentaire de la précédente, a été appliquée : elle a consisté en un redécoupage territorial. Afin de générer des revenus fiscaux supplémentaires pour la commune (rurale) avec l'objectif que celle-ci les consacrerait à la gestion de la ville nouvelle, le territoire inclus dans le périmètre du projet a été érigé en 2007 en « centre délimité »³³. La demande, effectuée par la collectivité locale, a reçu l'appui des autorités locales (Wilaya de Marrakech) et des services déconcentrés du ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, ainsi que celle du maître d'ouvrage, Al Omrane Tamansourt

31 D'après le RGPH, ces collectivités locales comptent respectivement 17 007, 28 773, 17 538 et 7 173 habitants en 2004.

32 D'ailleurs, ces conventions doivent arriver à échéance prochainement. À notre connaissance, aucune information n'a été officiellement mise sur la place publique concernant les solutions envisagées une fois qu'elles seront devenues caduques.

33 Un centre délimité est une partie de territoire d'une commune rurale dont les limites sont fixées par décret. Cette forme d'organisation territoriale a pour effet de permettre à la commune d'y appliquer la loi n° 47-06. C'est à dire que la création d'un centre délimité entraîne des répercussions essentiellement fiscales. C'est uniquement par le truchement de ce statut territorial qu'une commune rurale a la possibilité de percevoir des taxes que l'on qualifiera d'urbaines. Pour résumer, un centre délimité est soumis aux mêmes conditions fiscales qu'une commune urbaine.

(l'ERAC Tensift à l'époque). Ce statut particulier accordé à la ville nouvelle permet à la commune rurale d'Harbil d'y percevoir des taxes identiques à celles auxquelles est soumise une commune urbaine³⁴. En conséquence, entre 2007 et 2009, les recettes fiscales de la commune ont plus que triplé, passant de 3 205 687 à 10 123 218 dirhams. Toutefois, la redistribution de cette manne a généré des tensions entre la société d'aménagement, Al Omrane Tamansourt, et la commune rurale d'Harbil. En effet, la société d'aménagement était persuadée qu'elle récupérerait au moins une partie des recettes fiscales et qu'elle pourrait alors les réinjecter dans la gestion du territoire de la ville nouvelle. Or, la collectivité locale a choisi de réaffecter la totalité de ses recettes dans des micro-territoires communaux autres que celui de Tamansourt, alors pourtant que la société d'aménagement est le principal contributeur du budget communal du fait des taxes qu'elle verse à la commune au titre de la réalisation du projet et des travaux que celui-ci nécessite³⁵. Les arguments développés par la commune rurale pour justifier sa position sont divers. Le premier est d'ordre contractuel : la convention signée avec la société d'aménagement lui impute la gestion du territoire du projet³⁶. En outre, il est fait valoir l'idée d'une nécessaire équité territoriale à l'échelle de l'ensemble de la commune. Or, selon la majorité du conseil communal, la portion de son territoire située dans les limites du périmètre d'aménagement ne saurait être la seule à profiter des investissements, ce qui aurait pour effet que son niveau d'aménagement et d'équipement se situerait très rapidement au-dessus de celui des autres portions du territoire communal. La collectivité locale fait enfin remarquer avec insistance que la société d'aménagement n'est pas légitime pour orienter les choix communaux³⁷.

Ces situations conflictuelles résonnent dans le document *Villes nouvelles. Contraintes et mesures de relance* (Groupe Al Omrane, 2012). Elles ne concernent pas seulement le projet de Tamansourt, car le document en fait état pour tous les projets du Programme de Villes nouvelles, que ce soit dans la rubrique : « *Principales contraintes* »³⁸ ou dans celle : « *Mesures de relance* »³⁹. Le fait que les unes et les autres figurent « en clair » dans ce document indique qu'elles ont constitué jusqu'alors un angle mort de la gouvernance au plus haut niveau. Il a ainsi fallu attendre le projet de loi n°24-07 relatif aux villes nouvelles,

34 Taxe sur les terrains urbains non-bâties, taxe sur les opérations de lotissement, taxe de services communaux.

35 En effet, les promoteurs privés engagés dans le projet sont exonérés de ces taxes en vertu de la loi n°47-06.

36 « *Ils ont signé une convention pour la gestion de la ville, c'est notre seule réponse. [...] En dehors de la ville nouvelle de Tamansourt, on est responsable pour payer l'électricité, mais pas dans la ville nouvelle* » (Président du conseil communal d'Harbil, extrait d'entretien, 2010).

