



Urbanization challenge and territorial strategy in North Africa

A look at the policy of new cities in Morocco

¹ OUZIAME Karima

¹ Economiste-Urbaniste
Doctorante à l'Université
Mohammed V-Rabat.
k.ouziame@gmail.com
Rabat, Maroc

ABSTRACT

Context and Background

Africa is facing an inevitable rise in urban pressure. Faced with rampant urbanization and the growing number of people living in slums, several African countries including in particular the countries of North Africa, have opted for the development of entirely new cities as much as a territorial strategy aimed at providing affordable housing, stimulating economic growth and generating employment.

In Morocco, in response to the sustained acceleration of urbanization and in order to respond appropriately to the challenges it generates (densification of big towns, growing demand for housing, massive demand for infrastructure, etc.), a national program for the creation of new cities was launched in 2004. This program, which aimed to create 15 new cities by 2020, had a number of objectives, including: controlling urban sprawl, combating substandard housing and creating new economic activity clusters. Thus, Tamensourt, Tamesna, Chrafat and Lakhyayta are new cities that were initiated at the gates of major cities, respectively in Marrakech, Rabat, Tangiers and Casablanca. Then, it was envisaged to generalize the creation of new cities in different regions of Morocco.

Moreover, although that these projects looked promising, their implementation has been characterized by several dysfunctions (inappropriate legal and institutional framework, financial mechanisms not corresponding to the scale of these projects, equipment deficiencies, mobility problems, etc.) and the achievements remain below expectations. The durability of these new city projects and their sustainability is a challenge that is currently acute and which calls for the implementation of a series of reforms, particularly in terms of planning, management and governance.

Goal and Objectives:

This article aims to highlight the challenge that growing urbanization represents for North African countries, particularly Morocco, and to enrich the reflections and debates about the strategy of creation new towns adopted by these countries through a focused look at the Moroccan policy of new towns.

Methodology:

The methodological approach pursued is based on a review of theoretical and empirical literature. In this sense, an in-depth bibliographical research was carried out using various documents (official documents, books, reports and studies, press articles, statistical data, journal articles, etc.). The relevant data and writings collected have been processed through a rigorous approach following a work of reflection, formulation and structuring.

Results:

The implementation of new towns projects has been characterized by several dysfunctions and that achievements remain below forecasts and expected objectives. As a result, ensuring the sustainability of new towns projects and their durability is a challenge that is currently acute, and the success of the new towns policy in Morocco remains dependent on the reforms to be undertaken at various levels (planning, management, governance, etc.).

Keywords

Urbanization, urban planning, territorial strategy, towns, territorial management, governance.

Défi d'urbanisation et stratégie territoriale en Afrique du nord

Un regard sur la politique de villes nouvelles au Maroc

¹ OUZIAME Karima

¹ Economiste-Urbaniste
Doctorante à l'Université
Mohammed V-Rabat.
E-mail¹ : k.ouziame@gmail.com,
Rabat, Maroc

RESUME :

L'Afrique est confrontée à une montée inéluctable de la pression urbaine. Face à l'urbanisation galopante et à l'accroissement du nombre de personnes vivant dans des bidonvilles, plusieurs pays africains dont notamment les pays d'Afrique du Nord ont opté pour le développement de villes entièrement nouvelles autant que stratégie territoriale visant à offrir des logements abordables, à stimuler la croissance économique et produire des emplois.

Au Maroc, face à l'accélération soutenue de l'urbanisation et afin de répondre d'une façon appropriée aux défis qu'elle engendre (densification des grandes villes, demande croissante en logement, demande massive en infrastructures, etc.), un programme national de création de villes nouvelles a été lancé en 2004. Ce programme qui ambitionnait la création de quinze villes nouvelles à l'horizon 2020, visait de nombreux objectifs, notamment : la maîtrise de l'extension urbaine, la lutte contre l'habitat insalubre et la création de nouveaux pôles d'activités économiques. Ainsi, Tamensourt, Tamesna, Chrafat et Lakhyayta sont des villes nouvelles qui ont été initiées aux portes des grandes villes, respectivement à Marrakech, Rabat, Tanger et Casablanca. Ensuite, il a été envisagé de généraliser la création de villes nouvelles dans différentes régions du Maroc.

Par ailleurs, malgré que ces projets s'annonçaient prometteurs, leur mise en œuvre s'est caractérisée par plusieurs dysfonctionnements (cadre juridique et institutionnel inappropriés, dispositifs financiers ne correspondant pas à l'ampleur de ces projets, carences en équipements, problèmes de mobilité, etc.) et les réalisations restent en-deçà des prévisions. La pérennité de ces projets de villes nouvelles et leur durabilité est un enjeu qui se pose actuellement avec acuité et qui interpelle la mise en place d'une série de réformes notamment en matière de planification, management et gouvernance.

Le présent article vise ainsi à mettre l'accent sur le défi que représente l'urbanisation croissante pour les pays d'Afrique du Nord dont notamment le Maroc, et d'enrichir les réflexions et débats sur la stratégie de création de villes nouvelles adoptée par ces pays à travers un regard focalisé sur la politique marocaine de villes nouvelles.

Mots clés :

Urbanisation, aménagement urbain, stratégie territoriale, villes nouvelles, gestion territoriale, gouvernance.

1. INTRODUCTION

L'Afrique se trouve actuellement au milieu d'un certain nombre de transitions simultanées et de grande importance, et le fait urbain est au cœur de ces mutations.

En quelques décennies, l'urbanisation a été rapide, massive et génératrice d'importantes mutations spatiales et sociales.

Différenciée dans l'espace, cette urbanisation est un phénomène durable qui aura tendance à s'intensifier dans l'avenir à l'échelle des pays africains. Pour le continent dans son ensemble, le niveau d'urbanisation a atteint 50% en 2015, la population du continent va encore doubler d'ici à 2050 et les deux tiers de cette croissance seront absorbés par les zones urbaines¹.

