

Aziz Iraki et Claude de Miras (dir.)

Interroger les gouvernances urbaines

Entre fragmentation et contrat territorial



Préface de Mohamed Tozy

KARTHALA

**INTERROGER LES GOUVERNANCES URBAINES
ENTRE FRAGMENTATION ET CONTRAT TERRITORIAL**

Cet ouvrage a bénéficié du soutien financier de l'AMU (Aix-Marseille Université) et de l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement) tutelles du LPED (Laboratoire Population Environnement Développement)

KARTHALA sur Internet :
www.karthala.com
 Paiement sécurisé

Couverture :
 © Abdellah Sadouk
 [tableau sans titre, technique mixte sur toile réalisée en 2008]

© Éditions Karthala, 2017
 ISBN : 978-2-8111-1809-9

Sous la direction de
Aziz Iraki & Claude de Miras

Interroger les gouvernances urbaines
Entre fragmentation et
contrat territorial

Éditions Karthala
22-24 boulevard Arago
75013 Paris

Table des matières

Préface	9
<i>Mohamed TOZY</i>	
Introduction	17
<i>Aziz IRAKI et Claude de MIRAS</i>	
1. Gouvernance perfectible et efficience territoriale. L'adaptabilité de l'offre de services en eau potable, assainissement et électricité à Casablanca	31
<i>Gabriel MIGUEZ et Claude de MIRAS</i>	
2. Aménagement de grand projet et gouvernance au Maroc. La « ville nouvelle » de Tamansourt (Marrakech). Entre négligences, conflits et essais de régulation <i>a posteriori</i>	61
<i>Jean-Marie BALLOUT</i>	
3. Gouverner Casablanca : Atouts et défis d'une décentralisation/recentralisation	87
<i>Aziz IRAKI</i>	
4. La réforme progressive du transport collectif à Mexico. Le début d'une reprise en main des enjeux urbains par les autorités locales	111
<i>Catherine PAQUETTE</i>	

5. La fermeture d'une décharge. Un défi pour la gouvernance des déchets à Mexico.....	131
<i>Vincente UGALDE</i>	
6. Élaboration des schémas de cohérence territoriale de Grenoble et de Montpellier : structure, démocratie, efficacité? Analyse du réseau de gouvernance.....	155
<i>Fernanda MOSCARELLI</i>	
7. Les enjeux de la gouvernance urbaine en Italie. Les <i>Città metropolitane</i> en question.....	175
<i>Luigi BELLINO, Raffaele CATTEDRA, Maurizio MEMOLI et Matteo PUTTILLI</i>	
8. Interpellations sur l'appropriation du sol à Bamako. Crise, conflictualité, insécurité.....	201
<i>Monique BERTRAND</i>	
9. Les registres fonciers urbains africains, une scène de gouvernance territoriale sous influence internationale (Bénin, Congo-Brazzaville).....	233
<i>Julie CHARLES-DOMINÉ ET Elisabeth DORIER</i>	
10. Contrat social territorial et fabrique urbaine dans les villes fragmentées. Gouvernance urbaine municipale à Beyrouth 1998-2010.....	259
<i>Jihad FARAH et Jacques TELLER</i>	
11. Le Plan Bleu. Une interface multiple entre développement durable et gouvernance pour la Méditerranée.....	283
<i>Julien Le TELLIER et Claude de MIRAS</i>	
Conclusion.....	311
<i>Aziz ARAKI et Claude de MIRAS</i>	
Biographie des auteurs.....	347

Préface

L'année 2015 a connu deux évènements qui relient deux cités méditerranéennes par-delà le « Printemps arabe » et ses péripéties liées à la temporalité politique d'une « aire culturelle » et aux approches qui en rendent compte à travers des questionnements encadrés dans une sociologie de l'autoritarisme. Les « peuples » de Beyrouth¹ et de Tanger²,

1. Après avoir laissé cohabiter pendant neuf mois les Libanais avec des monticules de déchets aux odeurs nauséabonds... les autorités ont lancé, samedi 19 mars (2016) le ramassage des ordures... peu après l'annonce le premier ministre libanais avait reconnu que le Liban était devenu une « décharge à ciel ouvert » le conflit a débuté... et a donné lieu à un mouvement structuré qui traverse les clivages habituels entre communautés pour interpeller un gouvernement absent conflit hizboallah et sunnite. *lepoint.fr* du 1^{er} septembre 2016.

