

Le projet urbain, un instrument de gouvernance des villes

The urban project, an instrument of city governance

KHEIREDDINE Mostafa

Doctorant-chercheur

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi

Université Mohammed V

Laboratoire de recherche en management des organisations,
droit des affaires et développement durable

Maroc

mostapha_kheireddine@um5.ac.ma

ZOUITEN Mounir

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi

Université Mohammed V

Laboratoire de recherche en management des organisations,
droit des affaires et développement durable

Maroc

mounirzouiten@gmail.com

Date de soumission : 08/01/2021

Date d'acceptation : 19/02/2021

Pour citer cet article :

Kheireddine M. et Zouiten M. (2021) «Le projet urbain, instrument de gouvernance des villes », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 1 » pp : 827- 854.

Résumé

Les villes se livrent à une compétitivité continue sur les registres territorial, économique, touristique et événementiel. Pour se positionner sur l'échiquier de la compétitivité économique et l'attractivité territoriale nationale et internationale, les villes adoptent des projets urbains afin de redynamiser leurs économies, renouveler leurs centre-ville et quartiers urbains en déclin, organiser des événements sportifs ou des expositions universelles, ou réaliser des équipements structurants culturels et sportifs leur assurant un rayonnement international.

Le recours à ce mode opératoire de production de la ville s'inscrit dans un contexte de mutations plurielles d'ordre démographique, urbanistique, socioéconomique et environnemental.

Le projet urbain s'accomplit dans un contexte de reconfiguration de la gouvernance urbaine locale marqué par l'incertitude, la pluralité d'acteurs et le portage par des structures ad hoc.

Dans cet article, nous revenons d'abord sur les soubassements de la montée en puissance du projet urbain comme instrument de gouvernance de la ville. Ensuite, nous elucidons, en quoi le projet urbain se distingue par rapport au mode axé sur le plan, aussi bien, dans la mise en œuvre que dans le portage politique et opérationnel. Enfin nous appréhendons les objectifs, le portage politique, stratégique et opérationnel du projet urbain de Rabat.

Mots clés : Projet urbain ; planification urbaine ; villes ; politiques urbaines ; attractivité

Abstract

Cities engage in continuous competitiveness on the territorial, economic, tourist and events registers. To position themselves on the chessboard of economic competitiveness and national and international territorial attractiveness, cities are adopting urban projects in order to revitalize their economies, renew their city centers and deprived urban districts, organize sporting events or universal exhibitions, or create cultural and sporting facilities ensuring them an international reputation.

The use of this operating mode of production of the city takes place in a context of plural demographic, urbanistic, socio-economic and environmental changes.

The urban project takes place in a context of reconfiguration of local urban governance marked by uncertainty, the plurality of actors and the use of ad hoc structures.

In this article, we first return to the foundations of the rise of the urban project as an instrument of city governance. Then, we elucidate how the urban project differs from the plan-based mode, both in implementation and in political and operational support. Finally we understand the objectives, the political, strategic and operational support of the urban project of Rabat.

Keywords : urban project ; urban planning ; cities ; urban policies ; attractiveness

Introduction

De par le monde, les villes se livrent à une compétitivité sans précédent pour attirer les entreprises et les investissements nationaux et internationaux. Pour relever ce pari, les villes mettent en œuvre des projets urbains pour se faire une place sur l'échiquier de l'attractivité interurbaine. De surcroît dans un contexte où la compétitive des Etats passe par celle des villes. Créatrices de la valeur économique, soit 75% du PIB selon l'ONU-Habitat, les villes offrent des opportunités d'amélioration des indicateurs de développement humain, d'inclusion sociale et économique et de résilience. Le projet urbain, comme mode opératoire de production de la ville trouve ses justifications au regard des limites des instruments traditionnels de l'urbanisme prévisionnel ou urbanisme de plan¹. Ce dernier bute sur le manque d'outils opérationnels et financiers pour la mise en œuvre de ses options stratégiques (réalisation des équipements socio-éducatifs et culturels, zones d'activités économiques, etc.). D'où les dysfonctionnements urbains pluriels que connaissent les villes en termes d'attentes sociales et d'infrastructures.

Le recours au projet urbain, comme instrument de l'action publique, s'inscrit dans un contexte marqué par la complexité, l'incertitude, la financiarisation de la ville et la pluralité d'acteurs (Pinson, 2006), mais aussi, par une dérégulation des politiques urbaines et la montée en puissance de la ville néolibérale (Harvey, 1989, Swyngedouw, et al., 2002 et Pinson, 2009).

Le Maroc n'est pas en reste de cette dynamique. En effet, l'Etat a initié, depuis le début de ce IIIe millénaire, des projets d'aménagement structurants² et a initié des projets urbains à l'échelle des capitales de région (Rabat, Casablanca, Marrakech, Tanger...), dont l'objectif est la mise à niveau de ces villes, le rehaussement de leur urbanité et le renforcement de leur attractivité (tableau 1).

Tableau 1 : Projets de développement urbain à l'échelle des villes

Projet urbain	Echéancier	Coût (MM dhs)
Tanger Métropole	2013-2017	7,6
Rabat Ville lumière, capitale culturelle du Maroc	2014-2018	9,4
Marrakech, Cité du renouveau	2014-2017	6,3
Programme de développement intégré de Tétouan	2014-2018	5,5

¹ Il s'agit de l'urbanisme des plans prévisionnels (Schéma Directeur d'Aménagement Urbain et Plan d'Aménagement).

² L'aménagement du Bouregreg (6000 ha), la marina de Casablanca (12 ha), la lagune marchica à Nador (19000 ha), la reconversion de la zone portuaire de Tanger Ville (176 ha), la réalisation du pôle urbain d'Anfa (450 ha), Zenata (850 ha), ville verte de Benguerir (250 ha), Pôle urbain Mazagan sur 350 ha au Sud de Casablanca..

Programme de développement intégré de Salé	2014-2016	10,4
Plan de développement du Grand Casablanca	2015-2020	33,6
Plan stratégique de développement intégré de Kénitra	2015-2020	8,4
Programme « Al-Hoceima, manarat al moutawassit »	2015-2019	6,5
Programme du développement urbain d'Agadir	2020-2024	6.0
Total		93.8

Source : informations réunies et mises en forme par nous-même à partir des données existantes, 2020

Eu égard à cette tendance du recours au projet urbain comme instrument de mobilisation et de gouvernance, et à partir du cas de Rabat³, nous cherchons à travers cet article à **saisir les facteurs explicatifs de la montée en puissance de ce nouveau mode opératoire de production de la ville. Ensuite, nous elucidons en quoi il se distingue par rapport au mode de production de la ville par le plan, en termes de mise en œuvre et de portage politique et opérationnel. Puis, nous appréhendons le cas du projet urbain de à partir de ses objectifs stratégiques et son pilotage politique et opérationnel. Enfin, nous mettrons l'accent sur les perspectives de cet outil de gouvernance des villes.**

1. Le projet urbain, la genèse d'un mode opératoire

Porté par tout un courant de pensée des années 1970 (Ingallina, 2002), le concept de projet urbain a été mobilisé par les chercheurs et les acteurs politiques pour s'opposer à l'urbanisme fonctionnaliste ou l'urbanisme de plan et à la remise en question de la technocratie de l'Etat (Pinson, 2020). L'adoption du projet dans les pays du Nord renseigne sur des contextes socioéconomiques et politiques des années 1970 marqués par les premières ruptures avec le « *keynésianisme spatial/état providence* » (Brenner, 2004 cité par G. Pinson (2020, p.114) et la montée en puissance de la ville néolibérale.

Dans un contexte globalisé, les premières politiques urbaines de rupture ont été initiées pour recentrer les transformations urbaines sur la voie de l'économie de marché. Levier de l'action publique locale, le projet urbain façonne la ville sur plusieurs registres. D'abord, par les objectifs qui lui sont assignés en termes de transformations urbaines, ensuite par les approches de sa mise en œuvre, et enfin, par les parties prenantes qui sont impliquées.

³ Cet article est nourri d'un travail de recherche portant sur "les projets urbains, stratégies et jeu d'acteurs : Cas de Rabat"

Au cœur de la recherche sur la ville et l'aménagement urbain, le projet urbain a été appréhendé par les chercheurs, mais aussi, par les praticiens à partir de plusieurs entrées. Nous pensons aux travaux axés sur la démarche normative (Masboungi & Devillers 1996 ; Mangin & Panerai 1999) ; analytique et généalogique (Haumont 1993 ; Toussaint et Zimmerman 1998 ; Ingallina 2001), actionniste (Pinson, 2002, 2009), sociologique (Martouzet, 2018) ou des postures critiques de l'idéologie du projet (Genestier, 1996, 2001).

