

Réécalonnage scalaire et justice spatiale : l'échelle comme ressource politique

Sabine PLANEL, Chloé BUIRE, Monica CORALLI,
Aziz IRAKI, Quentin MERCUROL, Marianne MORANGE

Souvent l'échelle est pensée comme un espace clos, une unité administrative, un isolat sous l'autorité d'un pouvoir principal (ou dans la subsidiarité) dont les relations avec les autres échelons seraient faibles et peu structurantes. C'est méconnaître les dynamiques de structuration verticale de l'espace et les nouvelles configurations socio-spatiales qui font le monde contemporain. Cependant, cette conception de l'échelle présente des avantages pour certains acteurs en termes de contrôle ou d'aménagement de l'espace. En effet, dans un tel usage, la structuration de l'espace en échelons (ou niveaux) peut être comprise ou pratiquée comme un processus volontariste et être alors une ressource politique. Le contresens est alors voulu ; il permet soit de soustraire un espace à un jeu de pouvoir en lui assignant une nouvelle tutelle, soit de créer un nouveau pouvoir en le fondant sur un nouvel espace. Cette ressource politique est d'autant plus précieuse que les logiques contemporaines d'agencement du monde sont des dynamiques scalaires. Mais que se passe-t-il quand le processus de transformation du cadre scalaire est volontaire et assumé comme un acte politique visant notamment à plus de justice ? C'est-à-dire quand l'ingénierie scalaire est une ressource politique qui permet d'opérer un nouveau partage des pouvoirs dans l'espace. Voilà ce que nous voulons envisager dans ce chapitre en nous appuyant sur des exemples kényans, marocains, sud-africains et togolais.

L'hypothèse n'est pas purement spéculative ; les tentatives de réforme de la spatialité de l'État, c'est-à-dire de sa relation au territoire, témoignent souvent de processus de cette nature. Deux d'entre eux retiennent particulièrement notre attention, alors même qu'ils représentent des catégories de réforme bien distinctes. L'une, la décentralisation, est censée permettre une distribution des pouvoirs plus équitable. L'autre, au contraire plutôt dérogatoire, a pour dessein de soustraire certains espaces aux normes de gestion territoriale en vigueur, afin de les placer sous une tutelle plus

exclusive. Ces deux types de processus de rééquilibrage scalaire ont pour objectif de (re)-construire un cadre scalaire, imposé dans le cas de territoires *ad hoc*. Ce nouveau cadre est censé permettre l'avènement d'une gouvernance des territoires plus juste, plus démocratique et plus compétitive. En pratique, ces mouvements se résument souvent à une action volontariste de transformation du cadre scalaire, à un réajustement des pouvoirs et témoignent ainsi d'une volonté politique de contrôle de l'espace. Cependant, rarement en accord avec leur finalité affichée, procédant de logiques plus ou moins démocratiques, ces processus de rééquilibrage scalaire posent fondamentalement des questions de justice spatiale. En dépit d'apparences très dirigistes, et donc très injustes d'un point de vue procédural, ces réajustements peuvent produire certains effets de justice sociale dans la mesure où ils prônent une meilleure redistribution des ressources et/ou une plus grande participation des populations, notamment des populations locales. Mais leur mise en œuvre, voire leur fonctionnement, relèvent plus spécifiquement de la justice spatiale. Soit qu'ils visent une finalité spatiale : redistribution entre les territoires, aménagement, développement économique de certains territoires, par exemple. Soit, au contraire, qu'ils utilisent un biais spatial pour atteindre une finalité qui ne l'est pas ; l'intimité du lien entre la décentralisation et la démocratisation en est un exemple éloquent. Dans tous les cas, ils agissent sur une dimension de l'espace aujourd'hui particulièrement sensible aux questions de justice : son architecture scalaire, sa relation au politique. Enfin, ils s'inscrivent dans le registre de la justice spatiale parce qu'ils proposent de façon très concrète de nouvelles formes de partage de l'espace directement associées à une redistribution des pouvoirs.

La refonte du cadre scalaire au nom de la justice

La refonte du cadre scalaire apparaît comme un moyen fréquemment utilisé pour engager des recompositions sociales, politiques ou économiques. Les registres de sa légitimité sont multiples et semblent parfois contradictoires : équité, correction des erreurs du passé, compétitivité économique... Dans tous les cas, ces justifications se posent toujours en référence à des situations locales et s'insèrent dans des histoires et des grammaires politiques particulières. Elles expriment une justice que l'on pourrait définir comme la correction d'une situation locale si ce discours n'entraîne en parfaite concordance avec celui des grands acteurs du développement, de la Banque mondiale notamment. Les actions de justice relèvent alors d'une sorte de compromis dogmatique dans lequel doivent s'inscrire la transformation urbaine en particulier et l'aménagement de l'espace en général. Les thèses du régionalisme compétitif imposant un rééquilibrage scalaire de l'action publique vers le haut, et donc le renfor-

cement voire la création de l'échelon métropolitain (Brenner, 2004) côtoient les objectifs du « métropolitisme néoprogressiste », soucieux d'une répartition plus équitable des ressources (Dubresson et Jaglin, 2011). Compétition et équité doivent donc pouvoir s'accorder dans une redéfinition du fait urbain, comprise comme un réévaluation, mais également dans la création de nouveaux périmètres d'action.

