

**Mots clés :** urbanisme, projet urbain, planification urbaine, action publique urbaine, Casablanca

Casablanca est la ville Marocaine qui a enregistré un développement des plus spectaculaires durant le siècle passé : elle est passée de 25 000 à environ 4 millions d'habitants en un siècle. Elle dispose d'une économie florissante et concentrant des richesses colossales par rapport au reste du pays et elle représente un potentiel exceptionnel : portuaire, aéroportuaire, industriel, tertiaire, bancaire et commercial... Cependant, la ville de Casablanca semble échapper à ses gestionnaires et continue de s'accroître par vagues progressives d'urbanisation mal maîtrisée.

La première métropole marocaine doit désormais être « compétitive » pour asseoir un rôle économique durable dans l'économie mondiale, et attirer des activités à forte valeur ajoutée et des personnes compétentes. Casablanca se trouve ainsi confrontée à un double défi : il lui faut d'une part rattraper les retards accumulés dans tous les domaines mais d'une autre part, Casablanca doit se mettre au niveau des standards de la concurrence internationale.

**Problématique :**

L'émergence de l'urbanisme par projets au Maroc date du début des années 2000, et a connu un grand élan depuis l'année 2005, il représente une mutation signifiante et spectaculaire de l'action urbaine marocaine due en grande partie à la venue de capitaux financiers qui proviennent essentiellement des pays du golf à travers les puissantes holdings d'aménagement ( Sama dubai, Emaar...) agissant en partenariat avec les holdings locales notamment la CDG développement<sup>1</sup>. Ils constituent aujourd'hui un élément phare du discours sur l'image et l'évolution des villes au même temps qu'ils en marquent le paysage.

Ces grands projets peuvent prendre plusieurs formes à savoir : l'aménagement des fronts d'eau, la réalisation de villes nouvelles dans les aires métropolitaines des grandes villes, la réalisation de nouvelles centralités urbaines, la requalification d'infrastructures, la mutation de friches urbaines, la réalisation de lignes de tramway... mais ils reposent souvent sur une programmation mixte mélangeant à la fois les loisirs urbains, les événements culturels, les une offre liée aux affaires et une programmation immobilière spéculative.

---

<sup>1</sup> La CDG Développement a été créée courant 2004 pour incarner la stratégie de la CDG dans les activités opérationnelles non financières. Elle est ainsi chargée de la mise œuvre de la stratégie de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) dans les secteurs d'activités suivants : Incubation, conception et aménagement Développement; Gestion des services; Gestion hôtelière; Filière bois; Projets territoriaux; Sociétés d'Economie mixte. Source : site web de la CDG Développement « [www.cdgdev.ma](http://www.cdgdev.ma) »

Les grands projets urbains sont également une conjonction de plusieurs types de savoirs et de compétences. A travers le recours à des expertises nouvelles, aux montages juridiques nouveaux, à des nouveaux modes de gestion et de pilotage de l'action urbaine, ce qui correspond à la naissance d'une nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine. Cette nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine se fait par le biais d'agences à vocations spécifiques dédiées à assurer leur portage et leur conduite.

Ainsi, la planification urbaine se fait actuellement au Maroc, et parallèlement, selon deux modèles différents : un modèle classique, selon un urbanisme prévisionnel sur la base des outils d'urbanisme réglementaire (SDAU, PA, PZ, PDAR), et selon des modes de gouvernance classiques où le principal acteur est l'Etat et ses différents démembrements. Ou bien par une logique de grands projets d'aménagements, qui relèvent des instruments de l'urbanisme opérationnel, gérés par des institutions ad-hoc dédiées à assurer le portage et la conduite des projets.

Dans le présent travail nous interrogeons les nouveaux projets urbains et leurs modes de gouvernance. Notre regard porte spécifiquement sur les institutions, créées pour répondre à ces nouvelles options urbanistiques, afin d'identifier par quels mécanismes, par quelles logiques et en fonction de quel système de gestion les institutions en charge de ces projets parviennent ou non à atteindre pleinement leurs objectifs. Cela nous permettra enfin de repérer les leviers d'action en matière d'urbanisme aujourd'hui au Maroc.

### **Méthodologie :**

Pour répondre à nos objectifs, nous privilégions dans cette étude une approche institutionnelle et nous mobiliserons pour cela les cadres d'analyse de la sociologie de l'action organisée. Notre étude des grands projets d'aménagement se base sur l'analyse empirique comparée de quatre grands projets à Casablanca, et de la manière dont leur pilotage s'organise. Dans ce cadre, l'apport théorique de l'analyse des systèmes d'action et du pouvoir par M. Crozier et E. Friedberg est une orientation de recherche que nous avons privilégiée.