La gestion de l'urbanisation qui est un défi particulièrement complexe, du fait de son rythme et de son ampleur constitue un défi commun à relever pour les pays d'Afrique, qui à des degrés divers, et en fonction de caractéristiques particulières héritées d'histoires contrastées, ont développé des stratégies territoriales et des processus de restructuration de leurs armatures urbaines selon des modalités singulières.

En Afrique du Nord, où la population est fortement urbanisée, les plus grandes villes affichent des taux de croissance rapide². Face à cette dynamique, l'Afrique du Nord se trouve confrontée aux enjeux les plus divers (surdensification des métropoles et grandes villes, bidonvilles, habitat insalubre, demande croissante en logement, infrastructure et services de base...).

Ainsi, en réaction aux pressions résultantes, des stratégies territoriales ont été adoptées. La stratégie commune la plus spectaculaire dans les pays nord africains est la création de villes nouvelles.

Les pays d'Afrique du Nord notamment, le Maroc, l'Algérie et l'Égypte ont opté pour la création de "villes nouvelles", auxquelles chaque pays a défini des objectifs bien déterminés et des dispositifs institutionnels, juridiques et financiers spécifiques qui leur sont propre.

Le Maroc s'est engagé depuis 2004, dans une politique de villes nouvelles qui ambitionne la création de quinze villes nouvelles à l'échelle du Royaume à l'horizon 2020 et auquel le gouvernement a fixé de nombreux objectifs, notamment : la maîtrise de l'extension urbaine, la lutte contre l'habitat insalubre et la création de nouveaux pôles d'activités économiques³.

Ainsi, deux villes nouvelles ont été lancées, Tamansourt à sept kilomètres de la ville de Marrakech en 2004 et Tamesna à 20 km de Rabat en 2007. Ensuite, la réflexion a été généralisée à l'échelle nationale par d'autres projets de villes nouvelles, notamment : Chrafate à proximité de Tanger, Sahel Lakhyayta au sud ouest de Casablanca, Tagadirt à proximité d'Agadir, Zénata entre les villes de Casablanca et Mohammedia, etc. (Serhir.S, 2013).

¹OECD(2020). Africa's Urbanisation Dynamics 2020: Africapolis, Mapping a New Urban Geography. West African Studies.OECD Publishing. Paris.

² ONU-HABITAT (2014). L'Etat des villes africaines : Réinventer la transition urbaine.

³ Ministère de l'habitat et de l'urbanisme (2007). Dossier thématique sur les villes nouvelles. Direction de l'urbanisme [document inédit]. Maroc.

En 2020, date d'achèvement prévue du programme de villes nouvelles, les réalités sur le terrain démontrent que si certains objectifs assignés à ces projets ont été atteints, il n'en reste pas moins que de nombreuses insuffisances sur divers plans (cadre réglementaire, gestion urbaine, gouvernance, etc.) subsistent au regard des desseins originels.

Ainsi, le processus de production des villes nouvelles au Maroc était marqué par un ensemble de carences et de déficiences, ce qui amène à se poser la question centrale suivante :

Comment se présente la politique de villes nouvelles au Maroc et quels dysfonctionnements à relever ?

Pour répondre à ce questionnement, cet article présente une esquisse sur la stratégie de villes nouvelles adoptée par les pays d'Afrique du Nord, puis se focalise sur la politique de villes nouvelles au Maroc, et s'achève par la mise en lumière des principaux dysfonctionnements caractérisant la réalisation des projets de villes nouvelles au Maroc qui compromettent leur réussite et pérennité.

Le présent article a pour objectif d'alimenter les débats et réflexions sur le défi que représente l'urbanisation croissante pour les pays d'Afrique du Nord dont notamment le Maroc et sur l'importance que revêtent les projets de villes nouvelles et leur bonne mise en œuvre.

La démarche méthodologique poursuivie dans cet article est basée sur une revue de littérature théorique et empirique. Dans ce sens, un travail de recherche bibliographique approfondie a été réalisé à partir de documents divers (documents officiels, ouvrages, rapports et études, articles de presses, données statistiques, articles de revues, etc.). Les données et écrits pertinents collectés ont été traités à travers une démarche rigoureuse suite à un travail de réflexion, de formulation et de structuration.

2. URBANISATION ET STRATEGIE DE VILLES NOUVELLES EN AFRIQUE DU NORD

2.1. L'urbanisation croissante en Afrique

L'Afrique s'urbanise plus vite que tout autre continent. L'une des principales caractéristiques de la dynamique d'urbanisation de l'Afrique est le rythme de la transformation en cours. En 1950, la plupart des pays africains étaient essentiellement des sociétés agraires avec quelques centres urbains servant de pôles commerciaux, administratifs, religieux et culturels, et seuls huit pays avaient un niveau d'urbanisation supérieur à 20%. Cependant, les 25 dernières années ont été caractérisées par des transformations spectaculaires (OECD, 2020).

Pour l'ensemble du continent, le niveau d'urbanisation est passé de 31% en 1990 à 50% en 2015, et la population urbaine de l'Afrique est passée de 27 millions en 1950 à 567 millions en 2015 (OECD, 2020).

La population du continent va encore doubler d'ici à 2050. Les deux tiers de cette croissance seront absorbés par les zones urbaines et, dans les 30 prochaines années, les villes abriteront 950 millions de personnes supplémentaires. Cela offre de grandes opportunités, mais aussi des défis pour les citoyens africains et les gouvernements (OECD, 2020).

Les pourcentages de populations urbaines sont plus élevés pour les pays d'Afrique du Nord, les pays côtiers du Golfe de Guinée, comprenant ceux de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, et la pointe de l'Afrique australe (Mbade Sène.A, 2018). L'Afrique du Nord est la région la plus urbanisée du continent (78%), et l'Égypte enregistre le plus niveaux d'urbanisation de 93% (OECD, 2020).

Concernant la répartition de la population urbaine par catégorie de villes, il était remarquable que dans la plupart des pays d'Afrique, et ce davantage que dans les autres régions du monde, la majeure partie de la population urbaine est concentrée dans la plus grande ville⁴.