De ce point de vue, les débats qui eurent lieu en Afrique du Sud dans les années 1990 sont particulièrement explicites. La décentralisation s'est inscrite dans un processus de restructuration institutionnelle post-apartheid, dans lequel l'intégration urbaine devait permettre l'affirmation et la réalisation des principes de restitution, de redistribution, d'équité et d'affirmation des droits :

« Cette intégration devait combiner de manière organique l'équité spatiale (compactage de la ville par densification physique, la mixité fonctionnelle, l'égalisation d'accès aux ressources urbaines), l'équité sociale (redistribution, solidarité, garantie d'un minimum vital pour tous) et l'inclusion politique (démocratisation, décentralisation, participation) » (Dubresson et Jaglin, 2011, p.218).

Toutefois, si la notion « d'intégration » post-apartheid revient constamment dans les documents de politique locale, elle n'est jamais clairement définie et renvoie de fait à des processus distincts, quoique souvent confondus, car liés à la même volonté de rupture avec l'apartheid : intégration fiscale, gestionnaire, sectorielle et spatiale. En 2000, six métropoles naquirent de la fusion des municipalités à base raciales héritées de l'apartheid ; elles furent instituées en échelon de gouvernement local très autonomes, conformément au système dit des trois tiers (avec l'État et les provinces).

Au Kenya, la très forte centralisation de l'État constitue l'injustice spatiale qui légitime la mise en œuvre d'un processus de décentralisation par la création de *counties*. En l'occurrence, cette justification relève d'un double registre : localement elle traduit des tensions et des inégalités tangibles mais elle résulte également d'une pression internationale engageant à repenser le rôle de l'État. La décentralisation réactualise ainsi les débats tenus au moment de l'indépendance, divisant les partisans d'un État fédéral (« *Majimboism* », mouvement fédérant les principales ethnies minoritaires du Kenya) et ceux d'un État centralisé. De fait, la création des *counties* a obtenu un fort soutien populaire dans les zones opposées aux différents avatars de l'État central depuis l'indépendance. La proposition de décentralisation a été interprétée dans ce sens par ses principaux défenseurs comme la réponse à la sédimentation des injustices historiques produites par un système politique très centralisé, processus que redoutaient en leur temps les partisans du fédéralisme. À l'inverse, les opposants au *county* ont fait valoir, tout comme les républicains unitaires de 1963, qu'un système trop décentralisé ferait le jeu d'une *ethnicité négative*.

tive. La convergence des enjeux est ainsi telle au Kenya que la création des *counties*, la définition de leur rôle et de leurs prérogatives peuvent être également vues comme une concession faite par l'État central à la société civile, partie prenante d'une nouvelle gouvernamentalité transnationale, aux capacités d'action égales, sinon supérieures, à celles de l'État central (Ferguson et Gupta, 2002).

Au Maroc, la question de l'unicité de la ville s'inscrit dans des conceptions similaires. Il s'agit d'« assumer le rôle de locomotive du développement économique et social et [de créer] des espaces compétitifs offrant un environnement propice pour la promotion des investissements et la création des richesses », tout en insistant sur « l'[indispensable] renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité » (« Gouvernance des villes » Rapport des rencontres des collectivités locales 2006, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2006).

Elle relèverait aussi d'une « re-centralisation à l'échelle métropolitaine pour privatiser ou établir des partenariats ». En effet, les nouveaux concessionnaires étrangers de services urbains (Veolia, Suez) n'ont eu affaire qu'à une seule collectivité locale. Ces refontes cherchent à niveler les écarts socio-économiques entre le centre et ses périphéries à un moment où la question du terrorisme, liée à celle de la radicalisation politique de l'islam, semblent prendre corps dans les bidonvilles des périphéries urbaines – tout particulièrement à la suite des attentats de Casablanca du 16 mai 2003. Tout comme en Afrique du Sud, il s'est agi pour les acteurs institutionnels portant la réforme d'apporter une réponse aux problèmes liés à la fragmentation urbaine, à savoir : l'absence d'une vision cohérente de l'aménagement et du devenir de la ville, l'éparpillement des moyens et la multiplication des petits projets au détriment d'équipements structurants, des attributions trop éclatées des responsables municipaux, une mauvaise mobilisation des ressources locales, des inégalités entre ville blanche et noire et un subventionnement indirect de la ville blanche par la ville noire, etc.

Ces argumentaires expriment tous de fortes préoccupations en matière de « bonne gouvernance », urbaine ou territoriale. Dans certains cas, comme au Maroc ou au Togo, il s'agit de lutter concrètement contre les effets de la corruption. La réforme territoriale s'y est opérée par la mise en place de territoires de projet, de zones extra-territoriales, relevant d'une autorité *ad hoc* capable de soustraire ces espaces à une gestion territoriale considérée comme injuste (corrompue), ou comme inefficace ; le plus souvent comme relevant des deux à la fois. Ainsi, la gouvernance de l'autorité en charge de la gestion de la zone portuaire de Tanger-Med (TMSA) :

« est le résultat d'un concept de gouvernance novateur initié par l'État marocain afin de réaliser dans les meilleures conditions un projet économique intégré et structurant, tout en maintenant un cap ferme par rapport aux objectifs stratégiques » [<http://www.tmsa.ma>].

Remarquons enfin que la refonte du cadre scalaire suppose la création d'une nouvelle administration, et donc de nouveaux emplois dans la fonction publique ; une ressource suffisamment convoitée dans l'ensemble des pays du continent africain pour pouvoir gagner l'appui de nombreux acteurs locaux. Notamment au Kenya, où de nouvelles perspectives électorales s'ajoutent aux nouveaux emplois administratifs, depuis que la Constitution statue sur la présence de groupes marginalisés (jeunes, femmes, handicapés) au sein des nouvelles assemblées locales. Avec l'entérinement de la constitution des *counties*, les déclarations de candidature de la part des représentants de « nouvelles figures de la réussite » (Banégas et Warnier, 2001) se multiplient : businessmen et représentants du « monde professionnel », « *youth leaders* », activistes d'ONG... Redistribution économique, meilleure participation politique et réduction des inégalités sociales confèrent différents visages à la justice de cette décentralisation.