1.1. Le projet urbain, une notion polysémique

D'emblée, il convient de préciser qu'il n'y a pas un secteur qui n'a pas été rattrapé par le concept projet. Boutinet (1993, p.27) recense quatre typologies de projets : projets individuels, projets d'action, projets organisationnels et projets de société. Pour Boutinet (1993), le projet urbain s'inscrit dans la catégorie des projets d'action.

Ainsi, la revue de littérature nous renseigne sur une appréhension du projet urbain à partir de plusieurs entrées. D'abord spatiale, ce qui renvoie à une analyse physique des transformations et mutations générées par le projet urbain. S'inscrivent sur cette voie de recherche, les travaux de Panerai & Mangin (1999) et Ingallina (2002). Ensuite, une approche orientée « acteurs » pour élucider les parties prenantes chargées de la mise en œuvre du projet urbain. Nous pensons aux travaux de Pinson (2005, 2006, 2009) ; Zimmermann (2000, 2004) ; Courcier (2002) ; Hubert et al (2014) et Martouzet (2018). Enfin, une démarche temporelle qui s'intéresse au récit du projet urbain à partir de ses temporalités, tel qu'il fut appréhendé par Arab (2004) ; Grosbellet (2016) et Jolivet (2018) (tableau 2).

Tableau 2 : Les différents prismes d'appréhension du projet urbain

Prisme	Contours	Auteur(s)
Spatiale	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche qui part de l'analyse physique des transformations et mutations générées par le projet urbain 	Panerai et Mangin (1999) ; Ingallina (2002) ; Masboungi (2016)
Acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche orientée vers les protagonistes chargés de la mise en œuvre du projet urbain 	Zimmermann (2000, 2004) ; Courcier (2002) ; Pinson (2009) ; Hubert et al (2014) ; Martouzet (2018)
Temporelle	<ul style="list-style-type: none"> • Une approche dynamique axée sur la retranscription du récit du projet urbain à partir de ses temporalités 	Arab (2004) ; Grosbellet (2016) et Jolivet (2018)

Source : Auteurs, 2020

Par ailleurs, l'interprétation de l'émergence des démarches de projet urbain s'inscrit sur trois registres disciplinaires. L'économie et les sciences politiques en s'appuyant sur des arguments comme la financiarisation de la ville et l'entrepreneuriat urbain, et leurs impacts sur les transformations urbaines (Harvey, 1989 ; Jessop, 1995 ; Le Galès, 2005). Une dimension

d'analyse sociologique (Martouzet, 2018). Quant à la troisième dimension, elle est d'ordre politique. Elle analyse le projet urbain comme instrument de transformation des rapports entre les villes et l'Etat (Pinson, 2009).

Si l'Ecole italienne conduite par Muratori, Aldo-Rossi, Caniggia et Levy, est considérée comme la principale fondatrice du discours du projet urbain dans les années 1960 (Mazzoni, 2008), il importe, toutefois de souligner que son émergence a coïncidé avec le tournant néo-libéral. En effet, dans un contexte de crise économique les Etats ont entrepris un « tournant néo-libéral » à partir des années 1980, dont les grands traits sont la réduction des dépenses publiques, la privatisation et/ou la concession des services urbains, et l'entrée en jeu du privé dans des secteurs où la responsabilité incombe aux institutions publiques (services urbains, infrastructures, etc.). Face à des attentes sociales grandissantes, les pouvoirs publics ont opté pour un mode entrepreneurial de gestion (Harvey, 1989; Pinson, 2009) devant désormais concourir à des compromis entre les parties prenantes (Ascher, 1995). Dès lors, les villes se sont engagées dans des projets de transformations urbaines majeures.

Ces changements sont intimement liés à une globalisation rampante et à un post-modernisme urbain (Ascher, 1995), dont les grands traits sont la mondialisation, le déclin des acteurs traditionnels et la compétitivité entre les villes (Sassen, 2016). Pour élargir leur base économique et renforcer leur durabilité, les villes n'ont d'autres choix que de mettre en œuvre des projets urbains, à contrario, elles perdent leur compétitivité. Dans ce contexte de compétitivité territoriale, les villes se sont inscrites, depuis plus de quatre décennies, sur la voie de mise en œuvre de projets urbains. Pour Harvey (1989) et Jessop (1995), le projet urbain s'inscrit dans une logique de transformation de l'action publique induite par les politiques néo-libérales des Etats. Pour Pinson & Vion (2000), le projet urbain constitue un outil de repositionnement de la ville à l'international et une volonté de fédérer les acteurs urbains dans un contexte de compétition urbaine internationale.

1.2. Le projet urbain, levier des événements sportifs et culturels

Dans l'impossibilité de réunir les conditions nécessaires pour mettre en œuvre des projets urbains d'envergure, notamment en termes de financement et de leadership politique, nombreuses sont les villes qui se sont appuyées sur de grands événements à caractère sportif, et culturel pour lancer des projets urbains.

Les villes ont osé des projets urbains porteurs de risques financiers, politiques et sociaux (tableau 3). Ces projets portent sur la revitalisation des centre-ville (Londres 1995-2020), la reconversion urbaine (Bilbao, 1989-2010), la couture urbaine pour la réunification d'une

capitale (Berlin 1996-2025), l'organisation d'un événement sportif comme les jeux olympiques (Montréal, 1976 ; Barcelone, 1992 ; Pékin, 2008 ; Londres, 2012, Paris, 2024), ou culturel (Gênes, 1992 ; Liverpool, 2002), ou pour la relance d'une nouvelle dynamique de développement urbain (Paris des années 1980 avec les projets de la Défense et depuis 2010 avec le Projet du Grand Paris).

Ainsi, plusieurs pays ont fait de ces événements une occasion pour faire des projets urbains des instruments de politiques urbaines pour la réalisation des infrastructures et des équipements, et le développement socioéconomique. Les villes s'appuient sur l'événementiel pour s'affirmer sur la scène internationale et pour faire face à des enjeux globaux de développement urbain. Si l'effet économique de ces projets urbains est parfois contestable, il convient toutefois, de reconnaître que leur effet spatial est indéniable par la mise en œuvre d'une politique de renouvellement urbain et la réalisation d'infrastructures (Vallat, 2006).

Tableau 3 : Grands événements (sportifs et culturels) comme leviers pour les projets urbains

Ville	Contexte	Objectifs du Projet urbain	Evènement	Période
Montréal (Canada)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte relance économique ▪ Attractivité de la ville pour des communautés étrangères 	Reconversion du vieux port et Village olympique -Mise en œuvre d'un programme ambitieux en logement -Reconversion des équipements de l'exposition universelle de 1967	Sportif (jeux olympiques de 1976)	1976
Barcelone (Espagne)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relance économique suite à l'adhésion à l'UE ▪ Ville qui tourne le dos à la Méditerranée ▪ Activité touristique faible 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise à niveau du port ▪ Réalisation des équipements et infrastructures ▪ Développement urbain axé sur l'évènementiel, le tourisme et le patrimoine 	Sportif (jeux olympiques de 1992)	1992
Saint Denis (France)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentration des communautés culturelles ▪ Franchissement difficile du territoire 	-Réaliser une couture urbaine par la couverture de l'autoroute -Réaliser des lignes RER et tramway Réconcilier le territoire avec ses habitants	Sportif (Coupe du monde de 1998)	1998
Gênes (France)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désindustrialisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconquête du port • Réalisation d'équipements culturels structurants avec effet catalyseur (Aquarium, Musé et salle de spectacle) • Développement urbain basé sur le tourisme et la culture 	Culturel (500 ^e anniversaire de C. Colombes) Capitales européennes de la culture	1992
Bilbao (Espagne)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désindustrialisation ▪ Perte d'attractivité 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisation du centre-ville • Réalisation d'équipements culturels et infrastructures • Rénovation de l'urbanisme et de l'architecture de Bilbao 	Culturel Musée de Guggenheim	2000

Liverpool (Grande Bretagne)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désindustrialisation ▪ Déclin de l'activité portuaire ▪ Rareté des financements 	Mise en valeur du patrimoine et de la culture pour rehausser le rôle central de la ville dans la croissance économique et la prospérité	Culturel (capitale européenne de la culture)	2002
Valparaiso (Chili)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ France du plan de la ville ▪ Du modèle centre / périphérie à une logique développement culturel ▪ Déclin du centre-ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement culturel en archipel. - Réactiver le centre-ville - Changement social présenté comme changement commercial 	Culturel	2002
Pékin (Chine)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en valeur un héritage civilisationnel et urbanistique 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation du Métro de Pékin - Injection de nouveaux équipements - Positionnement international 	Sportif (jeux olympiques de 2008)	2008