2. Durant tout le mois d'octobre, les Tangérois sont descendus dans les rues, pour protester contre les factures « famineuses d'eau et d'électricité » de la société Amendis chargée, depuis 2002, de la gestion déléguée des services d'eau, d'électricité et d'assainissement de la ville. Ce sont des dizaines d'habitants des quartiers d'Al Mers, de Zineb et de Bir Chifae qui ont manifesté, vendredi, en scandant des slogans hostiles à la compagnie Amendis, invitée à « dégager » pour ses « factures exorbitantes ». A 22h le samedi 31 octobre 2015, les boulevards Pasteur et Mohamed V étaient noirs de monde. Parallèlement aux marches, les habitants de Tanger étaient invités à éteindre leurs ampoules entre 19h et 22h. Le nouveau maire de Tanger, le PJDiste Mohamed Bachir Abdellaoui, et son équipe ont donc du pain sur la planche, d'autant que la résolution du problème Amendis figurait dans leur programme électoral, rapporte Al Akhbar dans son édition du 5 octobre 2015. Le chef du gouvernement dû se déplacer lui-même pour trouver une solution associant dans un même discours menace et ton conciliateur et laissant planer

voire aussi de Sidi Youssef Ben Ali à Marrakech³, se sont mobilisés durant de longs mois pour les premiers et de longues semaines pour les seconds, au point de faire passer une question d'ordures et d'électricité du local au national et d'interroger de façon innovante et sérieuse le pacte politique entre gouvernants et gouvernés. Une interrogation qui porte plus sur la signification de gouverner et les obligations qu'elle génère que sur les questions de partage de compétences politiques ou la question trop générale des droits fondamentaux et des libertés publiques. Les manifestants contestent à leur façon, dans une posture citoyenne et pragmatique, la philosophie du service public, imposée par des bailleurs de fonds et nourri par un référentiel néolibéral hégémonique qui les appréhende comme clients et non pas comme citoyens-usagers.

Cette évocation trop générale pose en fait autrement la problématique centrale du livre. Elle permet d'élargir sa thématique spécifique de gouvernance urbaine à la question des conditions de gouvernementalité⁴. Elle nous interpelle quant à la posture à prendre pour nouer le dialogue avec des traditions disciplinaires bien assises comme la philosophie politique, l'histoire, l'économie et l'architecture. Certes, pour ce faire, on peut toujours arguer d'une filiation avec les théoriciens du lien et de la raison politique, notamment ceux qui l'ont pensée à partir de la question urbaine d'Hypodamos de Milet à Ibn khaldoun en passant par Aristote et Al-Farabi, Mais l'actualité des mouvements sociaux liés à la gestion des métropoles nous le dit plus clairement et installe la question de gouvernementalité au centre du dispositif de l'intelligibilité de ce qui se passe sous nos yeux.

En fait, la lecture des textes de l'ouvrage dirigé par Claude de Miras et Aziz Iraki nous suggère une réflexion sur l'évolution des sciences sociales

le doute sur une main secrète derrière les évènements, celle de leur concurrent à venir le mouvement al Adl wa al Ihssan.

3. A Marrakech, des manifestations dans ce quartier populaire ont démarré en 2012. Les manifestants qui protestaient contre le renchérissement des factures d'électricité de la Régie locale et le non-respect par l'agence de distribution (d'eau et d'électricité) de ses engagements de l'année précédente. Les manifestants ont été rejoints par des militants du 20 février, membres de l'AMDH (Association Marocaine des Droits Humains) et des habitants des quartiers voisins.