Notre Choix s'est arrêté sur quatre projets qui font partie de ce que le nouveau SDAU de Casablanca a désigné comme étant « Les très grands projets de Casablanca » qui devraient dans les années à venir transformer son image de façon spectaculaire.

Les projets objet de notre étude relèvent principalement de trois types, il s'agit d'un projet de nouvelle centralité : le Projet Anfa ; d'un projet d'espace récréatif : le projet Sindibad et d'un projet de front d'eau : le projet de la Marina et finalement d'un projet de reconversion de friches et la revitalisation de zones dégradées : le projet de réhabilitation de l'ancienne Médina.

Ces grands projets présentent des terrains de recherche pertinents en raison de l'impact territorial qu'ils auront sur leur environnement immédiat et sur la ville (valorisation du foncier, changement de flux,

réorientation de l'urbanisation, requalification d'espaces centraux sous valorisés ou en friche...), de l'image qu'ils représentent en tant que projets stratégiques nécessaires pour une mutation de la ville de Casablanca vers une métropole d'envergure internationale ; des grands investissements et capitaux qu'ils mobilisent ; de leur complexité (enjeux sociaux majeurs : résorption de poches de bidonvilles, opération de renouvellement urbain et de requalification...) et surtout de leur montage institutionnel qui démontrent des évolutions des systèmes de gouvernance de la ville.

Notre choix d'effectuer une analyse comparée de plusieurs projets émane de notre volonté d'observer l'action « en action » c'est-à-dire l'avancement progressif et la compositions d'une action qui, dans le cadre de projets d'aménagements, se veut collective et reflète donc des rapports de force entre plusieurs acteurs et un pouvoir agissant sur l'espace. La démarche du « projet » se distingue notamment par son caractère non répétitif et unique. Chaque projet est élaboré en fonction des particularités de la situation et des enjeux propres aux nombreux acteurs en présence. Notre analyse comparée nous permettra de confronter différentes typologies de maîtrise d'ouvrage de grands projets à Casablanca. Il s'agit dans le cadre de nos cas étudiés de :

- filiales des holdings financières : Al Manar et l'AUDA, deux filiales de la CDG développement :
- une société de développement local pour la maitrise d'ouvrage d'un projet de partenariat public privé : Casa-aménagement ;
- une agence de type administration classique : l'agence urbaine de Casablanca maître d'ouvrage du projet de la réhabilitation de la Médina

**Notre analyse des projets s'est déroulée selon les quatre étapes principales suivantes :**

Tout d'abord, nous avons mené un travail d'identification et de compréhension des projets qui correspond à l'entrée spatiale de notre recherche ; ensuite nous avons identifié les principaux acteurs qui opèrent dans le cadre de chaque projet : leurs missions, leurs cadres d'intervention, leurs activités et les principales ressources dont ils disposent ;

Ces deux premières étapes ont été réalisées sur la base d'étude documentée de rapports stratégiques, de plans, de documents graphiques, de PV de réunions, d'articles de journaux et de tout document officiel se rapportant au projet qui nous paraissait utile et qui pouvait nous éclairer sur la programmation du projet, ses composantes et son évolution. L'étude documentaire a été confortée par un travail qualitatif d'observation en situation et d'entretiens directifs dont l'objectif était de récolter le plus d'information possible se rapportant aux projets.

La troisième étape consistait à analyser les stratégies et les relations entre les acteurs. Notre outil privilégié pour cette phase de la recherche est l'entretien semi-directif, qui consiste à poser des questions ouvertes et orientées afin de « faire parler » l'interlocuteur, pour cerner ses objectifs tels qu'il les formule, sa perception de la situation, ses ressources et ses marges de liberté. Ceci nous a permis de définir les ordres de légitimation mobilisés par les différents acteurs pour appuyer leurs décisions, leurs modes de faire et leurs comportements.

Et puis finalement la dernière étape de notre recherche a consisté en un examen transversal des stratégies des acteurs et de leur mode d'action en fonction des différentes missions de la maîtrise d'ouvrage d'un projet d'aménagement. Ceci afin de réunir les éléments nécessaires pour effectuer notre analyse comparée des quatre grands projets étudiés et construire des modèles ou des « idéaltypes » de maîtrise d'ouvrage urbaine sur la base de l'analyse du comportement de chaque institution.

### **Principaux résultats identifiés :**

L'émergence des premiers grands projets à Casablanca date de la fin des années 1980. Cette période, qui correspond aux violentes émeutes urbaines à Casablanca, représente un grand changement dans le projet de l'Etat ainsi que son recentrage sur les questions urbaines.