Source : Auteurs, 2020

1.3. Le projet urbain, une notion floue

Notion floue (Ingalinna, 2008), le projet urbain fait partie de ces concepts qui ne peuvent être compris que si on prend soin d'élucider leurs sous-entendus. Ainsi, le projet urbain est à la fois une vision et un processus qui fait appelle à une coalition d'acteurs autour d'objectifs et des modalités de mise en œuvre. Aussi, le projet urbain implique la mise en œuvre de ce que Pinson (2005, p.201) appelait la « *rationalité interactionniste* ». Et ce, du fait qu'il est l'instrument de gouvernance et de mobilisation sociale, ou de ce qui est qualifié par Lacousmes et Le Galès (2005) de « *l'Etat mobilisateur* ». Ces deux chercheurs définissent un instrument de l'action publique comme étant « *un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* ». Dans leur ouvrage, Lascoumes & Le Galès (2004, p.361) dressent la typologie des instruments de l'action publique comme suit :

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique et fiscal	Etat producteur de richesse, Etat redistributeur	Recherche d'une utilité collective, efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards Best practices	Ajustement au sein de la société civile, mécanisme de concurrence	Mixte : scientifique-technique et démocratiquement négocié et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Source : Lascoumes & Le Galès (2004)

Ce qui laisse déduire que le projet urbain fait partie des instruments incitatifs et conventionnels propre à l'Etat mobilisateur et qui puise sa légitimité de la recherche d'engagements directs émanant des acteurs locaux qu'ils soient institutionnels, socio-économiques, ou société civile (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Nous pouvons dire que le projet urbain est à la fois un projet politique, social, économique et urbanistique. Politique, car il traduit une vision stratégique portée par les acteurs institutionnels qui portent le projet urbain, et en premier lieu, la collectivité territoriale. Social, car il mobilise les forces vives pour répondre à des attentes sociales de la population sur un territoire donné. Economique, de par les investissements nationaux et étrangers mobilisés et les opportunités de création de la valeur et de l'emploi. Urbanistique, eu égard à ses composantes (immobilière, infrastructures, équipements, mobilité urbaine, etc.) et ses mesures d'aménagement sur un territoire urbain (renouvellement urbain, réhabilitation du patrimoine historique, réalisation d'une ligne de tramway, etc.).

Par ailleurs, si le projet d'architecture porte sur la forme du bâti (construit), en revanche, un projet urbain a une dimension complexe ou s'imbrique, l'urbanistique, le politique, l'économique, le social, et le culturel. Inscrit dans le champ de l'aménagement urbain, le projet prend différentes formes : on parle de « projet urbain », « projet de ville », et « projet de territoire ». Cette diversité terminologique renvoie à des critères de taille, contenu et échelle de l'action publique.

Ainsi, le « projet de territoire » est l'aboutissement d'une mobilisation et d'une concertation des forces vives d'une collectivité pour un avenir partagé d'un projet à l'échelle d'un territoire ou une agglomération. S'agissant du « projet de ville », il est la déclinaison d'un projet de territoire à l'échelle d'une ville. Il s'agit d'un programme intégré de développement d'une ville allant du culturel à l'aménagement urbain en passant par le socio-économique selon une approche globale et convergente (figure 1). Alors que le projet urbain, représente une déclinaison programmatique d'un projet global de la collectivité autour d'un projet opérationnel concerté et partenarial (Pinson, 2009).

Figure 1 : Echelles d'un projet urbain

	Echelle	Déclinaison
Projet urbain global	Agglomération	Planification stratégique
Projet urbain local	Ville	Programme intégré
Projet urbain de quartier	Quartier	Planification opérationnelle
Projet urbain d'architecture	Bâtiment	Programme d'opération

Source : Auteurs, 2020

Dans le contexte national, le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme définit dans sa circulaire de 2002, le projet urbain comme « *Une nouvelle démarche susceptible d'offrir un cadre d'action et d'autorégulation évolutif, ouvert et efficace à rehausser la qualité de la vie urbaine, à s'ouvrir de par ses objectifs aux multiples acteurs et à essayer de corriger les imperfections de la planification urbaine* ».

La circulaire ministérielle laisse présager déjà à l'époque que le choix des pouvoirs publics pour ce mode opératoire serait porteur de transformations urbaines en termes de rehaussement de l'urbanité et d'ouverture sur les acteurs. Ce qui laisse déduire que la production de la ville par le plan est entachée de dysfonctionnements à fort impact sur les établissements humains et les milieux de vie urbains et naturels. L'action ministérielle pour un urbanisme de projet est synonyme de la reconnaissance que la production de la ville par le plan n'est pas adaptée aux mutations urbaines.

D'ailleurs, la démarche "projet" a été l'une des recommandations de la première rencontre nationale des Agences urbaines qui précise que « *l'adoption de la démarche de «projet» a forcément induit et entraînera davantage à l'avenir de dépasser le mode de planification classique, à gestion limitée et peu dynamique, (...) qui nécessite l'exercice de nouvelles fonctions et métiers tels que médiation, intermédiation et interface entre acteurs, institutions et populations* » (MUAE, 2006)..

2. Le projet urbain, une démarche itérative ascendante

Le projet urbain a bâti sa notoriété, par rapport à la planification de plan, sur la mise en avant des dimensions liées à sa démarche et son contenu.

2.1. Démarche ascendante et délibérative

Le projet urbain émane d'une réflexion partagée entre les parties prenantes. Basée sur le compromis, la réflexion doit être déclinée en axes stratégiques et actions à réaliser avec des moyens fixés à l'avance. Pour Busquets (1990), le projet urbain s'appuie sur sa matérialité de transformer la ville dans le cadre d'une démarche globale. Alors que dans la planification axée sur le plan, l'objectif recherché est la cohérence à l'échelle de la ville. Objectif difficile à atteindre du fait que, si le plan est opposable dans ses options, son opérationnalité n'est pas garantie au regard des contraintes institutionnelles, financières et techniques. De surcroît le décalage entre les prévisions et l'évolution de la ville fait en sorte que certains projets n'ont d'autres issues que dans un cadre dérogatoire⁴.

⁴ La dérogation consiste à déroger à une disposition réglementaire pour apporter des solutions à des problèmes pratiques qui ne peuvent être décelés à l'avance dans une réglementation d'urbanisme

Pour dire que contrairement à la logique descendante du plan au projet, la démarche projet urbain s’opère dans une logique ascendante du projet au plan et offre des allers-retours entre les différentes échelles territoriales, allant du quartier à l’agglomération (Courcier, 2002).

2.2. Intégration et ouverture démocratique

Par son approche « *interactionniste, itérative, incrémentaliste, et délibérative* » (Pinson, 2009), le projet urbain offre des opportunités à la révision de son contenu par les parties prenantes. Alors que le projet axé sur le plan résulte d’une démarche d’experts qui se veut scientifique (diagnostic territorial, propositions d’aménagement et de règlement). Axé sur une approche juridique, le plan est resté figé dans ses options au point d’être dépassé par la dynamique urbaine. Dans un contexte de développement urbain mouvant et incertain, l’approche prévisionniste axée sur l’ouverture des zones à l’urbanisation, la programmation des équipements est mise à rude épreuve (Pinson, 2009).

Porteur d’une ambition politique, le projet urbain s’ouvre sur des choix issus de négociation et concertation entre les parties prenantes. Pour Courcier (2002, p.17), « le processus mis en œuvre permet d’aboutir à un compromis. D’où le trait mobilisateur du projet urbain en tant qu’un ensemble d’actions et choix plutôt que des objectifs généraux pour la société.

2.3. Processus itératif

Le projet urbain n’est pas figé. Il évolue en fonction des contraintes et incertitudes qui peuvent se dresser sur son chemin. Cette souplesse a les bienfaits de tenir compte des attentes sociales, d’intégrer d’autres acteurs dans la conception, voire permettre l’appropriation par la population des composantes du projet. Alors que, la planification est à la merci des incertitudes plurielles. Toutefois, pour que ce mode opératoire ne soit pas antinomique à l’urbanisme, le projet doit « *être encore plus que dans la planification traditionnelle, formalisé, explicite, durable, totalement accepté et approprié par tous les intervenants et les stratégies doivent être plus procédurales* » (Ascher, 1995, p.212). Le tableau 4 ci-après illustre les dimensions mises de l’avant par la planification axée sur le plan et le projet urbain.