Le débat sur la transformation urbaine est donc loin d'être clos. La mise en place des nouvelles structures métropolitaines au Cap par exemple n'a pas répondu à l'ensemble des attentes. La ville demeure dans les années 2000 un espace dans lequel la ségrégation résidentielle et la polarisation socio-économique sont importantes, alors même que l'intégration politique et institutionnelle de la ville est réalisée. Si, en Afrique du Sud, un débat existe sur l'avenir du changement urbain, tragédie de la gouvernance ou succès de la métropolisation (Dubresson et Jaglin, 2011 ; Cameron, 2006), dans d'autres contextes de telles réflexions se font plus discrètes. Ce silence relatif tient certes aux conditions politiques locales plus ou moins favorables à l'expression d'un discours critique mais également à l'historicité des réformes. Au Togo, bien que le processus de décentralisation ait été enclenché en 1981, les élections locales n'ont plus eu lieu depuis 1987. Aussi, les collectivités territoriales existent depuis 1998, elles n'ont cependant jamais atteint une autonomie réelle, d'autant plus que, depuis 2001, les anciennes équipes municipales (de 1987) ont été remplacées par des délégations spéciales nommées par l'État. Au Kenya, la décentralisation progresse lentement, notamment du fait de fortes résistances au niveau central. Le cas du Maroc est plus ambigu : initié à la même période qu'en Afrique du Sud, le mouvement n'est pas remis en cause, principalement du fait de la primauté du développement économique et du renforcement de la compétitivité des grandes plateformes du territoire national (métropoles ou grandes infrastructures) sur les objectifs d'équité sociale.

Quand il a lieu, et notamment en Afrique du Sud, le débat porte sur des préoccupations plus globales, moins inscrites dans des particularismes locaux. Il interroge directement la cohérence de la construction scalaire, les disjonctions entre les niveaux de gouvernance et les niveaux de régulation et pose la question de la pertinence de l'échelon métropolitain pour réguler la transformation urbaine dans le contexte de la globalisation.

Décentralisation et métropolisation : les ressorts du rééquilibrage

Décentralisation et métropolisation mettent en jeu des processus divers qui relèvent des questions de justice ; nous en traiterons deux plus spécifiquement. D'une part, le rééquilibrage crée de nouvelles ressources politiques et économiques en créant de nouveaux échelons administratifs ou en imposant de nouvelles logiques dans le contrôle des ressources locales. D'autre part, la mise en place de ces processus a recours à une série d'outils techniques importés dont la cohérence avec le milieu local pose question.

Le rééquilibrage, comme redistribution des pouvoirs

La refonte du cadre scalaire produit une ressource de nature proprement politique ; elle crée de nouveaux lieux d'expression du politique et légitime la participation de pouvoirs jusque là peu considérés, voire leur émergence (Miller, 1994 ; Tarrow 1994 ; Herod, 1997). La recomposition de l'appareil administratif fait émerger de nouveaux niveaux (plus souvent locaux), étend la participation aux populations locales, redéfinit l'assiette fiscale et la composition des budgets locaux. Elle amène également à repenser les relations entre les différentes catégories et niveaux de pouvoirs, notamment entre les pouvoirs issus de la déconcentration et ceux issus de la décentralisation.

Les formes de ces refontes scalaires varient. Au Kenya, c'est un nouvel échelon de gouvernement, le *county* – inspiré du fédéralisme états-unien – doté d'un parlement, d'un gouverneur, d'un sénateur, d'un budget, de compétences et de budgets dévolus. Au Maroc, il s'est agi de créer une seule collectivité locale à l'échelle de la ville à partir de la fusion de plusieurs petites communes urbaines (ayant statut de collectivité locale) et de transférer l'ensemble de leurs budgets et personnels au « conseil de la ville ». Les anciennes communes urbaines ont été réorganisées sous forme d'arrondissements, lesquels représentent des appendices du conseil de la ville. Au Togo, la subdivision, en 1998, du territoire en collectivités territoriales à trois niveaux (région, préfecture, commune) confirme le principe de décentralisation, sans pour autant le rendre effectif : le transfert des compétences et des ressources restant à faire. Quelles que soient les formes prises par ces rééquilibrages, ces redéfinitions scalaires constituent une forme de redistribution des pouvoirs. Au Maroc, la création du conseil de la ville et des arrondissements dans les grandes villes marocaines a renforcé le pouvoir des maires au détriment de celui des présidents d'arrondissement. Au Cap, la forte centralisation du budget et des décisions au sein d'un grand ensemble métropolitain était censée permettre une meilleure redistribution entre des quartiers très hétérogènes socialement,

économiquement et racialement. Mais devant les nombreux blocages institutionnels de cette nouvelle municipalité et pour atténuer les effets d'une instabilité politique particulièrement forte, un échelon intermédiaire a été créé pour faciliter l'articulation entre les décisions prises par le conseil municipal métropolitain et leur mise en place au niveau local. À l'heure actuelle, il existe ainsi 25 *subcouncils* qui orchestrent la gestion quotidienne des 110 circonscriptions électorales (les *wards*). L'intégration municipale passe ainsi à la fois par une autorité municipale pyramidale où le maire concentre les pouvoirs exécutifs et législatifs, par un effort de décentralisation des mises en œuvre censées favoriser la participation des citoyens et, au final, par une meilleure adaptation des projets aux besoins de chaque quartier. La création des *subcouncils* au Cap est de ce point de vue particulièrement exemplaire, bien qu'elle s'y exprime dans un registre plus partisan que réellement politique.