2.2. La stratégie de villes nouvelles en Afrique du Nord

Face aux multitudes défis inhérents à l'urbanisation (expansion de l'habitat insalubre, bidonvilles, demande en infrastructures et services...), un grand nombre de pays africains ont privilégié une stratégie de développement urbain fondée sur la construction de villes nouvelles. En fait, il était considéré plus judicieux d'aménager directement des villes nouvelles capables d'absorber de façon plus efficace la montée de la population vivant en ville, plutôt que de se lancer dans des développements urbains très complexes et très coûteux (du fait de l'occupation des sols) dans des villes existantes (Club Afrique Développement, 2017).

Les pays d'Afrique du Nord notamment, le Maroc, l'Algérie et l'Égypte ont lancé des projets de "villes nouvelles", avec des objectifs prédéfinis à atteindre et des dispositifs juridique, institutionnel et financier spécifiques pour chaque pays.

L'Égypte était l'un des premiers pays Arabes à avoir lancé une politique de villes nouvelles depuis le début des années 70 dans l'objectif de décongestionner les métropoles surdensifiées, d'atténuer la concentration sur les grandes villes (notamment Le Caire), et d'offrir une alternative à l'habitat spontané. Ces villes nouvelles constituaient pour l'Égypte un outil d'insertion dans l'économie mondiale grâce à leur succès en termes de développement industriel. Par ailleurs, des problèmes liés à la planification, à la mise en œuvre et à la gestion n'ont pas permis à ces villes d'atteindre les objectifs escomptés (Bouziane.S, Hafez.H ; 2006).

En Algérie, la création de villes nouvelles algériennes s'inscrit dans le cadre des prescriptions du Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) qui a confirmé l'idée de la constitution d'un réseau de villes nouvelles, destinées, entre autres, à contribuer à un rééquilibrage territorial. Toutefois, l'appréhension de la réalité de ces projets a prouvé la fragilité de la gouvernance urbaine due au manque de coordination des institutions concernées et aux dysfonctionnements en matière de gestion (Sidi Boumedine.R, Signoles.P ; 2017).

Au Maroc, le dernier recensement de la population et de l'habitat (RGPH de 2014) a révélé un taux d'urbanisation qui frôle les 60,3%⁵ (il est prévu qu'il atteint 67,8% vers 2030 et 73,6% à l'horizon

⁴Nations Unies-Commission économique pour l'Afrique (2017). Vue d'ensemble de l'urbanisation et de la transformation structurelle en Afrique, in "Rapport Economique sur l'Afrique 2017 : l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique".

⁵HautCommissariat au Plan (HCP). Recensement Général de la Population et de l'Habitat au Maroc de 2014.

2050⁶), ce qui place le Royaume parmi les pays africain à rythme d'urbanisation soutenu. De même, ce recensement a confirmé la dynamique de polarisation de la population autour des grandes villes, avec toutefois un phénomène d'étalement urbain (Chauffour, 2018).

Face à ce processus d'urbanisation continu et irréversible, les villes marocaines se trouvent confrontées aux enjeux les plus divers (habitat insalubre, bidonvilles, demande croissante en logement, déficit en infrastructure et équipement...) (Adidi.A,2016) et à plusieurs problématiques liées notamment à la gouvernance, la compétitivité, la résilience et la durabilité.

Ainsi, la gestion de l'urbanisation au Maroc constitue un défi particulièrement complexe, notamment au niveau des grandes villes qui abritent une part de 41,3% de la population urbaine du Royaume (CESE, 2017). Les grandes villes marocaines ont connu une croissance accélérée et une rupture d'équilibre entre l'explosion démographique et la croissance économique en générant des effets négatifs sur les conditions de vie de la population urbaine (UIR, 2016).

La pression démographique conjuguée à un exode rural important, a généré de graves déséquilibres spatiaux et socio-économiques. L'un des défis majeurs liés à l'urbanisation est l'accès au logement, tant en termes de quantité, que de qualité. La pénurie de logements ou leur coût trop élevé se sont traduites par une large prolifération des bidonvilles (Brault.M, Douin.E ; 2019).

Conscient du défi de l'urbanisation accélérée et les enjeux qui en découlent, le Maroc a lancé en 2004 un programme de création de villes nouvelles, qui visait la réalisation de quinze villes nouvelles à l'horizon 2020.

3. LA STRATEGIE DE VILLES NOUVELLES AU MAROC

3.1. Le concept de ville nouvelle au Maroc

La notion de ville nouvelle ne constitue pas une innovation sur la scène urbaine marocaine. En effet, ce concept pourrait dater de plus d'un siècle puisque la plupart des villes marocaines se caractérisent par une structure duale, composée d'une ville ancienne « médina » et une autre « européenne » qualifiée de nouvelle en opposition au tissu « ancien ».

Le terme « ville nouvelle » fut abordé au niveau de plusieurs SDAU lancés après l'indépendance sans que l'appellation ne soit systématiquement reprise. C'est ainsi que le SDAU d'Agadir de 1978 prévoyait la création de trois villes nouvelles qui renvoyaient à des entités urbaines créées sur des sites vierges sous forme de lotissements. Le SDAU de Rabat Salé Zemmour Zaers préconisait à son tour la création de deux villes nouvelles nommées « unités urbaines rurales auto-suffisantes » qui se veulent indépendantes économiquement et inscrites dans le développement linéaire de la ville. Il s'agissait de Bouznika et de Bouknadel.

Egalement, le discours Royal du Feu Sa Majesté Le Roi Hassan II du 09 juillet 1981 à l'occasion de la Fête de la Jeunesse était l'un des prémices d'une politique nationale de villes nouvelles, en insistant sur l'exigence de création de nouvelles cités : « ... *Il faudra cesser de développer et d'agrandir de façon anarchique nos villes. Il faudra plutôt établir des plans de localités de 40 à 50 000 habitants, qui seront de véritables petites villes agricoles, agro-industrielles, des villes où l'on pratiquerait de la formation*

⁶Prévisions du Haut Commissariat au Plan (HCP).

professionnelle, des villes pouvant se suffire à elles-mêmes et évoluer dans un environnement économique et climatique sain... ».