Tableau 4 : Comparaison des dimensions mises de l’avant (planification plan vs projet urbain)

Planification traditionnelle	Projet urbain
Cohérence globale et logique descendante <ul style="list-style-type: none"> • Exhaustivité à l’échelle de la ville, vision intégrée des différentes dimensions du territoire • Du plan d’ensemble au projet local 	Cohérence locale et logique ascendante <ul style="list-style-type: none"> -Approfondissement d’un projet particulier, délimité dans le temps et l’espace -Du projet particulier au plan global
Logique instrumentale et bureaucratique <ul style="list-style-type: none"> • Découpage et fonctionnalisme 	Intégration et ouverture démocratique <ul style="list-style-type: none"> • Intégration différentes dimensions du projet

<ul style="list-style-type: none"> • Légitimation du projet par des données extérieures • Objectifs généraux de l'intérêt public définis par les planificateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Confrontation des composantes internes projet • Objectifs spécifiques, intérêt général à construire progressivement avec les acteurs
<p>Processus de planification linéaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distinction nette entre conception et réalisation • Schéma précis, directif et figé 	<p>Processus de planification ouvert et souple</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les étapes du projet se confortent • Ouverture aux opportunités et aux incertitudes

Source : Courcier, (2002, p.20)

2.4. Le projet urbain, l'acteur au cœur du processus

Le projet urbain est adopté par une pluralité d'acteurs au vu de sa démarche itérative et mobilisatrice, sa portée globale, et son ouverture aux incertitudes (Roncayolo, 2000 ; Ingalina, 2002 ; Pinson, 2005). Les tentatives de définition du projet urbain sont intimement liées au champ de recherche des auteurs. Ainsi, la définition du projet urbain gravite autour des concepts de mobilisation, gouvernance, ressources, acteurs, co-construction, coalitions, etc. Celle de G. Pinson (2006) nous semble la plus expressive des enjeux de ce concept, et qui fait du projet urbain « un instrument mobilisateur des acteurs par un processus de constitution et de valorisation des ressources ». C'est une définition qui met l'acteur au cœur du processus de mis en œuvre. C'est une notion qui couvre les différentes échelles du projet urbain (quartier, ville ou métropole). Un projet urbain est une émanation d'une vision portée par des acteurs, et traduite en objectifs stratégiques réalisables. Car, dans beaucoup de cas, le projet urbain est loin d'être lisible pour beaucoup d'acteurs (Courcier, 2002). Nombreux d'ailleurs, les cas de projets urbains non aboutis ou ayant connus des difficultés lors de la mise en œuvre, de par, les incompréhensions des acteurs ou les risques liés au financement.

2.5. Le projet urbain, des incertitudes persistantes

Par les projets urbains « les villes se construisent des images qui les rendent reconnaissables à l'extérieur (...) créent les conditions qui leur permettent de devenir des nœuds de réseaux de relations économiques et culturels » (Bagnasco et Le Galès, 1997, p.13). Toutefois, cet objectif est entouré d'embûches plurielles. Un projet urbain se conçoit dans une temporalité 't' et il voit le jour à un temps 't+n'. Entre ces deux temporalités, le projet peut subir des transformations, voire des obstacles qui rendent ses options obsolètes ou irréalisables, et qui font qu'il n'est plus en correspondance avec l'esprit qui l'a conçu (Martouzet, 2018).

Les villes qui ont osé réaliser des projets urbains, ont pris des risques énormes aussi bien sur les plans politique, financier que socio-économique. Masboungi (2016, p.37) disait que « mener un projet urbain, c'est oser prendre le risque de se tremper ». Parier sur l'avenir urbain est une œuvre qui n'est pas sans risque aux vus des conjonctures économiques et du temps long que requière un projet urbain. L'incertitude d'un projet, peu importe sa dimension,

est telle que même dans les domaines réputés techniques, le risque est grand (figure 2). Pour Ramirez-Cobo (2016) ce risque s'accroît de la planification axée sur le plan à la planification projet.

Figure 2 : Les échelles d'incertitude dans la planification du projet urbain



Source : Ramirez-Cobo, 2016

De par les incertitudes qui pèsent sur le projet urbain en termes de portage politique, gouvernance, financement et acceptabilité sociale, il est clair que sa mise en œuvre est un processus exigeant, à réinterroger, à rectifier voire à réinventer. Quelles sont ces incertitudes qui se dressent sur le chemin d'un projet urbain ?

▪ Ampleur des enjeux

Voulus comme de grandes opérations de revitalisation des centres villes, de redynamisation économique et sociale ou de renouvellement de quartiers, les projets urbains sont soumis à des contraintes d'ordre urbanistique, socio-économique, culturel et environnemental. En effet, la mise en œuvre du projet urbain n'est pas une tâche aisée au vu de la complexité des logiques des parties prenantes et de leurs attentes.

L'ampleur du défi consiste à mener à bon port le projet urbain tout en créant les conditions nécessaires pour une prise en compte des aspects socio-économiques, environnementaux et culturels. D'ailleurs, les erreurs urbanistiques sont considérées comme les plus coûteuses à corriger. En d'autres termes, il revient à composer avec des paramètres ou s'interfèrent l'humain, le technique et l'économique, de surcroît, évolutifs dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, aux dilemmes « rayonnement vs gentrification » et « métropole vs proximité », d'autres couples dichotomiques caractérisant la complexité des projets urbains pourraient être identifiés, dont « les logiques de court terme vs les logiques de long terme » ou « la préservation de l'environnement naturel vs le développement économique ». Cette complexité est au cœur d'un autre paradigme, celui du développement durable, en vertu duquel il convient d'intégrer les dimensions écologiques, économiques et sociales du développement, à prendre en compte le court et le moyen terme et l'articulation entre les échelles spatiales (Campbell, 1996)⁵.

⁵ Cité par Viel L., Lizarralde G. et al (2012) in « L'influence des parties prenantes dans les grands projets urbains », *Cybergeo : European Journal of Geography* [Online], Regional and Urban Planning.

▪ Temps (politique Vs économique)

La fabrique urbaine obéit à des temps variés allant de l'action urbaine quotidienne des usages et modes de vie des citoyens aux grandes interventions des acteurs urbains (promoteurs immobiliers, aménageurs urbains, entreprises etc.) programmées sur le long terme.

Inscrits dans une temporalité de moyen et long terme, les projets urbains sont, de par leur complexité, à la merci des contraintes des temps du politique (mandat électoral), de l'économique (rentabilité) et du citoyen (attentes sociales). Ainsi, le temps long implique l'incertitude, le dialogue, voire le refus. « À l'échelle urbaine comme dans d'autres domaines, ce sont les caractéristiques du jeu qui changent, aussi bien que ses règles » (Bourdin, Lefevre et Melé 2006, p.27), ainsi que les rôles respectifs joués par les différents acteurs de la ville. En effet, il est des situations où le temps du projet doit s'accélérer pour acquérir la crédibilité de l'action (Masboungi, 2016). La réalisation du Musée Guggenheim qui a servi de levier pour l'accélération de tout un processus de régénération de plusieurs projets urbains à Bilbao, en est un exemple de crédibilisation de l'action publique sur la ville.

▪ Exigences sociales

Pour répondre aux sensibilités sociales, économiques et politiques, le projet urbain doit être ferme dans ses intentions et souple dans ses interprétations. Aussi, importe-t-il de souligner que le projet urbain est une occasion pour promouvoir la démocratie participative en mettant à contribution la population dans les choix urbanistiques et socio-économiques. Il n'est d'adhésion à l'action publique urbaine que si la participation citoyenne est de mise. Dès lors, le processus du projet urbain se présente comme « *une dynamique d'action inscrite dans le temps qui fait en permanence dialoguer, d'une part, des choix et, d'autre part, un stock de ressources en constante évolution* » (Pinson, 2006, p.637).

Ce stock de ressources n'est pas illimité au vu des contraintes qui caractérisent l'écosystème du projet : risques financiers, revirement de situation des acteurs, impératifs du développement durable, participation citoyenne.

2.6. Le projet urbain, un outil politique fédérant une pluralité d'acteurs

Confrontées à des enjeux urbains multidimensionnels et aux attentes sociales grandissantes, les villes s'inscrivent dans cette complexité urbaine. Cette dernière fait appel à des acteurs d'horizon pluridisciplinaires (économie, urbanisme, ingénierie, finance, management, marketing, sociologie, etc.).

Les expériences internationales démontrent que les stratégies de mise en œuvre des projets urbains diffèrent en fonction des contextes institutionnels, politiques et socio-économiques.

Qu'il s'agit des pays anglo-saxons ou latins, des pays du Nord ou du Sud, le dénominateur commun de ces expériences est l'influence des élites urbaines dans la prise de décision stratégique (Harvey, 1989, Swyngedouw & al., 2002 et Pinson, 2009).

Pour répondre aux profondes mutations institutionnelles et socio-économiques que connaissent les villes, le projet urbain s'est progressivement imposé comme une alternative à la complexité des sociétés urbaines difficilement gouvernables (Jessop, 1995).