***Subcouncils* du Cap : découpage territorial et logiques partisans**

Au-delà de l'affichage officiel qui présente les *subcouncils* comme une volonté de décentralisation administrative visant à « se rapprocher du peuple », cet échelon remplit un rôle politique crucial. Le Cap est en effet la seule métropole où l'ANC n'est pas assuré de remporter les élections. En 2000, deux partis d'opposition s'allient pour former la *Democratic Alliance* (DA) et battent l'ANC de quelques sièges. Deux ans plus tard, l'ANC parvient à faire éclater cette coalition et s'empare du pouvoir. En 2006, lors du deuxième scrutin métropolitain, le jeu d'alliance se répète. Les élections ont lieu en mars, la DA l'emporte à quelques voix près mais s'appuie sur une coalition si fragile que les résultats sont contestés jusqu'au mois de novembre. C'est finalement la création de deux nouveaux *subcouncils* qui permettra un accord, l'ANC cède le poste de maire à la DA mais reçoit deux postes de dirigeants supplémentaires. La création d'un échelon intermédiaire a donc finalement permis la création d'une nouvelle ressource partisane. L'attribution des postes à la tête des *subcouncils* permet un véritable « marchandage » entre les partis. Elle provoque également un affaiblissement relatif des pôles d'opposition au niveau inférieur des *wards* : en obligeant les élus de chaque circonscription à se regrouper dans des entités de gouvernance de plus petite échelle, le pouvoir métropolitain minimise l'influence directe de l'élu sur son électorat. Toute décision doit désormais être avalisée par le *subcouncil*. À Gugulethu par exemple, ancien *township* « africain » et bastion historique de l'ANC, les habitants plébiscitent le parti de Mandela à chaque élection avec des scores de plus de 90 %. Pourtant, le découpage des *subcouncils* a permis à la DA d'y imposer une structure dirigée par sa coalition. L'établissement d'une structure de pouvoir intermédiaire pose donc un problème d'articulation des niveaux de justice ; alors que le réévaluation devrait permettre une meilleure participation des citoyens à la gestion urbaine, il dépossède le *ward* de certains niveaux de compétences.

La cohérence du cadre scalaire, autrement dit la bonne coordination des échelles, se comprend doublement. Elle est liée d'une part à la capacité, ou l'incapacité, des pouvoirs et/ou des acteurs à se déplacer d'une échelle à l'autre (voir chapitre 3 sur ce sujet); cette capacité à circuler traduit un rapport de force entre les différents échelons, rapport qui n'est pas entièrement déterminé par une relation hiérarchique. Elle est liée, d'autre part à la nature des échelles qui peut perturber leur agencement hiérarchique, et certains niveaux peuvent être dotés de compétences plus étendues que des niveaux supérieurs. L'organisation de l'architecture scalaire masque dans tous les cas des enjeux de pouvoirs considérables. Au Kenya, la mise en place d'une administration décentralisée est l'occasion d'un regain de vitalité de l'administration déconcentrée qui craint de perdre une partie des compétences qui lui étaient jusque là attribuées. L'État central use de sa capacité à façonner le cadre scalaire pour contrebalancer le processus de décentralisation, qu'il pilote sans en être l'instigateur. L'administration provinciale, héritage direct d'une administration coloniale de type préfectorale, que certains observateurs et activistes « progressistes » espéraient voir disparaître avec l'avènement des *counties*, semble promise à une nouvelle existence. Bien loin de disparaître, les agents de l'administration provinciale seront redistribués dans une nouvelle structure dépendant du ministère de l'Intérieur, qui épousera les contours des nouveaux *counties*. Cette structure étatique déconcentrée jouira même d'une plus grande capillarité que dans sa précédente forme, le projet prévoyant le rétablissement des *paramountchiefs*, chefs de villages chargés de représenter l'État au niveau du village. Même si le redéploiement de l'administration provinciale est encore à l'ordre du projet, il montre bien la volonté de l'État de participer à la construction des éléments du cadre scalaire pour mieux maîtriser les règles du jeu scalaire.

Aux mouvements de rééquilibrages décidés et engagés officiellement par la puissance publique, il faut donc ajouter une série de mouvements secondaires, mouvements de réactions au sein de l'appareil d'État, souvent avec une très faible visibilité et qui traduisent une tentative d'adaptation aux déformations que l'État central fait subir aux cadres de l'administration. Cette adaptation produit une complexification du cadre, le plus souvent une dualité, un dédoublement (Planel, 2011, sur le cas du Makhzen marocain). L'enrichissement du cadre et les glissements de pouvoirs qui sont ainsi opérés à différents niveaux permettent aux acteurs un nouveau jeu de pouvoirs.