4. « La gouvernementalité est l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie du politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité » Foucault, M, Dits et écrits, (vol. III), p. 655. Paris, Gallimard. 1994 (NRF).

du politique dans leur rapport aux arts de gouvernement et à la définition de l'objet de celle-ci. La tentation en effet est grande d'ouvrir le débat sur les relations possibles entre l'avènement de la raison économique comme raison d'État, l'hégémonie du discours néolibéral qui en a résulté et la propension de la science politique camérale à produire les outils d'une gouvernementalité qui se construit sans exigence de démocratie.

La plupart des textes nous incitent aussi à prendre une distance raisonnable avec une conception des sciences sociales qui privilégie sa dimension d'expertise au détriment d'une réflexivité appréhendée comme une hygiène nécessaire et qui installe la gouvernance comme boîte à outil au centre d'une utopie performative sans en interroger les présupposés.

Crise de l'État, crise du service public, crise de la démocratie représentative, conflit entre délibération et représentation, entre représentation et participation, incapacité de penser, incarner ou produire l'intérêt général, sont les principales questions en partage que s'offre le livre à partir d'une lecture intéressée du néophyte que je suis.

Par des entrées qui semblent marginales, le texte nous rappelle l'essoufflement d'un mode discursif sur les façons de gouverner la cité. Les co-éditeurs nous permettent d'appréhender en creux l'inutilité de convoquer les grandes catégories de la science politique, action publique, politiques publiques, *policy*, *politics*, pour analyser à bonne distance les « Printemps arabes » et les mouvements et collectifs dans d'autres régions du Monde en posant les problèmes de vie chère loin des thèses sur la totale responsabilité de l'État. Ces mouvements sociaux, en passe de réinventer les modes d'action politique y compris l'organisation des partis, se saisissent des problèmes quotidiens : les effets du tourisme de masse sur les grandes métropoles (Podemos et Ciudadanos à Barcelone), la crise des logements sociaux (Paris), la privatisation de l'enseignement (Canada et Chili), celle du ramassage des ordures (Naples et Beyrouth), le renchérissement des factures d'électricité (Tanger) ou la privatisation de la distribution de l'eau (France).

Dans le Monde arabe, de Tunis à Benghazi, de Beyrouth au Caire et à Alexandrie, le vide créé par des pouvoirs déstabilisés a révélé des sociétés civiles qui ont pris en charge souvent, pour un court moment, leurs quartiers, leur ville, réhabilitant le service au citoyen (sécurité, santé, hygiène, etc.) et cassant le mythe d'une société sous tutelle incapable de penser la chose publique et opérant sur des registres qui n'ont rien de tribal ni de communautaire. Du coup, par-delà la thèse discutable de la résilience des dictatures qui semblent prospérer à l'ombre des guerres civiles (Yémen, Irak, Syrie) et en dépit des régressions observées sur des

temps courts (Egypte), on devrait s'attendre à ce que l'exigence d'une vraie gouvernance démocratique devienne plus pressante. Les acteurs, pour la plupart, issus de ces mouvements cherchent à répondre aux aspirations de leurs peuples en leur restituant les droits de partage et de participation à tous les centres de décision aussi bien au niveau local qu'au niveau national. Si le changement du discours et des instances au niveau central semblent relativement aisé, c'est l'opérationnalisation, au niveau local, de mécanismes de démocratie, de transparence et d'inclusion qui reste complexe à réaliser⁵. L'instauration d'une dynamique de développement partagée et portée par tous constitue un objectif extrêmement difficile à mettre en œuvre car il nécessite, tout d'abord et comme premier préalable, une décentralisation du pouvoir de décision et une déconcentration des moyens de l'État. Le second préalable est la construction d'une vision partagée du service public et du développement qu'il soit local ou national. Une telle vision n'est crédible que si elle est partagée par tous les acteurs concernés et portée par des représentants démocratiquement élus. Cette construction peut se faire selon un processus réfléchi laissant suffisamment de place à l'écoute des attentes des populations et aux débats d'acteurs tout en préservant la responsabilité politique de l'élu local et/ou national. La justesse d'une telle construction relève donc de la nature de ce processus, de la qualité d'implication de tous les acteurs directs et indirects du développement et de la place réservée à l'écoute et aux débats soit à la concertation.