Dans ce contexte de complexification croissante qui caractérise la gouvernance des villes, le projet urbain est considéré comme un instrument déterminant pour permettre l'action concertée de plusieurs acteurs et la structuration de ces systèmes pluralistes (Pinson, 2009). Il s'est substitué à la vision statique et dirigiste qui prédominait dans les années de croissance, principalement à travers l'instrument du plan, et incarne une forme plus souple d'action sur l'espace et les sociétés urbaines. Le projet urbain mobilise donc une pluralité d'acteurs publics et privés engagés dans le devenir de la ville sur une base partenariale et sur des temporalités relativement longues.

Outil politique, le projet urbain est instrumentalisé au profit de la construction des gouvernements urbains ou de dispositifs de gouvernance urbaine. Dans la démarche de projet urbain, il y a une volonté de refonder, autour des gouvernements urbains, un nouveau rapport entre le pouvoir politique et la société locale (Pinson, 1999, 2006). Vu sous sa dimension physique (projet de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur. Vu comme processus (projet d'agglomération ou projet de développement), il doit être l'occasion de la constitution de systèmes d'acteurs (publics ou privés) stabilisés, capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une multitude de secteurs.

2.7. Le projet urbain, un mode opératoire axé sur des structures ad hoc

La complexité, l'incertitude, l'expertise, le financement sont autant d'arguments avancés par les pouvoirs publics pour faire porter les projets urbains par des technostructures de l'Etat. Levier pour transformer le cadre de vie, créer de la cohésion sociale, réaliser des équipements structurants, et positionner la ville sur l'échiquier international, le projet urbain exige un engagement fort et long des pouvoirs publics. C'est à la puissance publique de donner la vocation d'un espace urbain ou l'attractivité d'un territoire et de se doter des instruments et outils de consécration de la vocation dans le cadre d'un projet urbain.

Pour passer de l'intention à la réalisation, un projet urbain nécessite un pilotage politique et technique. S'il est admis que le portage politique est avant tout assuré par la puissance

publique, en revanche, le portage technique renseigne qu'à chaque situation spécifique, s'invente une structure ad-hoc (Pinson, 2005). Les facteurs déterminants sont le contexte politique, la conjoncture économique, la nature des porteurs (public et/ou privé), et la maturité du processus de consultation. Si dans les pays anglo-saxons, le recours à des sociétés privées pour la mise en œuvre des projets urbains s'inscrit dans les gènes de l'économie libérale. Cependant, il convient de préciser que dans l'Europe latine et le Maghreb, les pays ont adopté des formes différenciées (Lecroart, 2007, Pinson, 2009, Hubert, et al, 2014). Elles varient entre les sociétés à capitaux publics (Rabat, Casablanca, Bilbao, Paris, Lisbonne, etc.), et les sociétés d'économie mixte permettant le financement et l'opérationnalisation de grands projets urbains et assurant une maîtrise publique de la réalisation des projets (Barcelone, Lyon, Gènes, etc.) (Tableau 5).

Le projet urbain se démarque par sa dimension. Dans le cas de grands projets, les auteurs parlent de « mégaprojets », « super-projets » « projet royal » ou encore « projet présidentiel » (Cattedra, 2010 ; Aoun, 2016). Les risques techniques, financiers, la durée du processus, l'impact économique et la question foncière, la complexité des stratégies sont les principaux traits, et non des moindres, qui caractérisent les grands projets urbains.

Tableau 5 : Portage politique et opérationnel des projets urbains

Ville-Métropole	Projet urbain	Portage politique	Portage opérationnel
Casablanca	Programme de développement de Casablanca (2013-2020)	Etat	Casa-Aménagement Société de développement local avec conseil d'administration politico-technique
Rabat	Projet de développement intégré "Rabat ville lumière capitale culture du Maroc" (2014-2020)	Etat	Rabat-Aménagement Société de développement local avec conseil d'administration politico-technique
Barcelone	Projet urbain Forum Besos (1996-2010)	Ville	Infrastructures de Levant Société à capitaux publics-privés
	Projet urbain Forum 22@bcn (2000-2020)		22@SA Société à capitaux publics-privés
Bilbao	Projet de régénération urbaine de Bilbao (1989-2010)	Ville	Bilbao Ria 2000 Structure politico-technique gérée par une équipe pluridisciplinaire
Montréal	Quartier international de Montréal (1998-2003) Revitalisation de 27 ha du centre-ville par la couverture de l'autoroute ville-Marie	Ville	Société du quartier international , organisme à but non lucratif pour le plan d'aménagement Gouvernement, Caisse de dépôt et placement du Québec, l'Association des riverains du quartier international de Montréal
Dublin	Projet de revitalisation de Dublin (1999-2004)	Etat	Corporation de Dublin Structure en SA chargée de la réalisation du projet
Lisbonne	Projet du parc des nations (1993-1998)	Etat	Parc Expo'98 Société de développement urbain à capitaux publics mais de droits privés
Gènes	Projet de régénération Porto Antico (1991-2010)	Ville	Porto Antico Spa Société d'économie mixte entre la ville, l'autorité

			portuaire et la chambre de commerce
Paris	Plaine de France (2000-2020)	Etat	EPA Établissement public d'aménagement de Plaine de France
Lyon	Lyon confluence Projet de revitalisation du centre-ville de (Ville	SEM Lyon Confluence Société d'économie mixte présidée par le Maire pour l'aménagement d'un quartier au centre-ville

Source : Auteurs, 2020

L'expérience marocaine est riche en enseignements quant aux structures ad-hoc pilotant des projets urbains (Kheireddine, 2017). Les premières expériences sont nées dans les années 1980-1990 sous le giron de l'Etat. Il s'agit de la Société d'Aménagement Ryad (SAR) pour l'aménagement du pôle urbain Ryad à Rabat et la Société Nationale d'Aménagement Communal (SONADAC⁶) pour la réalisation de l'avenue royale à Casablanca. Cependant il convient de souligner que les années 2000 et 2010 ont connu l'émergence de technostructures axées sur des partenariats public-privé. Sur ce registre sont inscrites les filiales de trois Sociétés d'Etat : la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG)⁷, le Holding d'Aménagement AlOmrane (HAO)⁸, et récemment, l'Office Chérifien des Phosphates (OCP)⁹.

A l'instar d'autres pays du Nord comme du Sud, la tendance est à un glissement vers un modèle de gouvernance urbaine résolument tourné vers des structures ad hoc (agences et/ou SDL) pilotées par des technocrates issus des entreprises publiques et/ou privées. Une tendance « qui a marginalisé les institutions depositaires de la démocratie locale au profit de ces espaces abrités du regard du public que sont les agences technocratiques » (Pinson, 2020, p.104). Nombre de travaux ont pointé ce phénomène d' « évasion institutionnelle » impactant les lieux traditionnels de délibération au profit de ces nouvelles technostructures (Idem, p.108).

Entre une structure ad-hoc sous forme d'agence publique¹⁰ ou société filiale d'un holding privé¹¹, les pouvoirs publics au Maroc ont opté pour une stratégie à géométrie variable. Laquelle stratégie a été dictée par l'ampleur des enjeux politiques, urbanistiques et financiers des projets urbains. Les travaux menés par Barthel et Zaki en 2010 reviennent sur les modes

⁶ Créée en 1992 cette Société d'Etat a pour principale mission d'assainir le foncier qui va servir à la réalisation de l'Avenue Royale à Casablanca

⁷ Holding public financier crée en 1959 pour gérer et valoriser les retraites des fonctionnaires. Aujourd'hui, le Holding a développé ses activités, outre la finance, l'immobilier, le tourisme, il opère dans les villes via sa filiale CDG Développement

⁸ Société d'Etat, créée en 2007, ce Holding est le levier de l'Etat dans la production de l'habitat, la résorption des bidonvilles et la réalisation d'un programme de villes nouvelles

⁹ Fondé en 1920 et transformé en 2008 en SA, l'OCP est une société anonyme exportatrice des phosphates. Via ses filiales (SADEV et PUMA), cette société réalise des pôles urbains à Benguerir (60 km de Marrakech) et El Jadida

¹⁰ Les Agences de Bouregreg et de Marchica, créées respectivement en 2005 et 2010 pour l'aménagement et le développement de la vallée de Bouregreg (Rabat-Salé) et la lagune de Marchica (Nador)

¹¹ Agence d'Urbanisation et de Développement d'Anfa (AUDA), Société Al Manar pour l'aménagement de la marina de Casablanca, Société d'Aménagement de Zenata (SAZ)

opératoires initiés par ces nouveaux acteurs urbains dans la production de la ville. Appréhendés à partir de plusieurs entrées (mode de pilotage, partenariat, marketing urbain, médiation urbaine...), ces travaux ont souligné les changements majeurs introduits par ces structures, aussi bien, au Maroc que dans les pays du Maghreb.