37 « *Al Omrane n'a pas le droit de nous juger là-dessus. C'est le Conseil qui décide. S'ils veulent décider de la fiscalité de la commune, ils doivent être membres du conseil* » (Président du conseil communal d'Harbil, extrait d'entretien, 2010).

38 Les principales contraintes signalées sont : « 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 ; l'absence de mesures fiscales particulières et incitatives ».

39 Concernant les mesures de relance, le document cité propose de « rehausser le niveau des moyens et des structures communales des villes nouvelles ; doter les organismes en charge des villes nouvelles de prérogatives opérationnelles en matière de gestion urbaine ; exonérer les villes nouvelles de taxe sur l'urbain non-bâti (TNB) sur vingt ans ».

déposé par le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la ville au début de l'année 2012, pour qu'il propose un nouveau cadre pour qu'y soient régulés les conflits de compétences et de moyens financiers. Il préconise la création d'un « organisme en charge de la ville nouvelle » (OCVN) auquel seraient attribuées les compétences territoriales prévues par la Charte communale, notamment celles se référant à l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'hygiène, la salubrité et l'environnement. Autrement dit, cela procéderait d'une recentralisation de certaines compétences territoriales, dans la mesure où celles-ci, dévolues à la collectivité locale via la Charte communale, seraient transférées à l'OCVN, institution de l'État central. Par ailleurs, le projet de loi envisage que le périmètre de la ville nouvelle soit assimilé *de facto* à une commune urbaine, afin que puissent y être appliquées les taxes spécifiques, leurs recettes étant portées au budget de l'OCVN. Ainsi, les moyens d'actions de l'OCVN seraient clarifiés.

III. 4. Au cœur des projets, l'épine de la maîtrise foncière

Une dernière forme de conflit commune aux quatre projets oppose les sociétés d'aménagement des villes nouvelles et les habitants qui habitaient, cultivaient ou pratiquaient l'élevage dans les lieux où les villes nouvelles ont été implantées. Preuve, s'il en fallait, que les sites retenus n'étaient pas vierges ! En ces lieux, les terres étaient appropriées et/ou exploitées souvent depuis plusieurs générations, par des individus isolés ou vivant en groupes de différentes natures (douars, tribus), à des fins agro-pastorales. Ils y avaient aussi construit leur habitat, dispersé ou regroupé sous la forme de douars.

Dans la plupart des cas, ces habitants, dont la présence était antérieure aux aménagements envisagés, ont manifesté leur désaccord avec les montants et les modalités d'indemnisation proposés par les sociétés d'aménagement⁴⁰, pressées par la nécessité d'apurer le foncier au sein des périmètres établis. Certains d'entre eux ont refusé tout net les propositions qui leur ont été faites, ce qui a eu pour conséquence le blocage et le retard partiel de la réalisation des projets. Ces oppositions apparaissent en filigrane dans le document-bilan élaboré par Al Omrane (2012). Ainsi, une des « mesures spécifiques » que celui-ci propose d'engager, par exemple à Tamansourt consisterait à « activer l'exécution des jugements d'évacuation du terrain des deux douars Al Harmel et Aït Ali ». À Tamesna, il s'agirait « d'évacuer les baraques qui entravent la réalisation des travaux de valorisation », tandis qu'à Chrafate il faudrait « libérer les terrains acquis auprès de la Direction des affaires régionales, occupés par les douars » et, à Lakhyata, « activer l'autorisation du lotissement de recasement des ménages des douars occupant l'assiette foncière du pôle I ». Sans entrer dans le détail des particularités locales des statuts fonciers, qui imposent à chaque fois de trouver des réponses spécifiques pour apurer la situation foncière, on ne peut cependant manquer de constater que, plusieurs années après le lancement des opérations d'aménagement, les problèmes afférents à cette question sont loin d'avoir été réglés. Les différents maîtres d'ouvrage sont donc confrontés à une situation qui fait qu'ils n'ont pas la pleine maîtrise du foncier lorsqu'ils démarrent les travaux ... et qu'ils ne l'ont toujours pas alors pourtant que les chantiers sont très avancés. Dans le cas de Lakhyata, les difficultés rencontrées pour

⁴⁰Ces mesures peuvent combiner indemnités financières, recasement sur un lot de terrain de la ville nouvelle ou encore facilités d'achat d'un logement économique (environ 140 000 dirhams) dans la ville nouvelle.

apurer le foncier ont été telles – et sont toujours telles – qu’elles sont la cause principale du retard considérable observé dans la mise en œuvre du projet.

Conclusion : vers de coûteuses marges urbaines ?