De même, la charte d'aménagement du territoire et du développement durable a préconisé l'élaboration d'un plan national pour les villes nouvelles, qui servira comme outil nécessaire à l'allègement du poids qui pèse sur les grandes villes et à la conception de la ville marocaine du 21^{ème} siècle à même de répondre aux aspirations des habitants et de relever les défis de la compétitivité. Le Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT) affine cette recommandation et met en garde l'utilisation de ce concept dans des opérations immobilières qui lui font perdre sa finalité d'aménagement du territoire.

Ainsi, le Maroc s'est engagé depuis 2004, suite à l'initiative de Sa Majesté Le Roi MohammedVI dans une politique de villes nouvelles qui a suggéré une réflexion notoire autour du concept et des conditions nécessaires pour la réussite de cette politique. Dans ce sens, la direction de l'urbanisme du Ministère chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) a défini la ville nouvelle comme étant « une ville née d'une décision politique à partir d'une vision d'aménagement du territoire, concrétisée par l'application programmée d'une série cohérente de choix en matière d'urbanisme. Elle nécessite le partage par un opérateur de taille, issu de la puissance publique intégrant la coordination transversale et l'action participative de tous les acteurs et les partenaires ».

Par ailleurs, le projet de code de l'urbanisme de 2007 précise au niveau de l'article 183 (paragraphe VI dédié au « villes nouvelles ») que les villes nouvelles sont des centres urbains nouveaux plurifonctionnels et équilibrés par les possibilités d'emplois, de logements et d'équipements qu'ils prévoient, générateurs de développement économique et social. La ville nouvelle doit avoir une vocation spécifique et non exclusive permettant de valoriser les potentialités locales et l'expansion des activités secondaires et tertiaires. Elle doit également intégrer la notion de développement durable et doit avoir un rôle moteur dans la promotion du développement régional et national.

Le manuel méthodologique sur les pratiques professionnelles et les processus de production des villes nouvelles et grands ensembles urbains au Maroc (Harroud.T, 2011), indique que face à la difficulté d'appréhender de façon précise le contenu du concept ville nouvelle, les professionnels de l'aménagement urbain ont opté pour une définition à partir de critères principaux assez déterminants dans l'identification de ces opérations, et qui sont comme suit:

-Un statut : une décision politique traduisant un acte volontaire et délibéré de la part des décideurs de créer ex-nihilo une opération d'envergure et induisant une mobilisation institutionnelle pour sa mise en œuvre.

-Une fonction : une autonomie relative de fonctionnement qui se traduit par une diversité fonctionnelle (diversité de fonctions, équilibre emploi et habitat) et par le maintien d'une distance spatiale minimale avec l'agglomération-mère.

-Un seuil : une superficie, une taille de population et un nombre d'emploi conséquents permettant à la ville d'assurer des conditions d'un fonctionnement autonome et équilibré.

3.2. Les objectifs de création

Les membres du Conseil National de l'Habitat et de l'Urbanisme (2004) ont évoqué comme objectif prioritaire de création de villes nouvelles au Maroc, celui de restructurer et de renforcer l'armature urbaine et régionale. En effet, les villes nouvelles constituent un recours pour soulager les villes mères, assurer une meilleure maîtrise urbaine de ces villes, créer une dynamique économique et améliorer le cadre de vie urbain. Egalement, le Holding d'Aménagement Al Omrane (2012), révèle que les villes nouvelles ont été planifiées dans l'objectif d'organiser la croissance des grandes agglomérations et visant à:

- ▶ Répondre à une part significative de la croissance démographique
- ▶ Intensifier l'offre d'habitat, particulièrement l'habitat social;
- ▶ Encourager la promotion immobilière privée et développer le partenariat entre les secteurs publics et privés;
- ▶ Générer des activités et créer de l'emploi;
- ▶ Offrir un cadre de vie répondant aux aspirations des citoyens.

3.3. Localisation et taille de la population

Dans le cadre du programme villes nouvelles adopté en 2004 et qui ambitionne la création de quinze villes nouvelles à l'échelle du Royaume à l'horizon 2020, quatre villes nouvelles ont été lancées, à savoir : Tamansourt, Tamesna, Chrafate et Lakhayta. Ensuite, la réflexion a été généralisée à l'échelle nationale par la création d'autres villes nouvelles, notamment : Tagadirt à Agadir, Zénata à Casablanca, Laroui à Nador, etc.

Les quatre villes nouvelles (Tamansourt, Tamesna, Chrafate et Lakhayta) s'étendent sur une superficie totale d'environ 5000 hectares pour accueillir une population à terme de près de 1.150.000 habitants.

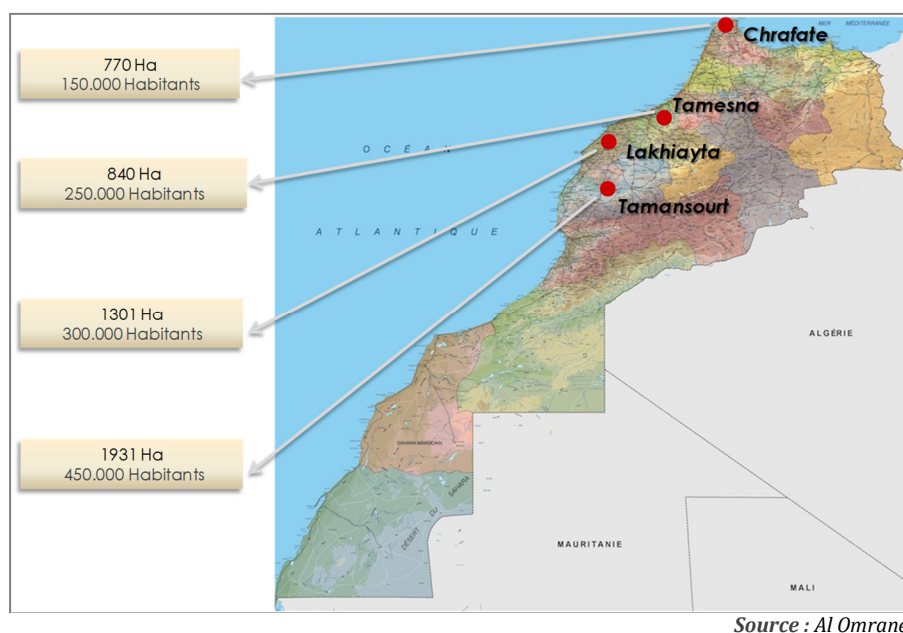


Fig. Localisation des quatre premières villes nouvelles au Maroc

Concernant le choix des sites, l'opportunité foncière est un facteur déterminant. En effet, la détermination du site se fait généralement au gré des opportunités foncières publiques.