Voulu comme un contournement de la bureaucratie administrative et du manque d'expertise au niveau local, ce mode opératoire axé sur "l'agencification" de l'Etat (Dormois, 2016) ou des SDL (Pinson, 2006) est interrogé du moins à trois niveaux. Le premier est d'ordre politique. Si ce choix de l'agencification s'impose, il est toutefois permis de s'interroger sur sa portée en matière de démocratisation en raison de l'absence de portage politique par les élus locaux. Le second est d'ordre socio-économique. Il interroge l'intérêt général du fait de l'absence des mécanismes de régulation et de concertation lors de la conception et mise en œuvre des projets. Le troisième est d'ordre opérationnel, il interroge l'action publique qui n'a de sens que si elle arrive à fédérer au tour des programmes et projets l'ensemble des acteurs à l'échelle locale. Pour preuve, si des expériences sont concluantes, il est tout à fait indiqué que d'autres sont qualifiées de fiasco sur les plans opérationnel et financier (Sonadac) et d'autres sont restées sans suite (Société *Jnane Fès*). Il est donc, légitime de s'interroger sur les passerelles entre le monde politique et ce mode technocratique axé sur des structures ad hoc, et ce pour épargner les projets urbains des coûts démesurés.

Déconnectées du contexte de leur implantation, ces structures ont tendance à penser que l'expertise technique est la panacée de toutes les problématiques qui peuvent surgir lors de la réalisation d'un projet urbain (relogement, réhabilitation, renouvellement urbain...). L'expérience a démontré que ces sociétés ont pêché au regard de la sous-estimation des enjeux des opérations (gouvernance, technique, financier).

De ces expériences, il importe de retenir qu'au vu de la complexité, l'échelle de grandeur, la temporalité, les acteurs urbains en charge du pilotage des projets se trouvent alors confrontés à des incertitudes multiples (Callon, Lascoumme, Barthel, 2001). En effet, la crise économique, le désistement de certains investisseurs, le non-respect des engagements par les partenaires du projet (publics ou privés), le faible portage politique, les intérêts conflictuels, les imprévus de circonstances en termes de coûts et de fortes attentes sociales sont autant d'incertitudes qui pèsent de leurs poids sur la réalisation des projets urbains.

La mise en œuvre des projets urbains ne s'accomplit pas toujours sans difficultés, d'où la nécessité de refonder les rapports de l'Etat aux territoires, et donc aux citoyens. Nous estimons qu'il est temps de consacrer une rupture de la centralité politique pour amorcer de

nouvelles échelles territoriales de proximité, et dont la régionalisation avancée de 2015 en est un des leviers pour davantage de partage de responsabilité entre acteurs, de synergie et d'intégration des politiques publiques. D'ailleurs, la majorité des acteurs qu'ils soient politiques, économiques ou société civile s'accordent à dire qu'il n'est plus permis de faire remonter les problèmes du local vers le central.

2.8. Le projet urbain, un partenariat au pluriel

Il convient de souligner que le partenariat est l'esprit même de la structure ad-hoc qui porte le projet urbain, et autour duquel, sont fédérées les différentes parties prenantes, dont l'objectif est de rendre la ville attractive aux investisseurs nationaux et internationaux. Levier du projet urbain, le partenariat, qu'il soit public-public ou public-privé, est conçu pour faire aboutir le projet. Pour cela, les parties prenantes mettent leurs ressources techniques et financières et leurs expertises au service du projet urbain, et partagent les risques (Pinson, 2009).

Au vu des expériences internationales et du poids pesant des investissements nécessaires, le partenariat avec le privé est incontournable, toutefois, il doit être sous supervision et pilotage du public, garant de l'intérêt général. Car la prépondérance des implantations étrangères dans les principales aires métropolitaines, et principalement dans les centres villes, pose aux aménageurs la question de l'équité spatiale et du glissement vers la rente immobilière.

Par ailleurs, la littérature sur la mise en œuvre des projets urbains à l'échelle internationale renseigne sur des formules de partenariat public-privé est le plus répandu, et ce pour assurer aux projets urbains la pérennité en termes de financement et d'opérationnalisation. Cependant, ce partenariat public-privé n'est pas épargné des contraintes d'ordre politique, socio-économique, technique ou financier, et qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre des projets urbains. Il n'est pas rare que des partenariats public-privé soient abandonnés suite à des désistements des investisseurs privés étrangers.

De par le monde, les expériences des grands projets urbains ont sollicité une forte contribution de l'État. Mais elles ont également impliqué une participation des collectivités, et surtout, des investisseurs privés.

Les expériences internationales renseignent sur deux formes de partenariat entre les acteurs publics et privés : Une première où les acteurs privés portent l'initiative du projet urbain et s'allient aux autorités publiques (Royaume Uni, Canada). Une deuxième où l'initiative est de nature publique et nécessite l'implication du privé pour le financement du projet. Cette dernière formule est la plus fréquente. Elle rencontre un succès variable selon les villes, mais également, selon les projets (Demazière & Rodriguez, 1998).

3. Projet urbain de Rabat, pour une ambition culturelle

Capitale nationale, la ville de Rabat fait face à des défis urbains. Cette déficience est le résultat d'une gestion urbaine axée sur "le plan" qui a prouvé ses limites, aussi bien, en termes de gestion urbaine que de réalisation des infrastructures et équipements prévus par les documents de planification. Pour relever ces défis et inscrire la capitale sur la voie du développement urbain, la vision stratégique 2030 pour Rabat recommande comme objectifs stratégiques le renouvellement urbain, la requalification de l'espace public, l'articulation entre le développement urbain et la mobilité urbaine, et la réalisation des infrastructures. Le projet urbain "Rabat Ville Lumière et Capitale Culturelle du Maroc (RVLCCM)" s'inscrit dans cette lignée.

3.1. RVLCCM, un projet porté au plus haut niveau de l'Etat

Porté au plus haut niveau de l'Etat, le projet RVLCCM a été lancé en 2014 dans l'objectif de « hisser la capitale du Royaume au rang des grandes métropoles mondiales ». Ce projet urbain se distingue par le portage, la démarche, les moyens financiers mobilisés et le cadre institutionnel de sa mise en œuvre. Signée devant le Roi Mohammed VI, la convention constitue un cadre pour « l'élaboration d'une vision de développement urbain intégré axée sur la convergence des programmes sectoriels et locaux, et qui visent le développement humain »¹².

Inscrit dans une volonté de rehausser la ville de Rabat sur l'échiquier des capitales régionales et internationales, le projet RVLCCM s'accomplit dans un cadre de partenariat public-public. Stabilisé par un portage au plus haut niveau de l'Etat, le projet urbain s'opère dans un contexte marqué par un système d'acteurs politiques et sociotechniques complexe, soit dix-huit parties prenantes.

3.2. RVLCCM, sept axes stratégiques pour une ambition culturelle

Le projet urbain RVLCCM s'inscrit dans « une vision de développement du tissu urbain des différentes villes du Royaume selon une vision cohérente et équilibrée », et « permettra à Rabat de se hisser au rang des grandes métropoles mondiales »¹³. Dès lors, le chemin est balisé pour l'inscrire à l'instar d'autres expériences internationales sous l'ambition culturelle. Composé de sept axes stratégiques, le projet RVLCCM intègre plusieurs fonctions urbaines et articule plusieurs dimensions d'ordre urbanistique, économique, social, environnemental, et culturel. Sa consécration se manifeste par des infrastructures de proximité, mais aussi, par des

¹² Article premier de la convention-cadre du programme RVLCCM

¹³ L'Agence MAP du 12/05 2014

équipements emblématiques capables de signifier son ambition de capitale culturelle du Maroc. Ces axes stratégiques portent sur (1) la valorisation du patrimoine culturel, (2) la préservation des espaces verts, (3) l'amélioration de l'accès aux services et équipements sociaux (4) la requalification du tissu urbain et résorption des bidonvilles, (5) la modernisation des équipements de transport routier et ferroviaire, (6) la promotion des activités économiques, et (7) le renforcement des infrastructures de base.

3.3. RVLCCM, un pilotage stratégique assuré par le Wali

Président du comité de pilotage, le wali est le point de passage obligé des parties prenantes. Cette instance de pilotage est le lieu d'échanges entre l'ensemble des parties prenantes (élus, techniciens, maîtres d'œuvre, entreprises), et à qui il revient de définir la régularité des réunions, les personnes participantes, les contenus et les modes de fonctionnement. En sa qualité de président du comité de pilotage, le wali assure des relations multi-acteurs et des débats dans le cadre des comités pouvant rassembler les élus et les techniciens, et dans certains cas, des acteurs extérieurs aux institutions politico-administratives.