Quand la politique des villes nouvelles a été lancée, des réserves sérieuses avaient été formulées à son encontre par la Direction de l’Aménagement du Territoire du MATEE⁴¹, tant en ce qui concernait l’illusion de solution qu’elle semblait apporter au retard et insuffisances enregistrés dans les programmes de logement qu’en matière de rééquilibrage de l’armature urbaine. De fait, cette politique, analysée en privilégiant les cas précis de Tamansourt et Tamesna – c’est-à-dire les plus avancés –, s’avère plus coûteuse que ce qu’avait prévu le ministère en charge de l’Habitat et de l’Urbanisme, devenu en 2012 le ministère de l’Habitat, de l’Urbanisme et de la Politique de la Ville. **Cela s’explique notamment par de fortes dépenses imprévues.** Des sources internes au ministère vont jusqu’à signifier que l’héritage actuel de cette politique, du fait des dépenses impliquées, réduira les marges de manœuvre de l’institution dans le cadre d’autres actions, et ce pendant plusieurs dizaines d’années si l’on en croit certains informateurs. En 2013, l’annonce faite dans la presse par le nouveau ministre Nabil Benabdellah d’un « programme de relance »⁴² pour le projet de Tamesna a confirmé la reconnaissance, au plus haut niveau, des inquiétudes que les dérives et dysfonctionnements du Programme ont fait naître au sein du gouvernement, dans les médias et dans la population. Le plan spécial dévoilé par le ministre survient donc huit ans à peine après le lancement du projet de la ville nouvelle proche de Rabat. Son principal objectif vise la réduction de la situation de sous-équipement de la « ville nouvelle ». Échelonné sur une période de cinq ans (2013-2017), ce plan envisage un engagement de dépenses pour un total de 538 millions de dirhams. Un an plus tard, c’est Tamansourt qui est l’objet d’un semblable « programme de relance »⁴³. Prévu quant à lui pour une période de quatre ans, il bénéficie d’une dotation de 1,35 milliard de dirhams, avec un objectif similaire à celui de Tamesna, à savoir rattraper le considérable retard en matière d’équipements. Il comporte cependant un objectif plus ambitieux, celui de créer une antenne de l’université Cadi Ayyad de Marrakech, sur une surface de 165 hectares, dont on espère qu’elle jouera un rôle structurant et de polarisation en faveur de la ville nouvelle.

Jusqu’à présent, le peuplement en cours des « villes nouvelles » de Tamansourt et de Tamesna se situe à un niveau bien inférieur à ce qui était projeté⁴⁴. Il ne milite pas en faveur

41 Ministère de l’Aménagement, de l’Eau et de l’Environnement, prédécesseur du ministère délégué en charge de l’Habitat et de l’Urbanisme.

42 *L’Économiste*, 21.03.2013, « Tamesna décroche son plan de sauvetage », n°3993 ; *Al Bayane*, 21.03.2013, « Programme de relance de Tamesna ».

43 *L’Économiste*, 13.05.2014, « Cadi Ayyad à la rescousse de Tamansourt », n°4274.

44 Les chiffres de population communiqués par les sociétés d’aménagement appellent deux remarques. D’une part, ils surestiment la réalité, car ils incluent les populations des douars ou des noyaux urbains qui préexistaient au périmètre d’aménagement et qui n’ont pas encore été délogés. D’autre part, ils la sous-estiment, parce que ces chiffres datent nécessairement et que, même s’il est relativement lent, le processus de peuplement les rend régulièrement caduques.

de la qualité de ces espaces socialement mixtes que les initiateurs du programme appelaient de leurs vœux et n'ont cessé de vanter. Pour de multiples raisons⁴⁵, les villes nouvelles ne sont pas attractives. Par ailleurs, et bien que cette réalité soit occultée, les villes nouvelles ont servi à reloger massivement des populations qui vivaient dans l'habitat insalubre ou dans les bidonvilles ; en conséquence, plus qu'un programme autonome, le Programme des villes nouvelles peut être considéré comme une composante – et pas la moindre ! – d'un autre programme gouvernemental, celui intitulé « Villes sans bidonvilles ». Ainsi, à Tamansourt, 3 500 lots répartis en 13 sites au sein du périmètre d'aménagement sont destinés au recasement, soit 42,5% du total des lots. Il en découle que les deux villes nouvelles pionnières sont essentiellement composées de classes populaires, en situation précaire et aux revenus irréguliers, les classes moyennes et aisées y étant assez nettement sous-représentées. A la marginalisation spatiale qu'implique la localisation en grande périphérie sans que les moyens de transport adéquats aient été mis en place, s'ajoute donc un peuplement majoritaire par des populations qui, avant même d'y être relogées, étaient dans une situation de marginalité sociale. Or, au lieu d'être une source d'amélioration de cette situation, l'installation dans la ville nouvelle tend à l'aggraver : en effet, la plupart des nouveaux venus ont été contraints de prendre un crédit immobilier, dont ils doivent assurer le remboursement. Pour nombre d'entre eux, principalement les femmes, le déménagement comporte un risque de perte d'emploi et il impose à tous des surcoûts (par exemple en matière de transport) souvent excessifs. Il signifie enfin un éloignement préjudiciable des équipements socio-culturels, de santé et des services à la personne. Les sociabilités et aménités liées à la vie en ville, construites parfois de très longue date, sont dissoutes et doivent, au mieux, être reconstruites.