Il s'agit de mobilisations foncières extrêmement importantes autour des grandes agglomérations. Ainsi, Tamensourt est située à sept kilomètres de la ville de Marrakech, Tamesna à 20 km de Rabat, Chrafat à 18 km de Tanger et Sahel Lakhyayta à 20 km au sud ouest de Casablanca.

Le site choisi pour chacune de ces villes nouvelles relève du territoire d'une Commune rurale périurbaine à savoir : Commune de Harbil pour Tamansourt, de Sidi Yahia des Zaërs pour Tamesna, de Jouamaa pour Chrafat et de Lakhyata pour Sahel Lakhyata.

3.4. Dispositif juridique et institutionnel

3.4.1. Le cadre juridique

Les projets de villes nouvelles sont traités comme étant de simples lotissements et ne sont pas dotés d'un cadre juridique spécifique. Ainsi, dans l'objectif de combler le vide juridique persistant, la circulaire ministérielle n° 364/1000 de 2005 ainsi que le projet de code de l'urbanisme de 2007 apportent certaines indications pour la réalisation de ces opérations.

De ce fait, le dispositif juridique régissant la réalisation des projets de villes nouvelles au Maroc, se présente comme suit :

- Les lois 12-90 et 25-90 : elles forment l'outil juridique principal pour la réalisation des opérations de lotissement. Ces lois constituent un cadre juridique inadapté pour la réalisation de villes nouvelles.
- La circulaire ministérielle n° 364/1000 : c'est la circulaire ministérielle relative à la réalisation des villes nouvelles au Maroc. Elle présente des dispositifs pour l'apurement des supports fonciers et propose de nouvelles modalités de financement des travaux d'aménagement et d'infrastructure de base.
- Le projet de code de l'urbanisme⁷ : le projet de code de l'urbanisme a réservé tout un paragraphe composé de neuves sections liées aux villes nouvelles, traitant la définition, la procédure de création, la planification ainsi que l'organisme en charge de ces opérations. Il traite en détail le volet lié au plan de la ville nouvelle et conserve tout un chapitre aux mécanismes de financement des opérations d'aménagement et d'urbanisme.

3.4.2. Le dispositif institutionnel

L'exécution du programme national de villes nouvelles a été accompagnée par la mise en place en 2006 du comité interministériel des villes nouvelles.

Ce comité placé sous l'autorité du Premier Ministre (ou l'autorité gouvernementale déléguée par lui à cet effet) est composé des représentants des organismes et administrations publics concernés par les opérations de villes nouvelles. Il est chargé d'examiner les projets de villes nouvelles, d'effectuer toute recherche relative à la mobilisation des financements nécessaires à la réalisation du programme des villes nouvelles et lever tout obstacle éventuel d'ordre technique et financier ainsi que procéder à l'évaluation des réalisations. Il est chargé aussi d'assurer l'organisation et la coordination de la concertation avec les départements et organismes concernés.

⁷La version disponible du projet de Code de l'urbanisme est celle de juin 2007. Malgré l'apport qu'il représente pour la réalisation des villes nouvelles au Maroc, le projet de Code de l'urbanisme n'est pas encore adopté et demeure un projet bloqué.

Ce comité n'a pas constitué un véritable organe central de pilotage. En effet, le comité ne s'est réuni qu'une seule fois depuis sa mise en place, et la composition de son secrétariat ainsi que ses missions restent toujours imprécises.

Concernant les organismes en charge de la mise en œuvre des villes nouvelles, il s'agit soit d'opérateur public (Holding d'Aménagement Al Omrane), d'opérateurs semi publics (Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et ses filiales ainsi que l'Office Cherifien des Phosphates (OCP)) ou de promoteurs privés.

Sur le plan de la gouvernance, le programme des villes nouvelles repose sur un mode de gouvernance axé sur : le partenariat public-privé, la contractualisation avec les départements ministériels concernés pour la réalisation des différents équipements, la création de sociétés de gestion⁸ dédiées à l'aménagement et à la gestion de la ville nouvelle en collaboration avec les Communes abritant ces villes nouvelles (Abouhani.A, 2012).

3.5. Le dispositif financier

Les projets de villes nouvelles au Maroc, ne sont pas dotés d'un dispositif financier spécifique. Le financement de ces opérations est basé sur des facilités accordées par les pouvoirs publics dans la mobilisation des assiettes foncières et par des subventions offertes dans le cadre de la réalisation des programmes de logement social.

Egalement, des conventions bilatérales liant les Ministères concernés et les organismes en charge des villes nouvelles, ont été mises en place dans le cadre du comité interministériel des villes nouvelles. L'objectif étant d'aligner les programmes ministériels avec les besoins des villes nouvelles. Ainsi, les terrains nécessaires aux équipements sont réservés pour les ministères et ces derniers délèguent la réalisation des équipements à l'organisme en charge de la ville nouvelle.

En outre, compte tenu de l'insuffisance des ressources financières, il a été procédé à la transformation du Fonds de solidarité habitat (FSH) en Fonds de solidarité habitat et intégration urbaine (FSHIU) et à la diversification de ses ressources de financement, notamment via les taxes sur le sable et le fer à béton, qui se sont ajoutées à la taxe sur le ciment.