Si l'élaboration du projet urbain ne peut faire le raccourci des collectivités territoriales, nous ne pouvons dire que ces acteurs ont pesé dans cette démarche au regard du poids des instances du pilotage du projet. Quant au portage politique, il n'est pas très affirmé. Le dispositif des collectivités territoriales l'assume sans être le pilote. Toutefois, les collectivités locales sont représentées au comité de pilotage stratégique au même titre que les autres parties prenantes.

3.4. La SRRA, un pilotage opérationnel et de suivi

Pour mettre en œuvre le projet RVLCCM, la convention-cadre précise dans son article 5 la création de la Société "Rabat Région Aménagement (SRRA)" « *pour veiller à la réalisation des projets qui lui seront affectés et au suivi des réalisations du programme intégré* ».

Eu égard aux missions élargies¹⁴ allant de l'acquisition, la réalisation et la cession, voire même au recours à l'emprunt sur le marché financier, nous nous pouvons que s'interroger sur la place de l'institution locale dans les décisions prises par cette SDL. Surtout si on sait que le mémorandum d'entente porte sur des engagements d'un montant global de 9.4 milliards de dirhams, et qui donne à la SRRA des pouvoirs pour l'acquisition de terrains, le développement de complexes socio-administratifs, ainsi que la réalisation des infrastructures de loisirs, des équipements de proximité, de prise de participation dans des sociétés et entreprises et la vente de biens immobiliers. Bien que son statut et ses missions ne la prédisposent pas au rang de certains acteurs urbains qui ont des prérogatives larges, il

¹⁴ Décret n° 2-14-565 du 1/08 2014 autorisant la création de la SA dénommée « Rabat Région Aménagements

convient, toutefois, de préciser que la SRRA tire son positionnement du portage stratégique au plus haut niveau de l'Etat du projet urbain RVLCCM.

3.5. RVLCCM, un financement essentiellement étatique

D'emblée il convient de préciser que le projet RVLCCM est foncièrement porté par le budget de l'Etat, avec en arrière-plan, la valorisation des emprises foncières et des friches urbaines. D'un montant global de 9425 millions dhs, il est clair que nous sommes face à un cas unique dans l'histoire du financement des villes au Maroc au vu du montant et de l'échéancier. La ville de Rabat rentre pour 710 millions dhs, soit seulement 7.5% du budget global.

Ces investissements financiers conséquents sont loin d'être à la portée du budget de la capitale politique : « *Il serait difficile pour notre commune de mobiliser un budget dépassant les 9 milliards de DH en quatre ans pour réaliser ce programme de développement urbain de grande envergure* », précise un adjoint au maire de Rabat¹⁵. D'où « *le recours de la ville à des crédits auprès du Fonds d'Équipement Communal (FEC) pour s'acquitter de sa contribution dans le financement du programme Rabat ville lumière* »¹⁶. Ce qui laisse entrevoir que la production urbaine s'accomplit et se finance davantage par l'Etat en l'absence de mécanismes institutionnels et opérationnels pour l'encouragement de l'initiative privée dans la co-production de la ville. Mobiliser un financement de 9.4 milliards dhs pour la capitale sur une période de moins de cinq ans renseigne, certes, sur la volonté politique pour « *permettre à Rabat de se hisser au rang des grandes métropoles mondiales* »¹⁷, cependant, la pérennité de ce choix reste compromise par les aléas socioéconomiques.

Si les pouvoirs publics ne cessent de parler du partenariat public-privé comme choix stratégique dans la réalisation des projets, il importe, toutefois, de souligner que le projet RVLCCM mobilise des financements de dix départements ministériels, de trois collectivités territoriales (Région, Préfecture, Commune), et quatre entreprises publiques (CDG¹⁸, AAVB¹⁹, ONCF²⁰, ANCCFC²¹). On serait tenté de dire que l'État est partout. Ce mix institutionnel dans le financement du projet de Rabat annonce-t-il un redéploiement de l'Etat

¹⁵ L'Économiste du n°5487 du 03/04/2019

¹⁶ L'Économiste du 03/04/2019

¹⁷ Communiqué de l'Agence Maghreb Arab Press du 12 mai 2014 sur le lancement du projet RVLCCM

¹⁸ Holding public financier créée en 1959 pour gérer et valoriser les retraites des fonctionnaires. Aujourd'hui, le Holding a développé ses activités, outre la finance, l'immobilier, le tourisme, il opère dans les villes via sa filiale CDG Développement

¹⁹ Agence d'Aménagement de la Vallée du Bouregreg, créée en 2005 par la loi n°16-04

²⁰ Office National des Chemins de Fer comme Etablissement public Industriel et Commercial créé en 1963 pour le transport ferroviaire de voyageurs/ marchandise

²¹ Créée en vertu de la loi n°58-00 du 13 juin 2002, l'Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie exerce pour le compte de l'Etat la législation et la réglementation en matière d'immatriculation de la propriété foncière, de cadastre et de cartographie

dans la production urbaine. Quid du financement, du fonctionnement et de l'entretien de ces équipements, une fois les projets réceptionnés par la ville de Rabat.

Si le projet RVLCCM offre un espace d'émulation des compétences, de la transversalité et du partage de bonnes pratiques pour construire une « vision » commune. Il importe, toutefois, de préciser que sa mise en œuvre renseigne sur une déconnexion de ses porteurs stratégiques par rapport aux élus et citoyens, sans que l'on puisse d'ailleurs observer des formes de résistances. Plus encore, ces nouvelles manières de faire viennent consacrer les premières expériences des projets urbains portées par des structures ad hoc et qui ont court-circuitées les élus.

Ce mode de production de la ville ouvre la voie à des controverses entre des intérêts politiques, professionnels et socioéconomiques, en dépit du dispositif de pilotage et de suivi. Aussi, le projet comme instrument de gouvernance, laisse entrevoir une mise en réseau d'une coalition d'acteurs marquée par le redéploiement de l'Etat à l'échelle locale. L'Etat demeure fort et le local reste subordonné aux sphères de décision porteuses du projet sur les plans stratégique (préfecture de Rabat) et opérationnel (Société Rabat Aménagement).

Le risque d'exclusion du politique est patent au vu des rapports de force inégaux. En effet, certaines parties prenantes bénéficient de conditions hégémoniques, contrairement à d'autres qui se cherchent une place dans l'écosystème d'acteurs. Si le portage opérationnel par une structure ad hoc, comme la SRRA, est de nature à faciliter la mise en synergie des acteurs et des politiques sectorielles. En revanche, cette approche pose le problème de contrôle démocratique des décisions prises au sein des instances de gouvernance qui se substituent, par certains aspects, aux collectivités élues.

Conclusion

La montée en puissance du projet urbain comme mode opératoire de production de la ville constitue un changement paradigmatique dans l'action publique urbaine depuis plus de trois décennies. Si le projet urbain constitue un instrument de gouvernance et de mobilisation des parties prenantes autour d'objectifs stratégiques d'attractivité, de renouvellement urbain, d'amélioration des milieux de vie de la population. Cependant, le basculement de la planification de plan à la planification de projet n'est pas un fleuve tranquille eu égard aux incertitudes et contraintes qui pèsent de leurs poids sur le processus de mise en œuvre (portage politique, stratégies et logiques d'acteurs, incertitudes urbaines et financières, controverses et acceptabilité sociale...).

Notre recherche nous a permis de s'arrêter sur des expériences internationales (Barcelone, Turin, Gênes, Lyon, Bordeaux, Londres, etc.) dont la réussite est intimement liée aux porteurs politiques, en l'occurrence, les maires des villes. Porteurs de projets urbains, les maires, de par le leadership et la vision politique, sont souvent cités comme les stratèges des transformations urbaines. En revanche, le contexte national nous renseigne sur un portage stratégique et opérationnel technocratique. Stabilisés par un portage au plus haut niveau de l'Etat, les projets urbains s'opèrent sous l'égide des wali et gouverneurs des villes, en s'appuyant sur des structures dédiées pour le pilotage opérationnel (Casa-aménagement, Rabat-aménagement, Agadir-aménagement, etc.). Une nouvelle gouvernance par le projet urbain et s'appuyant sur des structures dédiées est en œuvre depuis les deux dernières décennies.

Stabilisés par un système de conventionnement, les projets urbains s'accomplissent dans un contexte marqué par un déficit en termes de portage politique local. Bien que les acteurs politiques adoptent une stratégie consensuelle, ils n'hésitent pas à se dédouaner de certaines composantes des projets urbains. Cependant, dans un jeu d'opportunisme politique, les élus ne laissent pas l'occasion passer sans parler des réalisations des projets urbains.

L'analyse du cas du projet urbain de Rabat, nous a permis de s'arrêter sur une mise en œuvre qui s'accomplit dans des rapports de force inégaux, entre des élus, porteurs de légitimité politique, et des technocrates soucieux de la consécration des projets urbains dans les délais.