A partir des années 1998, la démarche de « projet » a été largement généralisée. On assiste à la fois à une multiplication rapide du nombre des opérations, à un élargissement des sphères d'intervention et à l'arrivée massive d'investisseurs étrangers. Ces grands projets sont devenus les principaux outils des politiques sectorielles élaborées en marge des documents d'urbanisme.

La généralisation des grands projets à Casablanca peut être interprétée par ce qui suit :

#### **a — Un geste politique :**

La volonté d'un marquage symbolique d'autorité, qui affiche une nette rupture avec les actions antérieures et démontre les nouvelles capacités du nouveau pouvoir central : en l'occurrence le nouveau règne.

#### **b — Une justification par l'efficacité :**

Les nouveaux grands projets qui s'inscrivent souvent dans le registre de l'exception représentent une nouvelle manière pour les territoires de réagir à une nouvelle structure d'opportunité. Ils sont souvent légitimés par une déterminante économique en l'occurrence le tourisme. Ils sont devenus les principaux outils des politiques sectorielles élaborées en marge des documents d'urbanisme et de développement urbain, qui bénéficient d'un plus grand portage et qui ont donc plus d'impact sur le territoire Casablancais. Ces projets même s'ils ont été entérinés dans des stratégies sectorielles et dans des schémas métropolitains ne laissent aucunement penser qu'ils constituent le fruit d'une quelconque

vision à long terme pour la ville qui est intégrée ou réfléchi. Tout nous mène à croire qu'à Casablanca, se sont les stratégies qui s'accroissent des coups partiel et non le contraire.

### **c- La volonté de véhiculer l'image d'un Maroc en mouvement :**

Les grands projets de Casablanca constituent des preuves du caractère concurrentiel de la première métropole marocaine et témoignent de la volonté de véhiculer une nouvelle image d'un Maroc moderne en mouvement. Ceci, étant conjugué à l'incapacité de l'État à financer lui-même tous ces chantiers ambitieux de transformation a induit à l'ouverture de l'action publique sur des acteurs privés. Les grands projets sont dans ce sens également des capteurs des investissements étrangers. Ils témoignent des nouvelles tendances néolibérales du Maroc et sa volonté d'ouverture sur les marchés internationaux, d'attirer les investisseurs étrangers et d'améliorer son attractivité et son rayonnement international. Cette volonté se traduit à travers l'intégration des logiques de consommation dans les modes de production de l'urbain.

### **Caractéristiques des Grands projets à Casablanca :**

Les Grands projets à Casablanca qui ont été engagés depuis le début des années 2000 présentent plusieurs caractéristiques similaires, à savoir :

- Caractère de projets d'exception : autant dans le choix de leur localisation que dans leur procédure d'élaboration, ils sont majoritairement le fruit de la dérogation urbanistique ;
- Ils témoignent de l'internationalisation de la ville de Casablanca de trois manières :
  - Une internationalisation symbolique : à travers deux tendances contradictoires, une tendance d'« objectivité » qui se manifeste à travers la généralisation de symboles et d'objets architecturaux génériques standardisés et généralisables. La deuxième tendance est celle de la « différenciation » qui pousse à l'innovation continue et à la distinction par le biais d'attributs qui sont en général uniques et remarquables ;
  - Une internationalisation des formes : les grands projets prennent généralement les mêmes formes urbaines (axes imposants, fronts d'eau) ;
  - Une internationalisation des pratiques : à travers l'émergence de nouvelles institutions (ad hoc) dédiées au portage des projets, la financiarisation des structures de portage de projet, le recours à l'acteur privé dans le financement des projets et la généralisation de la pratique de la contractualisation.