Par ailleurs, le projet de code de l'urbanisme stipule dans l'article 401, la mise en place d'un fonds national de financement de l'aménagement et de l'urbanisation qui sera employé pour le préfinancement et le financement des infrastructures primaires et hors site ; couvrir les dépenses afférentes aux contributions incitatives aux opérations d'aménagement, ainsi que les avances liées à la constitution de réserves foncières. Les ressources de ce fonds ont été explicitées au niveau des articles 395 et 402.

4. CERTAINES CARENCES ET FAIBLESSES CARACTERISANT LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE VILLES NOUVELLES AU MAROC

⁸Quatre filiales de la société Holding d'aménagement Al Omrane (HAO) ont été créées à savoir : la "Société d'Aménagement Al Omrane Tamesna" pour la mise en œuvre et la gestion de la ville nouvelle Tamesna, de même ; la "Société Al Omrane Tamansourt" pour la ville nouvelle Tamansourt, "Al Omrane Sahel-Lakhiayta" pour la ville nouvelle Sahel-Lakhiayta et "Al Omrane-Chrafate" pour la ville nouvelle Chrafate.

Depuis leur lancement, les projets de villes nouvelles ont suscité de nombreux questionnements et ont fait l'objet de plusieurs critiques, par rapport d'une part, aux mécanismes de gestion et de gouvernance de projets de telle envergure et d'autre part, le cadre de vie de qualité à garantir à ses habitants.

Dans ce sens, un ensemble de professionnels de l'aménagement urbain, des responsables économiques et associatifs ont exprimé leur improbation concernant la mise en œuvre des projets de villes nouvelles, étant donné que leur réalisation a été marquée par plusieurs fragilités et insuffisances.

En tant qu'expression d'une vision stratégique, l'idée des villes nouvelles n'a pas bénéficié des conditions nécessaires à sa mise en œuvre (Chouiki. M, 2019).

L'analyse des modalités techniques, procédurales et institutionnelles de sa mise en œuvre et les différentes contraintes ayant marqué sa réalisation ont montré la persistance et le prolongement d'un urbanisme d'opportunité et de rattrapage (Harroud.T, 2017).

Ainsi, les principales faiblesses et carences qui caractérisent les projets de villes nouvelles au Maroc se présentent comme suit :

Cadre juridique et dispositifs institutionnel et financier inappropriés : les projets de villes nouvelles sont traités comme de simples lotissements en l'absence d'un cadre juridique spécifique qui tient en compte les particularités liées à leurs tailles, leurs objectifs et la nature des équipements qu'ils nécessitent. Les projets de villes nouvelles au Maroc n'ont pas bénéficié d'un encadrement juridique adapté, un tel encadrement permettrait de retracer les limites entre une opération de lotissement normal et celle qui débouche sur la création d'une ville nouvelle.

L'insuffisance du portage institutionnel, est une autre déficience majeure. Il convient de noter dans ce sens l'absence d'une structure centrale de pilotage de la réalisation et de coordination entre les différents intervenants et le seul comité interministériel chargé d'assurer l'organisation et la coordination entre l'ensemble des départements et organismes concernés par le projet ne s'est réuni qu'une seule fois depuis sa mise en place. S'ajoute aussi, l'attribution de la gestion de la ville nouvelle à une Commune rurale⁹ qui n'a pas les capacités nécessaires pour assurer cette fonction vu les moyens financiers et humains modestes dont elle dispose.

La réalisation d'une ville nouvelle exige un cadre institutionnel approprié. Le montage de projets de villes nouvelles nécessite une convergence des actions de tous les acteurs et la mobilisation de moyens financiers exceptionnels, notamment pour la réalisation des infrastructures, des équipements et l'incitation à l'installation des activités (Grausam.M et al., 2017).

Des réalisations en deçà des prévisions : le programme ambitionnait la création de 15 villes nouvelles à l'horizon 2020. Actuellement, en l'année prévue pour l'achèvement dudit programme, le nombre de 15 villes nouvelles est loin d'être atteint.

⁹Le document *Villes nouvelles, Contraintes et mesures de relance* (Al Omrane, 2012) révèle parmi les principales contraintes : « le statut des Communes, non adapté pour accompagner ces projets et assurer leur gestion » et indique au niveau des mesures de relance proposées : « 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 la taxe sur terrains non bâtis sur vingt ans ».

Les quatre premiers projets de villes nouvelles (Tamansourt, Tamesna, Chrafate et Lakhyayta) ont été mise en œuvre, mais les travaux de réalisation se caractérisaient par un avancement laborieux. Ainsi, les deux premières villes nouvelles (Tamansourt et Tamesna) ont été dotées de plans de relance impliquant les différents départements ministériels et partenaires institutionnels concernés dans l'objectif de redynamiser et de valoriser ces villes vu les déficits enregistrés notamment en matière d'équipements.

En outre, les quatre projets de villes nouvelles avaient comme objectif d'accueillir une population totale prévisionnelle de 1.150.000 habitants, cependant le nombre d'habitants résidents reste très en deca de ce chiffre. Les deux premières villes nouvelles Tamansourt et Tamesna qui représentent un stade de réalisation avancé, enregistrent un nombre de population nettement inférieur aux prévisions ainsi qu'un état de sous-occupation indéniable. Ce dernier s'explique entre autres par l'inadéquation de l'offre immobilière au profil économique des acheteurs potentiels, la concurrence d'autres projets immobiliers, la faible attractivité de ces villes nouvelles en raison des difficultés liées au transport et à l'absence d'emplois sur place (Ballout, 2017).

Faiblesses sur le plan mobilité et équipements : les quatre villes nouvelles situées à proximité des grandes villes (Casablanca, Rabat, Marrakech et Tanger) n'ont pas été convenablement desservies en moyens de transport de masse, indispensables pour les déplacements de la population notamment les catégories sociales de faibles revenus ciblées par les programmes de logements sociaux réalisés. De même, les équipements de base (éducation, santé, commerces et services de proximité, sécurité...) ont tardé à suivre pour des raisons diverses (dispersion et émiettement des opérations immobilières prises en charge par des promoteurs privés, problème de rentabilité...) ¹⁰.