Sur un autre registre, la réalisation des projets urbains laisse peu de place au débat et met l'acceptabilité sociale des projets urbains à rude épreuve. D'où l'apparition de controverses sur certains choix politiques (programmation, portage, gouvernance), techniques (portée, coût, valeur ajoutée, etc.), et socioéconomiques (attentes sociales en logement, employabilité, mobilité urbaine, et.). Pour preuve les projets urbains s'opèrent dans un contexte marqué par une gentrification sociale et spatiale de la population (Azzaoui & Idrissi Janati, 2020). Ce qui n'est pas sans impact sur cette population en termes socioéconomique et de perte de repère urbain.

Comme tout travail de recherche, des limites méthodologiques et épistémologiques se dressent sur le chemin du chercheur. La première limite est liée au cas d'étude. Porté au plus haut niveau de l'Etat, l'analyse du projet de Rabat laisse peu de place aux parties prenantes de s'exprimer au vu des contraintes politiques et professionnelles. Dès lors, l'accès à l'information n'est pas une tâche de tout repos. La deuxième limite est que notre travail de recherche repose plus sur la compréhension que sur l'explication. Autrement dit, nous avons

cherché à comprendre le processus de consécration du projet urbain comme mode opératoire de production de la ville à partir des stratégies et jeu d'acteurs. La compréhension des logiques d'acteurs n'est pas une tâche aisée étant donné qu'elle est basée sur le récit et le discours. C'est à notre charge de déceler et décoder les différents enjeux et intérêts dans un contexte où s'entremêlent les enjeux socioéconomiques, la récupération et le consentement politique. Surtout que le projet urbain RVLCCM s'accomplit dans ce que Pinson (2006) appelle "la gouvernance pluraliste".

BIBLIOGRAPHIE

Arab, N. (2004). L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage : Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier.

Ascher, F. (1995). Métapolis, ou l'avenir des villes. Ed. Odile Jacob.

Aoun, O. (2016). Urban Megaprojects-based approach in urban planning: from isolated objects to shaping the city: the case of Dubai. Doctoral thesis, Université de Liège.

Azzaoui, M. & Idrissi Janati, M. (2020) « Tanger Méditerranéenne, Territoire en essor économique producteur de ségrégation sociale : Cas du méga-quartier de Bir Chifae », Revue Internationale du Chercheur «Volume 1 : Numéro 3» pp.91-106

Barthel, P.-A. & Zaki L. (2010). Les holdings d'aménagement, nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc: les cas d'Al Omrane et de la CDG Développement, in L. Zaki (s/d). Enjeux professionnels et politiques de l'action urbaine au Maghreb, Karthala.

Bourdin, A. ; Lefevre; M.-P. & Mele, P. (2006). Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance, Descartes & Cie. Les Urbanités.

Boutinet, J.-P. (2003). Anthropologie du projet, Paris, PUF.

Busquets, J. (1990). Les projets urbains de niveau intermédiaire : l'exemple de Barcelone. Trames n°1 vol.3, pp. 15-23

Busquets, J. (1999). Barcelone ou comment refaire une ville. Presses de l'Université de Montréal, pp. 7-10

Callon, M., Barthel, Y., & Lascoumes, P. (2001). Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil.

Cattedra, R. (2010). Les grands projets urbains à la conquête des périphéries, in "les cahiers des études sur le Monde Arabe et la Méditerranée". n°19, p. 58-72

Courcier, S. (2002). De l'évaluation de l'effet structurant d'un projet urbain à l'analyse des congruences entre stratégies d'acteurs : aménagement vieux-port. Université de Montréal.

Demazière, C. & Rodriguez, A. (1998) « Le grand projet emblématique, réponse des métropoles à la globalisation. Le cas de Bilbao », Espaces et sociétés

Bagnasco, A. & Le Gales, P. (1997). Les villes européennes comme société et comme acteur, in Bagnasco A., Le Galès P. (s/d). Villes en Europe. La Découverte.

Dormois, R. (2016). L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? Revue Métropoles n°18.

Dupuy, G. & Ingallina P. (2002). Le projet urbain, in Annales de Géographie, n°623. p. 98.

Genestier, P. (1996). Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?, Paris, La documentation française.

Genestier, P. (2001). Des projets en parole et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique. Espaces et Sociétés, n° 105-106, pp. 101-126.

Grosbellet, J. (2016). La ville accélérée et ses acteurs : Anatomie du projet urbain des Bassins à flot à Bordeaux. Université Paris-ouest, Natterre La défense.

Harvey, D. (1989). The condition of postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural

Change. Oxford: Blackwell.

Hubert, M. et al (s/d) (2014). Les Grands projets urbains : Territoires, acteurs et stratégies. Presses universitaires de Montréal.

Ingallina, P. (2008). Le projet urbain, une notion floue. In Le projet urbain. Presses Universitaires France. p 7-13.

Ingallina, P. (2001). Le projet urbain, Que sais-je ? , PUF. 127p.

Jessop, B. (1995). The Regulation approach, governance and Post-fordism : alternative perspectives on economic and political change ?, *Economy and Society*, 24-3, pp. 307-333

Jolivet, D. (2018). Maturité des projets d'urbanisme: vers une structure temporelle du projet. In Les grands projets urbains : Territoires, acteurs et stratégies, (s/d) D. Martouzet. pp.159-193

Kheireddine, M. (2017) Les nouveaux acteurs urbains dans la production de la ville communication dans le cadre du cycle "قضايا المدينة" à la bibliothèque nationale de Rabat.

Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2004). Gouverner par des instruments. Sciences Po.

Lecroart, P. (2007). Stratégies, acteurs et grands projets : quelques repères, in Cahiers de l'IAURIF n°146 pp.30-38

Lefebvre, C. & Pinson G. (2020). Pouvoirs urbains : Ville, politique et globalisation. Ed. A. Colin. 237p.

Mallet, S. & Zanetti T. (2015). Le développement durable réinterroge-t-il les temporalités du projet urbain? », *Vertigo-revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol.15 N° 2. pp27.

Mangin, D. (1999). *Projet urbain*. Ed. Parenthèses. 185 p.

Mangin, D. et Panerai P. (1999). *Projet urbain*, Marseille, Parenthèse.

Martouzet, D. (2018). Le projet fait les acteurs : Urbanisme, complexité, incertitude. s/d D. Martouzet. Presses universitaires François-Rabelais.

Masbouni, A. (2016). *Le plaisir de l'urbanisme*. Editions parenthèses. 176p.

Mazzoni, C. (2008) Lire et comprendre la ville. Perspective sur les notions critiques de la Tendenza. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris 8.

Mzaiz. M (2020) «Projets Urbains et Stratégies d'internationalisations des Territoires au Maroc: des "Waterfront", *Revue Internationale des Sciences de Gestion* «Vol. 3 : N°2» pp. 1107- 1123

Mangin, D. & Panerai P. (1999). *Projet urbain*, Marseille, Parenthèse.

Pinson, G. (1999). Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, pp. 130-139.

Pinson, G. et Vion, A. (2000). L'internationalisation des villes comme objet d'expertise, *Pôle Sud*, n°13, pp. 85-102.

Pinson, G. (2002). Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin. Thèse de doctorat, Université de Rennes I.

Pinson, G. (2005a). Le projet urbain comme instrument d'action publique, in P. Lascoumes et al., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, pp.199-233

- Pinson, G. (2005b). L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et "détour" italien. In Sciences de la société, n°65. "Les idéologies émergentes des politiques territoriales. pp. 28-51.
- Pinson, G. (2009). Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes, Presses de Science Po, Paris, 418 p.
- Pinson, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine : pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes Sciences Po. «Revue française de science politique ». Vol. 56, pp. 619-651
- Pinson, G. (2020). Ville néolibérale Ed. PUF, 198p.
- Pinson, D. (2018). Le projet fait les acteurs : Urbanisme, complexité, incertitude. Note de lecture. (s/d) D. Martouzet.
- Ramirez-Cobo, Inès (2016). L'incertitude comme levier de co-construction au prisme du projet urbain, Thèse de doctorat, Université Grenoble-Alpes.
- Roncayolo, M. (2000). Mémoires, représentations, pratiques : réflexions autour du projet urbain, s/d A. Hayot A. & S. Sauvage, Le projet urbain, enjeux expérimentations et professions. Actes du colloque "les sciences humaines et sociales face au projet urbain" p.25-31
- Sassen, S. (2016). Expulsions. Brutalité et complexité dans l'économie globale. Gallimard,
- Swyngedouw, E. ; Moulaert, F. & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe : Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. 34(3). pp. 547-582
- Vallat, C. (2006). L'événement culturel et sportif : effets sur l'aménagement des villes méditerranéennes In: Bulletin de l'Association de géographes français, n°86. pp. 325-330.