Le rééquilibrage, comme technique importée

Alors que les enjeux politiques liés au *rescaling* (ou rééquilibrage) sont lourds de conséquences, les recompositions du cadre scalaire sont réalisées aujourd'hui à l'aide d'une boîte à outils proposant une nouvelle répartition des pouvoirs; ils constituent une technique de *rescaling*. À l'initiative des

organismes et bailleurs de fonds internationaux, des structures *ad hoc* voient le jour afin de gérer des échelles urbaines inédites, structures dont la durée de fonctionnement reste souvent limitée à celle du financement extérieur lorsqu'elles ne sont pas rapidement intégrées à l'appareil d'État. L'outil le plus répandu est le CDS (*City Development Strategy*), en usage ou en cours d'élaboration dans plusieurs dizaines de villes ou agglomérations régionales, parmi lesquelles Kisumu et Lomé. Ce programme, voulu par *Cities Alliance*, a pour objectif de définir les orientations du développement urbain à l'échelle métropolitaine en tenant compte des transformations rapides que subissent la plupart des villes des pays en développement. Le CDS s'applique, en général, à un territoire hétérogène (composé d'entités administratives relevant de découpages complexes, se chevauchant parfois et donnant lieu à des situations conflictuelles quant aux domaines d'intervention respectifs) et dont les caractéristiques laissent croire à plus d'efficacité et de cohérence par le traitement de toutes ses parties de manière conjointe.

L'invention d'un niveau scalaire : le *City Development Strategy* de Lomé

À Lomé, comme presque partout ailleurs, aucun cadre institutionnel métropolitain n'existait avant la mise en œuvre du CDS. Ce dernier a servi précisément à le définir et à le mettre en place en légitimant ainsi l'existence de l'agglomération en tant qu'entité présentant des enjeux et des potentialités communs. Dans le partenariat qui s'est établi entre l'Agence française de développement (AFD), le PNUD-Togo, l'État togolais et la Mairie de Lomé, cette dernière a été désignée pour piloter tout le processus d'élaboration et de mise en place de la stratégie urbaine du Grand Lomé, alors qu'elle n'est pas compétente sur l'ensemble du périmètre, composé à la fois des arrondissements de la ville et de six cantons *orbi* dans Préfecture du Golfe. Le CDS est censé accompagner les autorités municipales du Grand Lomé dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain. Cependant, les autorités dites « municipales » n'y sont pas élues et les personnes nommées exercent des fonctions équivalentes. Ainsi, les acteurs locaux n'étant pas les représentants choisis par les populations, le cadre institutionnel de référence nécessiterait d'être clarifié. De fait, la question de la participation des populations locales reste partiellement en suspend en dépit des consultations. De plus, cet outil de planification ne répond pas au problème de mise en cohérence des politiques publiques réalisées par projet, dans le temps comme dans l'espace. De ce fait, l'équipe qui est chargée de l'étude du CDS pourrait se trouver à la fin du processus devoir valider des choix déjà effectués, ou les corriger dans la limite de ses possibilités.

[MC]

Comme on le voit dans le cas loméen, l'outil technique ne garantit en rien la légitimité du processus. Au final, la technique du *City Development Strategy* transforme simplement les revendications individuelles ou commu-

nautaires par la mise à l'épreuve du changement d'échelle : si les arbitrages locaux sont validés par des échelons de pouvoirs supérieurs, alors ils se verront attribuer une légitimité nouvelle, et l'action qui sera conduite en leur nom pourra être considérée comme juste. Des questions de justice et de légitimité se posent aussi, quoi que de manière différente, dans le cas des délimitations de territoires *ad hoc* à l'échelle infra-métropolitaine.

Pouvoir dérogatoire et nouvelle architecture scalaire : les logiques contraires du Cap et de Tanger

La définition et la délimitation de territoires *ad hoc* relèvent en effet de logiques similaires mais constituent des processus plus aboutis visant à soustraire une partie de l'espace à un mode de gouvernance territoriale dont on veut s'affranchir ; il s'agit d'organiser, par dérogation, de l'exception spatiale. Ces processus prennent des formes variées, obéissant à des logiques diverses selon les contextes (bottom-up/top-down, publique/privée, comme le montrent nos deux exemples du Cap et de Tanger, contradictoires sur ce point), mais, dans tous les cas, il s'agit d'opérer (en conformité avec la loi) un détournement des ressources ou des pouvoirs à un certain échelon.

Les CID du Cap, une initiative scalaire privée

Au Cap, parallèlement à la constitution d'une échelle métropolitaine de gestion dite juste, des dispositifs territoriaux à base locale dérogent au principe de la redistribution métropolitaine et de la solidarité entre les territoires urbains. Ce sont les *City Improvement Districts*, des périmètres de renouvellement urbain dans lesquels les propriétaires fonciers et immobiliers s'acquitent d'une surtaxe locale qui leur permet de recourir aux services d'entreprises privées pour améliorer le niveau de services fourni par la Ville (en matière de sécurité, de propreté...). Il ne s'agit pas de suppléer mais d'améliorer le niveau de service public : la municipalité s'engage à maintenir le niveau de service public existant dans ces quartiers. Les CID sont régis par un arrêté municipal, qui organise les conditions de création d'une telle structure par les propriétaires d'un même quartier. Les taxes prélevées au sein du CID sont gérées conformément à un *business plan*, par un bureau élu pour trois ans, constitué de propriétaires issus de la communauté locale et régi par un statut associatif. Les CID permettent un *rescaling* vers le bas de la gouvernance urbaine et la confiscation locale de ressources fiscales. Les bureaux des CID doivent, et c'est l'argument central qui est utilisé pour convaincre les propriétaires d'adhérer à ce montage, utiliser la surtaxe locale à l'intérieur du périmètre du CID. En d'autres termes, les taxes ainsi prélevées transitent par le budget métropolitain mais ne peuvent pas être redistribuées dans le reste de la métropole. Ce *ring-fencing* réactive des formes d'égoïsme local et de repli sur soi qui mettent à mal le principe de la « one city one tax base » (Didier *et al.*, 2012).