Déficiences sur le plan de durabilité : la politique de villes nouvelles visait le développement de villes nouvelles inclusives et durables. Ainsi, les projets de villes nouvelles ont été souvent véhiculés comme étant de nouvelles configurations de villes abondantes en espaces verts et conçues selon une vision de durabilité. Toutefois, les réalités sur le terrain révèlent un ensemble de contradictions.

Le cas par exemple de la ville nouvelle de Tamesna témoigne une réalité paradoxale aux ambitions affichées. La réalisation de cette ville nouvelle a engendré la perte d'une grande surface de terres agricoles, qui constitue l'impact résiduel majeur considéré comme le prix environnemental à payer pour le développement économique et social de du pays ¹¹.

En outre, étant donné que Tamesna est située dans une zone où le caractère rural domine, le pâturage dans la ville est l'un des faits les plus saillants qui affecte négativement la propreté de ses espaces ¹².

Sur le plan économique, les fonctions économiques des villes nouvelles n'ont pas été suffisamment prises en compte. Les autorités marocaines se sont concentrées foncièrement sur la question du logement, alors que les enjeux liés à l'emploi et au dynamisme économique n'ont pas été convenablement prises en considération (Benredjem.A, Dhomps.N ; 2017).

¹⁰Haut Commissariat au Plan (HCP) (2019). Rapport National 2019 : population et développement au Maroc.

¹¹EDIC ingénierie (2005). Étude d'impact stratégique sur l'environnement (EIE) du projet de la ville nouvelle "Tamesna"[document inédit]. Maroc.

¹² Holding d'Aménagement Al Omrane (2015). Ville de Tamesna, état d'avancement de la ville [document inédit]. Maroc.

Les défis des villes nouvelles interpellent l'Etat à une nouvelle politique urbaine qui respecte les principes du développement durable à savoir l'alliance de l'économique, du social, de l'environnemental et du culturel. L'exemplarité des discours sur la résilience et la durabilité doit trouver sa résonance dans l'action publique collective et l'innovation dans les modalités d'intervention des différents acteurs (CESE, 2017).

5. CONCLUSION

L'Afrique se caractérise par une croissance urbaine la plus rapide au monde. Avec le rythme effréné de l'urbanisation que connaît le continent, la densification des grandes villes, la prolifération des bidonvilles, le chômage, sont devenu des enjeux incontournables.

Ainsi, les pays africains sont contraints de relever nombreux défis associés à cette urbanisation rapide (offre de logement abordable, fourniture de services urbains adéquats, développement économique, etc.) à travers notamment la mise en place de stratégies territoriales adaptées.

Dans ce sens, et afin de contourner les contraintes lourdes qui pèsent sur les grandes villes existantes, un grand nombre de pays africains ont lancé des stratégies d'urbanisation axée sur la construction de villes entièrement nouvelles. La création de villes nouvelles est devenue ainsi la stratégie adoptée de façon croissante par les pays africains.

En Afrique du Nord, où les pays enregistrent des pourcentages de populations urbaines considérables, la stratégie de villes nouvelles a été menée notamment en Egypte, en Algérie et au Maroc. La création de villes nouvelles au Maroc a été entamée dans le cadre d'un programme national qui visait la réalisation de 15 villes nouvelles à l'horizon de 2020. Quatre villes nouvelles ont été mises en œuvre : Tamensourt, Tamesna, Chrafat et Lakhyayta à proximité des grandes villes, respectivement Marrakech, Rabat, Tanger et Casablanca.

Ces méga chantiers visaient la construction d'unités de logements destinés aux besoins des différentes couches sociales, à travers la création d'un tissu urbain intégré et harmonieux. L'objectif étant de gérer le flux urbain, créer des espaces d'habitat bénéficiant d'un réseau intégré de services publics et promouvoir l'activité économique des villes auxquelles elles sont complémentaires.

Par ailleurs, malgré les objectifs ambitieux du programme de villes nouvelles au Maroc, les résultats restent mitigés sans atteinte des résultats escomptés. Cette réalité est due à un ensemble de dysfonctionnements repérés qui remettent en cause les discours affichés de villes nouvelles durables. Autant de questions restent encore à clarifier et à relever, liées notamment au cadre réglementaire associé à ces projets, le développement de l'activité économique, les liens de mobilité entre ces villes nouvelles et les centres urbains existants, la prise en compte de l'aspect de durabilité.

Le bon déploiement des projets de villes nouvelles au Maroc exige ainsi des réformes structurelles en matière de planification, de gestion et de gouvernance.

6. RECONNAISSANCE

Je tiens à remercier toute personne ayant contribué par un partage de l'information ou un soutien moral à la réalisation de cet article.

7. APPUI FINANCIER

L'article a été réalisé par les moyens propres de l'auteur, sans aucun appui financier externe.

8. ROLE DES AUTEURS

Le manuscrit est développé par un seul auteur qui a effectué l'investigation des ressources documentaires et leur analyse. Il a synthétisé et rédigé le manuscrit.

