



L'évolution des politiques urbaines au Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie)



26-27 octobre 2007

Lieu : Bibliothèque de l'IRMC



INSTITUT DE RECHERCHE SUR LE MAGHREB CONTEMPORAIN
20, rue Mohamed Ali Tahar - Mutuelleville - 1002 Tunis - Tunisie

Courrier électronique : direction@irmcmaghreb.org

Site : <http://www.irmcmaghreb.org>

✓ **8h30-9h** : Ouverture de la rencontre, **Pierre Robert Boduel** (Directeur de l'IRMC)

✓ **9h-10h45** : Présentation du programme, **Lamia Zaki** (IRMC)

Session 1

L'évolution du métier et des instruments de l'urbanisme au Maghreb

Toufik Souami et **Eric Verdell** : « Comment étudier les milieux d'urbanistes au sud de la Méditerranée ? »

Morched Chabbi : « Evolution des politiques urbaines et des pratiques des professionnels de l'urbain ».

Jelal Abdelkafi : « Cadres juridiques, instances de planification, procédures administratives et pratiques professionnelles de l'urbanisme en Tunisie »

Les lois et règlements qui autorisent l'occupation et l'utilisation des sols en fonction de l'intérêt général et de l'utilité publique, ont été formalisés par la promulgation en 1994 de deux codes complémentaires, le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATU) et le code du patrimoine archéologique historique et des arts traditionnels (CP).

Cette codification récente est-elle compatible avec les textes antérieurs visant la conservation de la propriété foncière, la protection et la sauvegarde des terres agricoles ? Et surtout s'inscrit-elle dans le code des droits réels ?

Comment ce cadre juridique, positif et moderne, est-il mis en œuvre par les instances de planification ? Et tout d'abord qui énonce les politiques urbaines et assume les responsabilités en matière d'urbanisation ? Le maire, premier magistrat de la commune, ou bien le gouverneur qui valide les actes du conseil municipal ? Comment leurs prérogatives politiques s'articulent-elles, eu égard à la loi organique des communes, pour élaborer le Plan d'aménagement urbain (PAU) ?

Ensuite quelles missions administratives assument les ministères de tutelle en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la culture et de la sauvegarde du patrimoine, de l'agriculture, de l'environnement et du développement durable ? Comment sont coordonnées les procédures administratives pour dépasser les limites sectorielles de chacun des ministères afin de produire les règles normatives d'opposabilité au tiers et les dispositions socio-économiques du vivre-ensemble ?

Les urbanistes, enfin, sont-ils sollicités ? Quelles missions sont-ils appelés à assumer en matière d'organisation spatiale, de planification urbaine, d'aménagement du territoire et de développement durable ? Comment leurs évaluations prospectives et leurs propositions normatives sont-elles formulées et validées ?

✓ **10h45-11h** : Pause

✓ **11h-12h45**

Abderrahim Hafiane : « Evolution des instruments d'urbanisme, de la pratique à l'impact des innovations conjoncturelles sur la ville »

On présentera l'évolution des instruments de planification urbaine et les processus de leur mise en œuvre à travers la diversité d'acteurs qui émergent à la faveur des contextes. Il s'agit, dans une première étape, de dresser un état des lieux, pour mieux comprendre les transformations « conjoncturelles » et leur impact sur la « fabrique de la ville ».

Madani Safar Zitoun : « L'évolution des politiques urbaines algéroises : vers un urbanisme éclaté et plus flexible ? »

Après un rappel de l'évolution de la doctrine urbanistique et des « innovations » en terme de politique urbaine et d'encadrement institutionnel observés depuis quelques années en Algérie, on montrera la manière selon laquelle les autorités publiques locales algéroises sont en train de négocier, par ajustements progressifs à la fois les grands coups partis urbanistiques (projets d'équipements et projets immobiliers publics) initiés durant la période d'absence de plan d'urbanisme (du fait de l'obsolescence du PDAU de 1994) et les sollicitations diverses d'investissements immobiliers lourds provenant des capitaux internationaux (émirats essentiellement). La ville d'Alger constitue à cet effet un observatoire particulier où se rencontrent et s'affrontent deux logiques puissantes: celle de relents de la planification urbaine centralisée héritée du passé récent et celle de la sollicitation externe d'inscription du pays dans une logique « d'urbanisme de projet » faisant la part belle aux capitaux immobiliers internationaux.