Dans ce cas, le recours à la dérogation gestionnaire et fiscale émane historiquement d'une tentative de prise de contrôle local par le secteur privé. Les CID résultent d'une mobilisation des entreprises privées du centre-ville pour importer et adapter le modèle nord-américain du *Business Improvement District* (BID) au Cap à la fin des années 1990, afin de lutter contre le « déclin », supposé ou réel, du CBD. Le principe de dérogation s'est rapidement imposé comme une règle et les CID ont été peu à peu « métropolisés » par le vote d'arrêtés municipaux : en 2004, un arrêté municipal les a soumis à un strict contrôle public (il fixe leur durée de vie, la procédure de constitution de CID, les contours des *business plans*...); en 2009 un nouvel arrêté sur les régimes fiscaux spéciaux (*Special Rating Areas*, SRA), autorise le principe de la dérogation fiscale.

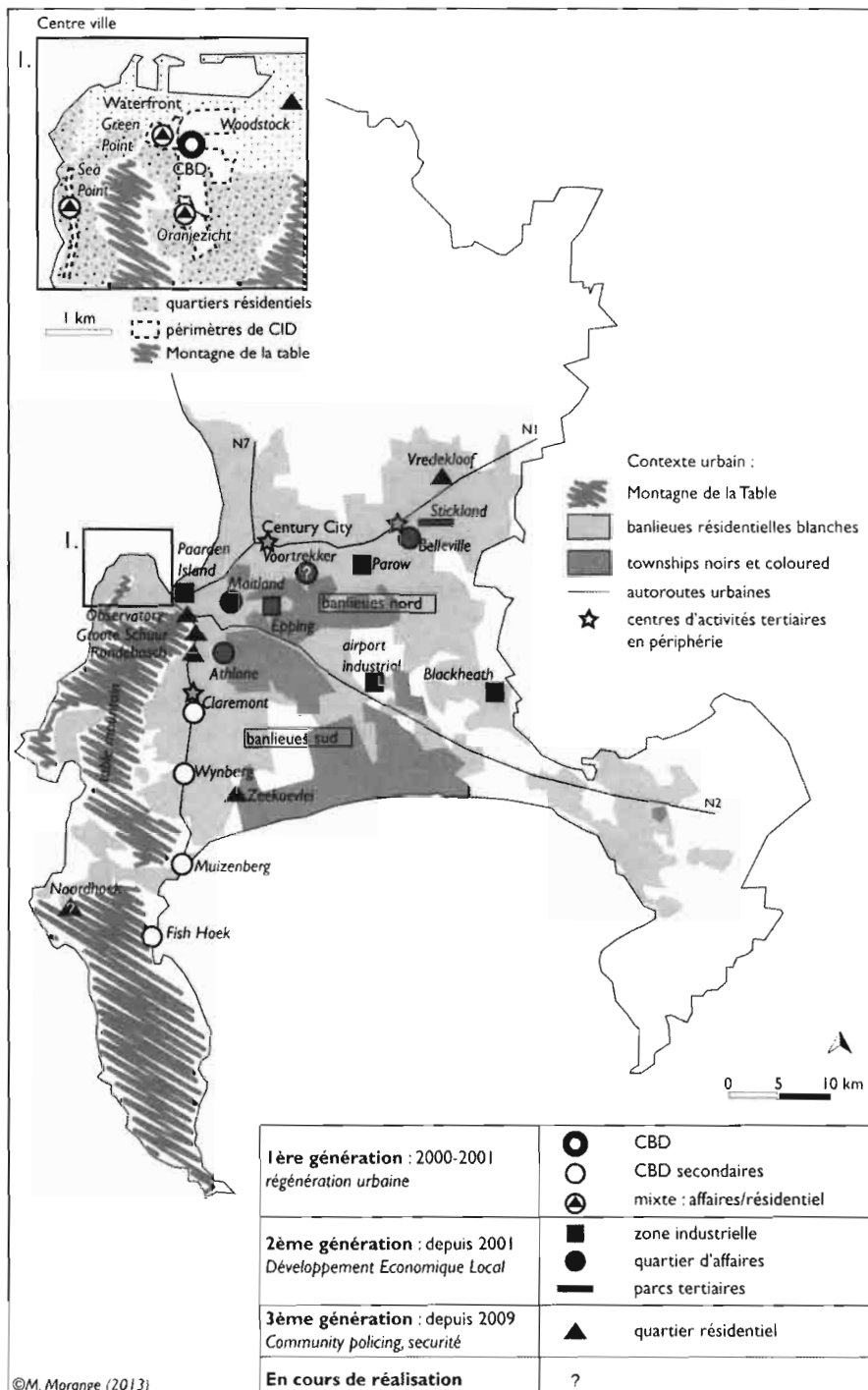
Ce régime d'exception territoriale est très problématique car non seulement il perdure mais il est en train de s'ériger en règle. Il y a aujourd'hui une vingtaine de CID au Cap et l'espace métropolitain est littéralement mité de ces dispositifs d'exception. Sur le plan terminologique, on assiste d'ailleurs à un glissement intéressant : on parle indifféremment de CID et de SRA, ce qui signale davantage une normalisation du régime d'exception fiscale qu'un souci de promotion de la régénération urbaine. Une quarantaine de SRA sont en cours d'examen. S'ils sont validés, à terme, la municipalité du Cap finira par concevoir son rôle comme celui de fournisseur d'un service universel élémentaire dont le niveau pourrait être revu à la baisse et que seuls les quartiers riches auraient les moyens de compléter, ce qui comporte un risque de privatisation d'une partie de la mission de service public et de décrochage des niveaux de services urbains. Comme le dit Alderman Marian Nieuwoudt, conseiller DA et membre du *Mayoral Committee* pour l'environnement et la planification qui répond aux critiques d'un habitant mécontent : « *it enables the Council to render a minimum service across the City* » [<http://www.amandlapublishers.co.za/home-menu-item/499>, accédé le 13 juillet 2011].