9. REFERENCES

- Abdelghani,A (2012).De la politique de lotissement à la politique de villes nouvelles. In"défis futurs du nouveau monde urbain, quel modèle de développement pour la ville marocaine ?". Actes de la rencontre scientifique internationale, Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES). Maroc. Rabat. Octobre 2012.
- Adidi, A(2016). La ville marocaine face aux défis du développement durable. [En ligne]: <http://www.ires.ma/wpcontent/uploads/2016/05/ADIDI.pdf>. Maroc, IRES.
- Ballout,J. M. (2017). Un bilan intermédiaire du Programme de villes nouvelles au Maroc. Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée, N°29.2017.
- Banque Mondiale (2017). Ouvrir les villes Africaines au monde. Washington.
- Benredjem,A et Dhoms,N (2017). Maroc : un urbanisme d'urgence. La revue de presse francophone. Juillet 2017. Disponible sur : <https://www.agora-francophone.org/MAROC-Un-urbanisme-d-urgence>. consulté le 2 Août 2020.
- Bouziane,S ; Hafez,H (2006). Les villes nouvelles d'Égypte entre plans et réalités, Le cas particulier du Grand Caire. Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.
- Brault,M ;Douin,E (2019). L'éco-cité zenata: la ville durable comme urbanisme de transition?. Rapport de mission Forum International 2019 : Urgences démographiques et urgences écologiques, quels urbanismes de transition ?
- Chauffour, J-P (2018).Le Maroc à l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique. Washington : La Banque mondiale, 2018.
- Chouiki,M (2019). La planification urbaine a la croisée de visions divergentes, in "Tournants et Tourments de la Planification Urbaine au Maroc : Quel Devenir?". Maroc.
- Clos,J (2016). L'urbanisation : un outil de développement. In ONU, Afrique Renouveau : Les villes africaines de demain. Avril 2016. Vol. 30 No.1. Nations Unies.
- Club Afrique Développement, Tac Economics (2017). Les nouvelles formes d'urbanisation en Afrique. Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) (2017).Réussir la transition vers des villes durables. Maroc.
- Dumont,G-F (2018). Géographie des populations, concepts, dynamiques, prospectives, Paris, Armand Colin, 2018.
- EDIC ingénierie (2005).Étude d'impact stratégique sur l'environnement (EIE) du projet de la ville nouvelle "Tamesna"[document inédit]. Maroc.
- Grausam,M et al.(2017). Construction durable de zones urbaines et de logements au Maroc et en Allemagne, Résultats du projet coopératif "Villes Nouvelles".
- Harroud,T (2017). Handicaps et contradictions du Programme de villes nouvelles au Maroc. Les Cahiers d'EMAM, N°29. 2017.
- Harroud,T(2017). Le programme des villes nouvelles au Maroc : rupture ou prolongement d'un urbanisme de rattrapage?.Revue international d'urbanisme (RIURBA). Numéro4. Juillet-Décembre 2017.

- Harroud,T (2011). Manuel méthodologique sur les pratiques professionnelles et les processus de production des villes nouvelles et grands ensembles urbains au Maroc. Edition : INAU. Maroc.
- Haut Commissariat au Plan (HCP) (2019). Rapport National 2019 : population et développement au Maroc. Maroc.
- Haut Commissariat au Plan (HCP) (2014). Recensement Général de la Population et de l'Habitat au Maroc de 2014. [En ligne]: <http://rgph2014.hcp.ma/>.
- Holding d'Aménagement Al Omrane (2012).Villes nouvelles : contraintes et mesures de relance. Maroc.
- Holding d'Aménagement Al Omrane (2015). Ville de Tamesna, état d'avancement de la ville[document inédit]. Maroc.
- Mbade Sène, A (2018). «L'urbanisation de l'Afrique : davantage de bidonvilles ou des villes intelligentes?», *Population & Avenir* 2018/4 (n° 739), p. 14-16.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement, Direction de l'aménagement du territoire (2001). Charte d'aménagement du territoire et du développement durable. Maroc.
- Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (2007). Dossier thématique sur les villes nouvelles. Direction de l'Urbanisme [document inédit]. Maroc.
- Nations Unies-Commission économique pour l'Afrique (2017). Vue d'ensemble de l'urbanisation et de la transformation structurelle en Afrique, in "Rapport Economique sur l'Afrique 2017 : l'industrialisation et l'urbanisation au service de la transformation de l'Afrique".
- Nations Unies-Commission économique pour l'Afrique (2018). L'urbanisation et la planification du développement national en Afrique. Addis-Abeba, Éthiopie.
- OECD,SWAC (2020). Africa's Urbanisation Dynamics 2020: Africapolis, Mapping a New Urban Geography. West African Studies.OECD Publishing. Paris.
- ONU-Habitat (2014). L'Etat des villes africaines : Réinventer la transition urbaine.
- Pourtier,R (2010). *Afriques noires*, Paris, Hachette, 2010, p. 161.
- Projet de Code de l'urbanisme (2007). Maroc. Juin 2007.
- Serhir,S (2013) .Ville nouvelle : un concept urbain en mutation. In "Géographie et développement au Maroc, GéoDév.ma".
- Sidi Boumedine, R ; Signoles, P (2017). Les villes nouvelles en Algérie : une question apparemment réglée, mais une réalité complexe. *Les Cahiers d'EMAM N°29*.2017.
- Université Internationale de Rabat (UIR) (2016).Colloque international : la ville marocaine de demain.Maroc.

10. REFERENCES ADDITIONNELLES :

- Chouiki, M (2018). La gouvernance au prisme de la planification urbaine : des illustrations du Maroc. *International Journal of Spaces and Urban Territory*. [en ligne], <http://www.knowledgejournals.com/PDF/168.pdf>
- Conseil du Développement et de la Solidarité (CDS) (2011). Tables rondes sur la thématique des villes nouvelles. Maroc.
- Omrane Chaoui,M. (2012) *Les villes nouvelles : histoire d'une forme urbanistique*. s.l. [en ligne], <http://fr.calameo.com/books/001829312932da07c513b>

11. TERMES CLES ET DEFINITIONS

Gouvernance : un concept polysémique qui désigne entre autres un mode de coordination d'acteurs, une dynamique de mobilisation collective et des modalités d'action en faveur du développement.

Stratégie territoriale : renvoie à l'ensemble des actions envisagées à mettre en œuvre à un échéancier déterminé (court terme, moyen terme, long terme) pour l'atteinte des objectifs de développement préalablement définies suite à un diagnostic stratégique territorial.

Urbanisation : désigne le processus d'accroissement de la population urbaine d'un territoire donné et d'extension de ses villes.

Villes nouvelles : villes construites ex-nihilo aux abords de villes préexistantes (généralement en périphérie des grandes villes) pour répondre à des objectifs de développement territorial.