Ceci étant, il convient de faire le constat que même s'ils participent d'un même Programme, les quatre projets de villes nouvelles engagés n'en présentent pas moins, au-delà de certaines similitudes, de réelles singularités. Le distinguo le plus évident oppose les projets pionniers de Tamansourt et Tamesna de ceux qu'on pourrait appeler de « deuxième génération », Lakhyata et Chrafate Al Omrane insiste ainsi, par exemple, sur le fait que les seconds ont bénéficié d'un retour d'expérience des deux premiers. Il est de notoriété publique, par ailleurs, que certaines institutions étrangères ont apporté conseils et expertises, assez en amont, aux responsables des opérations de Lakhyata et de Chrafate : cela a été le cas de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF) et de l'Agence française pour le développement (AFD). Une autre différence notable entre « anciennes » villes nouvelles et plus récentes réside dans le fait que les secondes ont fait une place plus grande place aux préoccupations d'urbanisme écologique (ou durable). Enfin, les contextes économiques locaux, qui sont déterminants en ce qu'ils conditionnent les possibilités d'emplois pour que la « greffe » de projets de ce type prenne, apparaissent plus propices autour des projets récents que de ceux antérieurs : le projet de Sahel Lakhyata est ainsi adossé, dans la périphérie de Casablanca, à un projet de pôle de services en cours de développement, tandis que celui de Chrafate a pour principal atout la proximité relative du port de Tanger Med et celle moins discutable de l'usine Nissan-Renault. Toutefois, pour avoir une juste idée des effets concrets de ces avantages comparatifs il faudrait disposer de

45 Dont les unes tiennent aux erreurs de localisation, à l'absence de liaisons efficaces avec la ville-centre et aux défaillances propres aux programmes de logement qui y sont localisés ; et dont les autres sont, entre autres, la conséquence de la concurrence qu'exercent sur les villes nouvelles d'autres projets de type grand lotissement, mieux situés dans les périphéries des grandes villes.

plus de recul temporel. Il est donc plus compliqué d'esquisser un bilan précis pour les deux projets les plus récents que pour les deux autres. Un risque serait de lisser les différences que l'on a notées entre ces quatre projets, au prétexte qu'il leur a été attribué un même « label ».

L'ampleur des investissements déjà consentis au profit des villes nouvelles fait qu'il est inenvisageable de les « mettre en sommeil ». Pourtant, le risque qu'elles ne deviennent des « éléphants blancs » de l'aménagement marocain est réel. En effet, si l'on pouvait attendre des « programmes de relance » de Tamesna et Tamansourt d'une part, et du projet de loi sur les villes nouvelles d'autre part, qu'ils apportent ne serait-ce qu'un début de solution aux dysfonctionnements et retards constatés, force est d'adopter sur ce point la plus grande prudence. En effet, plus d'un an après leur annonce, ces plans spéciaux ont eu peu d'effets concrets. Ces « villes nouvelles » sont toujours sous-équipées, elles ne manifestent aucune attractivité économique et s'apparentent sur de larges pans de leur surface, à de vastes friches immobilières, tant la spéculation foncière et immobilière – particulièrement active dans les lots réservés aux constructions de type « villas semi-finies – a bloqué leur développement, alors pourtant que les discours officiels se félicitaient de l'application de nouvelles dispositions pour lutter contre ces mécanismes spéculatifs. Quant à la loi, elle est encore à l'état de projet. De toute manière, compte tenu de la date de son élaboration, très en aval du lancement des opérations de construction, elle ne peut apporter aucune réponse aux problèmes de gouvernance, notamment locale, qui se sont posés dans les années antérieures ; on peut tout au plus espérer qu'elle propose des solutions pour améliorer la gestion courante des villes et favoriser leur développement ultérieur. S'il est un domaine, cependant, où cette loi future pourrait exercer un effet décisif, c'est celui du « portage politique » des villes nouvelles, en assurant un cadre légal à l'action interministérielle et en définissant précisément les compétences et les ressources des organismes gestionnaires. On a pu voir, dans d'autres contextes territoriaux, des projets de villes nouvelles prendre des allures de marges urbaines durant les débuts de leur occupation, puis connaître un processus de dé-marginalisation – au moins partiel – via une territorialisation économique de l'espace urbanisé par les habitants (Lakehal, 2013) et une implication de l'État plus forte avec le financement et la réalisation de grands projets structurants (pôle administratif, pôle universitaire, hôpital militaire régional). Or, au Maroc – à Tamansourt, par exemple – il ne reste plus que trois ans, si l'on se réfère à la durée du plan annoncé, pour que soit érigé un campus universitaire d'une capacité d'accueil de 60 000 étudiants. Jusqu'à présent, il y n'a pas eu d'évaluation officielle sur les résultats des « programmes de relance ».