Lamia Zaki : « La Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (FNPI) au Maroc : structuration professionnelle d'une nouvelle catégorie d'acteurs urbains »

La Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers, créée en novembre 2006, illustre l'institutionnalisation et la montée en puissance d'une nouvelle catégorie d'acteurs urbains. Elle traduit la volonté des grands promoteurs privés de se mobiliser pour défendre leurs intérêts économiques et professionnels et gagner en visibilité dans l'espace public. Les promoteurs immobiliers de la FNPI se présentent comme les champions de la lutte contre la construction informelle et les « moteurs » d'une économie marocaine libéralisée (dont ils esquivent les secteurs en crise, puisque nombre d'entre eux sont d'anciens patrons du textile reconvertis) : à ce titre, ils sont dans une stratégie de conquête de la présidence de la Confédération Générale des Entrepreneurs Marocains. Alors qu'ils prônent le désengagement de l'Etat de la promotion immobilière, leurs principales revendications concernent l'institutionnalisation des avantages fiscaux accordés par les lois de finances depuis celle de 1999-2000, en particulier pour la construction de logements sociaux. En grande partie produite par la politique de l'habitat, la profession s'affiche comme maître d'œuvre des volontés royales d'édification d'un Maroc « moderne ». Nouveaux « défenseurs du trône », les promoteurs sont confrontés à la concurrence des investisseurs internationaux, des promoteurs « amateurs » (propriétaires fonciers intéressés par la réalisation de « coups », notamment avec l'ouverture à l'urbanisation de nombreux terrains par le biais de nouveaux plans d'aménagement) et du secteur informel, et sont amenés à faire évoluer leurs stratégies corporatistes.

✓ **12h45** : Déjeuner

✓ **14h30-17h15**

Traduction des nouveaux paradigmes de l'action publique dans l'action urbaine : renouvellement des pratiques professionnelles et évolution des jeux d'acteurs

✓ 14h30-15h45

Pascaline Phyllfert : « **La mise en œuvre au niveau local des stratégies de développement durable et des projets développement territorial : une reconfiguration du jeu d'acteurs et des pratiques professionnelles au Maroc** »

Deux dimensions sont privilégiées dans le cas marocain, d'une part la traduction au niveau local du développement durable dans les stratégies de développement territorial et d'autre part les dynamiques ou changements qu'elles entraînent chez les acteurs et dans les pratiques professionnelles de l'aménagement. L'intervention s'articule autour des processus de changements sociétaux mais aussi de la mise en œuvre de politiques publiques traduites dans de nouveaux instruments (projets de territoire par exemple). L'ensemble de ces changements sont indissociables des acteurs qui les utilisent, les déploient, les traduisent et conduit à réinterroger les compétences et savoir faire mobilisés, les pratiques et les nouveaux agencements entre acteurs.

Olivier Toutain : « **Le programme Villes sans bidonville, entre slogan de bonne gouvernance et réalité opérationnelle** »

Découlant des orientations royales, le programme Villes sans bidonville (PVSB) a été initié par le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme marocain depuis 2003. Cherchant à marquer une rupture avec les interventions passées, ce programme place la lutte contre les bidonvilles dans le cadre d'une intervention globale au niveau de la ville, se substituant ainsi avec la démarche par projet. Sur ces fondements, il bénéficie d'un soutien massif des bailleurs de fonds et des agences de coopération.

Derrière les résultats quantitatifs du PVSB, un regard plus en profondeur révèle à mi chemin de son échéance toutes les difficultés de sa mise en œuvre en raison paradoxalement de l'incapacité du ministère à intégrer son action dans le cadre d'une approche urbaine cohérente, à la fois économique, sociale et urbanistique des problèmes de l'habitat.