- **Architecture et urbanisme de l'isolat :** Les nouveaux grands projets, qui sont ainsi majoritairement de haut standing, présentent souvent des contrastes avec leurs environnements immédiats et y créent une discontinuité autant spatiale que fonctionnelle. Dans les cas étudiés, nous avons remarqué que les nouveaux projets sont isolés de leur contexte urbain et ne participent pas à sa réhabilitation. Les espaces publics qu'ils proposent sont réduits au regard de la densité de leurs programmes, et donc offrent peu d'espace d'urbanité et d'échanges. Ces projets sont par ailleurs organisés majoritairement sous forme de quartiers fermés sécurisés, ce qui rappelle le modèle des gated communities en vogue sur le continent nord-américain. Ces projets pourraient avoir des conséquences sociales et territoriales, notamment le bannissement des catégories sociales de certaines zones de la ville du fait de la hausse des prix qui accompagne ce type de grands projets. Ce qui est d'ailleurs notable au niveau de l'ancienne Médina après sa réhabilitation et la réalisation à proximité du grand projet de la Marina. A long terme, ceci pourrait entraîner la naissance d'un nouvel ordre social urbain caractérisé par la juxtaposition au niveau de la ville de quartiers étanches et homogènes parmi lesquels les quartiers réservés aux élites, les quartiers de la nouvelle classe moyenne (quartiers centraux et péricentraux en voie de gentrification), les quartiers périurbains des couches inférieures, les quartiers résidentiels et les quartiers en voie de ghettoïsation. La valorisation attendue de ces grandes transformations urbaines va nécessairement, entraîner des bouleversements qui concernent un référentiel large à la fois social, économique et symbolique. Ces nouveaux grands projets ont été la cause de plusieurs mouvements de repli des populations vers la périphérie de la ville.
- **Absence de concertation dans les phases amont de définition des projets et résistance des population ;**
- **Une même démarche de projet : définition d'étapes communes de réalisation des grands projets :** **Une phase d'initiation du projet :** notre analyse a démontré que la capacité d'initiation du projet est restreinte au Roi ou au Wali, avec une faible implication de l'organe élu. **Une phase d'incubation :** qui correspond aux étapes « amont » de définition du projet, les outils privilégiés sont le workshop et le business plan. Ces derniers sont élaborés par les bureaux d'études spécialisés et des experts internationaux. Cependant, les « *output* » de ces études sont souvent non maîtrisés par les services techniques de l'administration et des collectivités ce qui les empêche de constituer un véritable contre poids technique vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage du projet. **Une phase de conception :** les conceptions urbanistiques des grands projets à Casablanca présentent plusieurs tendances communes en l'occurrence : le recours aux architectes stars de la scène internationale, la Dubaïisation, et l'utilisation des nouveaux concepts écologiques (éco-quartiers, éco-cité, ville verte...). L'enjeu dans cette étape pour la maîtrise d'ouvrage est celui de maîtriser la commande auprès de la maîtrise d'œuvre. **Une phase de réalisation :** le maître d'ouvrage peut réaliser lui-même le projet ou bien faire appel à des entrepreneurs privés, par le biais d'appels à manifestation d'intérêt, qui seraient soumis à ces cahiers de charge rigoureux.

**Modèles des institutions des maitrises d’ouvrage urbaine** A travers notre étude nous avons pu définir trois types de maitres d’ouvrage :

- le modèle « dominateur » : qui croit en sa supériorité technique et financière et se donne la totale latitude sur le projet ;
- Le modèle du « dominateur modéré » : qui tout en étant le seul maitre à bord, s’ouvre par moments sur les autres acteurs de la ville ;
- Le modèle « ensemblier » : ses principales missions sont de coordination et de gestion de partenariats entre les différents acteurs. Il rend compte régulièrement à un comité de suivi et à un comité de pilotage au niveau desquels se prennent les importantes décisions et se font les arbitrages relatifs aux projets.

L’étude des institutions en charge du portage des grands projets et de leurs interactions avec les institutions classiques de la ville de Casablanca met en lumière plusieurs transformations qui ont affecté autant le mode de gouvernement de la ville de Casablanca que l’action publique urbaine. La question de l’articulation – entre gestion décentralisée et celle déconcentrée, entre la sphère publique et la sphère privée et entre la gestion participative et celle élitiste – renvoie aux conditions de gouvernabilité à Casablanca. La forte présence du Roi et de l’administration centrale dans les processus de définition et de mise en œuvre des grands projets prouve qu’il y a un mouvement de recentralisation de l’action publique urbaine, au nom du pragmatisme et de l’efficacité. En contrepartie, plusieurs réformes vont dans le sens d’une forme de démocratisation de l’action publique locale qui s’engage avec le pouvoir supplémentaire conféré au Conseil Régional<sup>2</sup>. La gouvernance locale au Maroc poursuit ainsi deux mouvements contradictoires : une centralisation « de fait » et une décentralisation dans les réformes. Notre étude démontre qu’en fin de compte, le mouvement de « centralisation » est beaucoup plus effectif à Casablanca, étant donné que les organes élus n’arrivent pas à créer l’opportunité des grands projets structurants et plans de développement de la ville, et qu’ils n’ont pas la capacité de fédérer et de coordonner l’action des différents acteurs. Au centre de ces préoccupations, se pose la question des légitimités.

---

<sup>2</sup>Trois lois organiques relatives aux régions, aux préfectures et aux provinces, et aux communes ont été adoptées par le Parlement en juin 2015 qui visent « le renforcement de la démocratie locale, l’élargissement du rôle des collectivités territoriales dans le développement ».