In fine, dans le cas marocain, on peut s'interroger sur la charge performative associée à la notion de ville nouvelle, car, en la circonstance, dire ne revient pas nécessairement à faire (Austin, 1970). Le Programme marocain des villes nouvelles s'apparente beaucoup, du moins jusqu'à présent, à un leurre dans la palette de l'aménagement public.

Bibliographie :

Austin J., 1970 (1ère éd. 1962), *Quand dire c'est faire*, Seuil, Paris, 208 p.

Ballout J.-M., 2014, *Territorialisation par « ville nouvelle » au Maghreb. Regard croisé sur les projets d'Ali Mendjeli (Constantine) et de Tamansourt (Marrakech)*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Paul Valéry – Montpellier, 704 p.

– 2015, « Villes nouvelles et urbanités émergentes dans les périphéries de Constantine et Marrakech », *L'Année du Maghreb*, n°XII, p. 55-74.

Barthel P.-A., 2011, « Repenser les villes nouvelles du Caire : défis pour mettre fin à un développement non durable », *Égypte/Monde arabe*, n°8, p. 181-207

Groupe Al Omrane, 2012, *Villes nouvelles. Contraintes et mesures de relance*, rapport, format PDF, 15 p.

Lakehal A., 2013, *La fabrication plurielle de centralités dans la périphérie de Constantine : le cas de la ville nouvelle Ali Mendjeli*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université François Rabelais – Tours, 512 p.

Marin L., 1993, *Des pouvoirs de l'image. Gloses*, Paris, Seuil, 265 p.

MHU, 2005, Circulaire ministérielle relative à la réalisation des villes nouvelles, n°384, 12 janvier 2005.

MHU, 2006, *Actes du colloque Villes nouvelles et Villes satellites*, décembre 2004, 206 p.

MHUAÉ, CERAU, 2009, *Étude relative aux pratiques professionnelles et aux processus de production des villes nouvelles et grands ensembles urbains. Rapport relatif à l'analyse et synthèse*, 210 p.

MHUAÉ, Chorfi A., 2010, « Les villes nouvelles marocaines », IAU Île-de-France, *Les Cahiers*, « Le Maroc s'ouvre au 21ème siècle », n°154, p. 51-53.

Minois G., 2011, *Le poids du nombre. L'obsession du surpeuplement dans l'histoire*, Perrin, 677 p.

Ostrowetsky S., 2005, « Les villes nouvelles françaises : paris et apories. Esquisse d'une problématique », *Espaces et sociétés*, n°105-106, diffusion L'Harmattan, 284 p.

Signoles P. (éd.), 2014, *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Khartala, 535 p.

Articles de presse (sélection)

Al Bayane, 21.03.2013, « Programme de relance de Tamesna »

L'Économiste, 21.03.2013, « Tamesna décroche son plan de sauvetage », n°3993.

L'Économiste, 13.05.2014, « Cadi Ayad à la rescousse de Tamansourt », n°4274.

L'Économiste, 22/07/2015, n°4573, « Villes nouvelles : après Tamesna, alerte sur Tamansourt ».

Le Matin, 05/05/2014, « Blocage des projets immobiliers à Tamesna : 3 500 personnes attendent la livraison de leur appartement depuis sept ans ».

La Vie Eco, 01/02/2011, « Ville nouvelle de Chrafate : les promoteurs immobiliers se font attendre ».