Ces difficultés mettent en évidence les réalités complexes de la Gouvernance des villes au Maroc mais aussi les risques et les conséquences à terme d'un rabattement de la politique urbaine sur le logement en l'absence d'une planification stratégique inclusive et participative des territoires urbains.

✓ 15h45-16h : Pause

✓ 16h-17h15

Malik Souali : « **L'action sociale au Maroc : aspects et limites d'une bonne gouvernance en pratique** »

Depuis l'avènement de Mohammed VI, l'action publique est largement centrée autour de la résolution de la « question sociale » ; mise sur agenda politique (et en particulier sur agenda royal), celle-ci passe du domaine conceptuel à celui de la mise en œuvre ostensible. L'Etat sous toutes ses composantes s'impose comme un maître d'œuvre hégémonique de l'(hyper) action sociale, notamment à travers le Programme Villes Sans Bidonvilles (PVSB) et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). On s'intéressera à la constitution et à l'organisation du champ des acteurs du social pour montrer certains enjeux qui se posent, notamment en termes de professionnalisation.

Amin Allal : « **La mise en pratique des injonctions internationales de la bonne gouvernance locale : l'exemple de projets urbains au Maroc et en Tunisie** »

L'analyse du discours des bailleurs de fonds internationaux sur la promotion de la « gouvernance locale » révèle l'existence d'une théorie politique du local caractérisée par son fort degré d'abstraction (et son caractère déterritorialisé). Cette doctrine « hors sol » assigne des attributs magiques à des objets polysémiques mal identifiés (participation...), souvent désincarnés (société civile...) tout en proposant des recettes (les « *best practices* ») largement disjointes dans la pratique de ces grands principes de démocratisation.

Les registres employés par les acteurs du développement international pour caractériser le défaut de bonne gouvernance au Maroc et en Tunisie (incompétence des élus, « blocages » souvent dus au « manque de conscience des gens », manque de pragmatisme, tentative de « récupération » politique des projets) permettent de toucher à un premier niveau de « traduction » de ces normes internationales. La mise en actes de projets urbains à différents niveaux et dans les deux pays permettra par ailleurs de relever les grandes tendances de l'action publique qui se dessinent sous l'impact des bailleurs. Celles-ci relèvent finalement d'une technocratisation « apolitique » qui favorise l'apparition de sociétés civiles créées de toutes pièces et peu susceptibles de survivre à chaque projet. Les projets urbains financés par l'aide internationale restent par ailleurs très largement soumis au contrôle de l'administration déconcentrée, grande pourvoyeuse de politiques publiques « réelles ».

✓ 17h30 : Conférence publique d'**Eric Verdeil** (dans le cadre du séminaire de recherche 2007-2008 de l'IRMC, « **Politiques urbaines et professionnels de la ville** ») : « **Cultures et espaces professionnels des urbanistes au Liban** ».

Samedi 27 octobre 2007

Session 3

L'Etat en action :
enjeux administratifs et politiques

✓ 9h-10h45

Fziz Iraki : « **La place des services techniques municipaux dans le processus de décision. Cas des petites villes marocaines** »

Les agents de la cellule technique des municipalités restent des acteurs peu étudiés dans leur capacité d'action sur la scène urbaine. Partant de l'exemple de quelques villes intermédiaires du Maroc, cette intervention cherche à analyser cet aspect autour de la régularisation de l'habitat non réglementaire ; un enjeu, en l'absence de normes, qui montre différents types de régulation où l'action de la cellule technique reste souvent au centre. Certes, le processus de décision laisse apparaître un espace fortement dominé par le président du conseil, mais selon les compétences mobilisées,

les agents trouvent une place de négociation, ou restent instrumentalisés. Des cas qui seront décrits dans des contextes particuliers, qui reste encore à interroger dans d'autres et dans sur d'autres enjeux (les grandes métropoles notamment).