[MM]

À Tanger, au contraire du Cap, le territoire *ad hoc* du port de Tanger-Med a été décrété, financé et demeure géré par l'État central au moyen d'une structure gestionnaire mixte (TMSA, *Tanger-Med Special Agency*). La gouvernance territoriale produite par des Agences gestionnaires parapubliques fut engagée au Maroc en même temps que la politique de décentralisation. Les compétences déléguées à TMSA sont cependant particulièrement importantes, à la hauteur des enjeux économiques et géopolitiques liés à la construction du port, l'Agence s'est ainsi vue déléguée par la puissance publique le droit d'expropriation. Largement inspirée du modèle du Partenariat Public Privé, TMSA vise principalement une plus grande compétitivité économique et s'inspire très largement d'un management issu du secteur privé.

Si les problèmes provoqués par l'existence de ces structures gestionnaires sont relativement partagés, les solutions mises en place pour y pallier dépendent largement des situations locales.

Carte 1. Le Cap : trois générations de City improvement Districts



Alors qu'au Maroc, la zone spéciale sous autorité de TMSA fut mise en place par décret royal, la légitimité et la légalité de ces structures posèrent davantage de problèmes au Cap où la mise en conformité juridique des CID emprunta un chemin plus long. Par l'arrêté de 2009, ils devaient ainsi justifier de leur cohérence avec le plan de développement métropolitain (IDP, *Integrated Development Plan*), s'engager à ne pas renforcer les inégalités sociales existantes au sein de la ville, éviter des phénomènes d'exclusion sociale en lien avec l'augmentation des taux d'imposition. C'est à l'ensemble de ces conditions qu'ils peuvent déroger au principe fiscal en vigueur du « *one city one tax base* ». En outre, il a fallu rendre les CID acceptables par rapport au projet de justice sociale et spatiale post-apartheid, en les transformant en outils de développement local et en les intégrant aux politiques métropolitaines de développement économique local. Les CID, qui étaient essentiellement des dispositifs de lutte contre la criminalité et l'insécurité au début des années 2000, sont devenus des outils mixtes, comportant une dimension sécuritaire associée à des enjeux sociaux et économiques plus larges.

Structures multi-niveaux, ces institutions dérogatoires produisent une action différenciée qui aboutit parfois à une profonde recomposition de la structuration scalaire de l'espace en question. En tant que dispositif territorial à visée métropolitaine, les CID engendrent des injustices que la municipalité du Cap juge mineures par rapport à un intérêt scalairement supérieur. La production d'injustices locales serait même une source de justice métropolitaine : l'inégalité de niveaux de services et la confiscation fiscale permettraient à la municipalité de concentrer ses ressources sur les quartiers défavorisés et amélioreraient les recettes fiscales puisque la valeur des biens immobiliers augmente grâce au CID. Ce discours est très répandu au Cap. Les CID permettraient en outre la production de « biens communs » supplémentaires (espace public amélioré, sécurisation pour tous...) et créeraient des emplois, ce qui serait bénéfique pour tous. En somme, l'inégalité spatiale, en bénéficiant aux plus pauvres, serait source de plus grande équité sociale. On peut y voir une lecture spatialisée du second principe de la « conception spécifique » de la justice de Rawls (1971, p. 302-303), le « principe de différence » : une inégale distribution d'un bien est souhaitable si elle bénéficie aux plus défavorisés, si elle augmente leur « juste part de justice ».

Toutefois, rien ne prouve qu'au Cap le « principe de différence » bénéficie aux plus pauvres *en priorité* car les capacités redistributrices des CID à l'échelle métropolitaine restent à démontrer. En outre, le fait que les CID favorisent l'essor de secteurs économiques comme la finance, l'immobilier, le commerce, les transports, les NTIC, peu susceptibles d'offrir du travail à la main-d'œuvre industrielle *coloured* et noire frappée par la désindustrialisation et le chômage, n'est pas commenté. En revanche, les CID renforcent immédiatement les plus forts : ils augmentent la valeur des biens immobiliers, accentuent la gentrification, la spéculation et bafouent les droits fondamentaux en permettant des formes d'exclusion violentes

contre les mendiants, les enfants des rues, les prostituées ou les commerçants de rue. En outre, se pose la question de la taille de ces dispositifs. Les CID initiaux étaient de petits périmètres (une rue commerçante par exemple). Or des projets de CID de grande ampleur sont en train d'émerger : à Bellville, le long de Voortrekker Road, une artère historique et un axe économique du Cap en plein déclin, il est prévu un corridor de 6 km de long. Enfin le succès des CID a été tel qu'ils ont proliféré et se sont spécialisés en fonction de la nature des territoires dans lesquels ils se déployaient. Il existe ainsi des CID d'affaires, industriels ou de commerce, conformes au régionalisme compétitif (les plus nombreux), des CID résidentiels sécuritaires liés au *community policing* (la mobilisation des résidents pour sécuriser leurs quartiers), et des CID périurbains où la protection de l'environnement et le développement durable sont devenus des arguments centraux.

Au Maroc, les bouleversements provoqués localement par la réalisation de très lourdes infrastructures – autoroutes, aéroports, voies ferrées en plus de la zone portuaire – furent considérables et le paysage en fut profondément remanié (expropriation, déplacement des populations, destruction de petites villes). Le développement local qui constitua une préoccupation tardive de TMSA (cinq ans après sa mise en œuvre) s'apparente aujourd'hui davantage à de l'accompagnement social, soit à travers un saupoudrage de fonds publics par une politique de petits projets, soit par une politique relativement autoritaire de (re)structuration du milieu local à travers des actions de renforcement de capacité. L'ensemble de ces actions est réalisé par une filiale de TMSA, la Fondation Tanger-Med pour le développement humain, structure hybride et unique dans le paysage marocain qui a pour fonction d'assurer l'interface entre les populations locales et TMSA. Elle constitue une nouvelle échelle intermédiaire d'une nature tout à fait unique ; ni décentralisée, ni déconcentrée, elle s'apparente à un périmètre de projet bien qu'elle s'inscrive dans une politique nationale d'accompagnement social (Initiative nationale pour le développement humain).

L'exception territoriale mise en place par TMSA et ses ramifications s'opéra par une recomposition totale de l'organisation scalaire du territoire placé sous son autorité. L'échelle locale s'en trouve considérablement affaiblie : les Collectivités locales voient la majorité de leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace court-circuitées par les Agences urbaines, dont les conclusions sont elles-mêmes annulées par celles émises dans les schémas de développement stratégiques commandités par TMSA à de prestigieux cabinets de consulting. En parallèle le milieu local, s'il veut pouvoir prendre sa place (se financer et participer) dans la gouvernance locale, doit s'intégrer dans les cadres prévus par la Fondation Tanger-Med (les Associations de développement local) et le processus demeure sous contrôle de la Fondation par le biais des autorités locales déconcentrées (Planel, 2011). Enfin, le niveau provincial a perdu son autonomie, le périmètre de compétence de TMSA recouvrant très exactement les anciennes délimitations provinciales et les gouverneurs se

plaçant dorénavant sous l'autorité de l'Agence. Seule TMSA, émanation directe du pouvoir central du fait de la composition de son directoire, gouverne la zone attenante au port, soit 550 km². L'État central, renouvelé dans ses formes, a totalement pris le contrôle de cet espace local.

Pour les besoins de l'analyse, nous avons distingué dans ce chapitre les processus de métropolisation et d'exception territoriale alors même qu'ils représentent les deux facettes d'une même recherche de justice via un jeu scalaire. En aucun cas, nous ne voudrions suggérer que les processus s'opposent, au contraire nous pensons qu'ils se complètent et s'accompagnent le plus souvent, et notamment dans le cadre du régionalisme compétitif.

Bien que présenté comme une technique de réforme de la puissance publique (État ou gouvernement urbain), le réévaluation produit des recompositions politiques et spatiales majeures. En refondant l'architecture scalaire, il opère une redistribution des pouvoirs, un nouvel accès aux ressources qui se traduit le plus souvent par l'affaiblissement d'un certain niveau ou d'une certaine catégorie de pouvoir. Que cette refonte poursuive un objectif d'intégration urbaine n'empêche pas le renforcement de la fragmentation territoriale et des inégalités sociales !

En soi, le réévaluation demeure une technique. Il ne dit rien des transformations socio-spatiales qui en résulteront. Dans tous les cas, il ne garantit pas qu'elles seront plus justes en dépit des registres de discours mobilisés et du recours de plus en plus fréquent à « l'idée de justice ». Toutefois, il offre l'avantage de mettre en mouvement une architecture scalaire parfois lourde et peu mobile dans ses pratiques, souvent centralisatrices. Dès lors, il offre une véritable opportunité d'expression, de participation voire de décision pour les pouvoirs en capacité de s'en saisir. La justice du phénomène résulte alors davantage de la qualité du rapport de force existant entre les différentes catégories d'acteurs que d'un processus de *rescaling* que l'on résume le plus souvent à une technique et/ou une idéologie.

Mise sur le devant de la scène la refonte d'un cadre scalaire masque en réalité des pratiques d'acteurs qu'elle cherche à recomposer. Certes, l'outil est efficace quand il s'agit de minorer ou court-circuiter un niveau de pouvoir, ou au contraire d'en favoriser un autre. Mais ses effets réels ne tiennent qu'à des structurations sociétales ou politiques plus complexes, et pas nécessairement scalaires, sur lesquelles le volontarisme réformateur des gouvernements n'a que peu de prise, du moins peu d'emprise directe.

Rendons donc à l'échelle ce qui lui appartient : sa dynamique politique, son jeu d'acteurs, ses permanentes recompositions, bref sa chair. L'architecture scalaire gagne alors à être comprise et analysée comme la pratique qu'en ont des acteurs qui ne se contentent pas de l'utiliser mais qui la créent. C'est de ce jeu d'acteurs que traite le chapitre suivant.

Planel Sabine, Buire C., Coralli M., Iraki A., Mercurol Q.,
Morange M. (2014)

Rééquilibrage scalaire et justice spatiale : l'échelle
comme ressource politique

In : Gervais-Lambony P. (ed.), Bénit-Gbaffou C. (ed.),
Piermay J.L. (ed.), Musset A. (ed.), Planel Sabine (ed.).
La justice spatiale et la ville : regards du Sud

Paris : Karthala, p. 41-55

ISBN 978-2-8111-1083-3