Yocine Turki : « **Les systèmes d'information urbains de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis, entre affichages politiques et réalités du terrain** »

Ce travail interroge les décalages entre la volonté politique affichée de mettre les systèmes d'information urbains (SIU) de l'Agence d'Urbanisme du Grand Tunis (AUGT) au cœur de l'action publique et des résultats qui demeurent largement en deçà des objectifs fixés. On considère que le fort taux de rotation à la tête des équipes en charge de l'administration des projets, les fluctuations dans la structuration et la taille de ces équipes, de même que la prégnance des profils techniques (ingénieurs en génie civil, informaticiens, topographes...) dénués de formation en urbanisme, constituent des éléments d'explication de la faible performance des SIU. A cette première hypothèse relative à la production des SIU s'ajoute une seconde hypothèse relative cette fois à l'intégration des résultats de ces systèmes d'information dans les actions de planification. Les différences de profils entre personnels des SIU et acteurs de la planification expliquent-elles le faible degré de prise en compte des données produites à l'AUGT, ou les enjeux à l'œuvre dépassent-ils ces clivages professionnels ? Deux champs de vérification de cette deuxième hypothèse émergent : le premier champ est interne et concerne la manière dont la production des SIU est relayée par les structures chargées de la réalisation des documents de planification urbaine. Le second champ est externe à l'Agence et englobe les structures publiques censées intégrer les données des SIU dans leurs travaux.

Ahmed Bendella : « **(Re)négociations des périmètres urbains, le cas marocain** »

✓ 10h45-11h : Pause

Session 4
Projets urbains

✓ 11h-12h15

Hend Benothman : « **Pratique et enjeux des acteurs urbains à l'occasion d'une production foncière publique : Ennasr II ou les prémices du projet urbain en Tunisie ?** »

L'urbanisation dans le Grand Tunis a connu une accélération intense depuis les années 1970. Elle s'est effectuée principalement sous la forme d'un étalement spatial qui s'est progressivement accéléré et a donné naissance à l'apparition de nouveaux quartiers en périphérie, tant au nord qu'au sud et à l'ouest du Grand Tunis

Parmi ces quartiers, le lotissement Ennasr II, initié par l'Agence Foncière de l'Habitat, est une production foncière publique qui est le fruit de multiples négociations entre les acteurs urbains, aussi bien publics que privés. Cette opération est intervenue en effet dans un contexte de profondes mutations de l'action publique urbaine, traduisant la réorientation des politiques urbaines vers une contractualisation des rapports entre les acteurs publics et privés, et la prise en compte croissante de ces derniers dans l'élaboration des projets.

Les tensions entre cette pluralité d'acteurs, les ressources diversifiées qu'ils mobilisent et qui prennent un sens politique en fonction du contexte et des rapports de force, reflètent les mutations de l'action publique tunisienne. D'une production technocratique et univoque, où l'Etat était omnipotent, les projets sont désormais négociés entre les acteurs publics, et entre ces derniers et les acteurs privés.

Pierre-Arnaud Barthel : « **Mégaprojets** » et acteurs urbains au travail : la double épreuve de la programmation et de la définition du concept global d'aménagement (Tunis et Casablanca) »

Emprunter les chemins d'une analyse pragmatique nous conduit à faire état des « épreuves de concrétisation » rencontrées par un projet urbain (par exemple la signature du montage financier, la stabilisation d'une programmation urbaine, etc.) qui sont autant de moments clés à saisir par les chercheurs, puisqu'on y verra dans ces moments des occasions privilégiées d'observer l'urbanisme en train de se faire. L'idée est ici d'explorer les dispositifs de production / négociation du programme et de la conception urbanistique qui « traduisent » des méthodes de management de projet convoquées par les aménageurs de « méga projets » comme celui de l'aménagement des berges du Lac à Tunis ou encore la construction d'une marina à Casablanca. Au cours de missions effectuées, notre but a été d'observer dans ces deux capitales les acteurs urbains au travail et de documenter et analyser deux épreuves pour concrétiser une offre urbaine de haut standing : d'une part, la recherche d'un concept global d'aménagement que les acteurs veulent naturellement aussi innovant que possible pour asseoir l'image de métropole internationale ; d'autre part, la définition d'un programme dont on questionnera l'articulation aux réalités du marché.

✓ 12h15-13h : Débat général et perspectives

✓ 13h : Déjeuner de clôture