Depuis plus d'une décennie, tout ce qui pèse et qui compte en matière de développement se veut et se doit « *participatif* ». Il n'est de projets, de programmes ou de stratégies de développement qui ne se déclarent éminemment « *participatifs* » et produisent, par l'expérience de leurs mises en œuvre, une pléiade de manuels et une pépinière d'experts de cette participation. Toutes les références reconnues et portées par les grands acteurs internationaux de développement prônent et veulent voir ce concept qualifiant dans la plupart des projets ou actions les engageant. Tout devient participatif : une démarche, un processus, un diagnostic, une planification, une évaluation, etc. Pourtant l'efficacité et la performance de ces derniers, aussi participatifs qu'ils se veulent ou qu'ils le peuvent, ne sont pas toujours celles escomptées.

5. En témoigne toute la difficulté des autorités marocaines à mettre en œuvre les articles 11, 12, 13 et 14 de la Constitution de juillet 2011 institutionnalisant le rôle de la société civile et certains mécanismes de la démocratie directe comme l'initiative législative populaire et le droit de pétition.

L'évaluation d'un grand nombre de programmes et vastes projets mis en œuvre selon le principe de la participation montre souvent une bonne appropriation au niveau de l'intention et une excellente maîtrise du discours qui cache parfois des dérives et les déviations empruntées au nom de ce paradigme dont le contour et le contenu restent souvent indéfinis. *Le concept de participation se traduit bien souvent par des pratiques qui relèvent plus de la consultation des populations bénéficiaires que d'un partage effectif de responsabilité.* Plus grave encore, dans l'esprit de certains, la participation est synonyme de dilution de la responsabilité voire de son abandon. Certains techniciens de l'administration qui, contraint à associer les populations dans la réalisation d'ouvrages d'art nécessitant un savoir-faire technique important, vivent cette situation comme une dévalorisation de leurs statuts.

Faut-il rappeler que dans le paradigme libéral le concept de gouvernance mobilise au moins deux dimensions ?

- Une dimension prescriptive qui s'inscrit dans le cadre d'une approche particulière de l'État qui nie de façon inconsciente le monopole de l'incarnation de l'intérêt général. Les défenseurs du concept visent une nouvelle articulation entre l'État, la société et le marché. La hiérarchie des trois est ouvertement inversée au profit du marché qui est censé associer les caractères d'innocence et d'implacabilité des tirages au sort dans la Grèce antique.
- La gouvernance « normative » prône ainsi une recomposition générale des ordres politiques internes sur la base de rapports partenariaux entre les États, le monde des entreprises privées et la « société civile », dont les ONG ou ce que les anglo-saxons appellent le 3^e secteur.

Cette recomposition politique interne est légitimée notamment par les mutations socio-économiques liées à la mondialisation qui rendraient obsolète le modèle politique de l'État-Nation. L'usage souvent simpliste du concept permet de mettre à nu les défaillances de gestion du secteur public en partant des constats évident de corruption des mœurs des managers publics et qui valorise *a contrario* les vertus supposées de la gestion privée. Les tenants de cette approche envisagent une réduction du politique à un ensemble de principes moraux ou, plus encore, sa neutralisation en tant que variable complexe et composite. Au mieux, la dimension politique est circonscrite en s'appuyant sur une lecture partielle de la nouvelle économie politique (Olson, Tullock, Buchanan et

Tollison) notamment la *rent seeking theory*. Dans cette approche, l'État est appréhendé comme une structure désagrégée et tous les fonctionnaires et hommes politiques se comporteraient comme tout acteur économique, conformément au principe de la maximisation du profit.

L'inefficacité économique est attribuée aux interventions inopportunes de l'État, incapable d'être le siège des principes de gouvernance. Le recours aux développements récents des travaux néo-institutionnalistes, ou ceux relatifs à l'importance des référents culturels et des représentations ou même les travaux de Putnam sur le concept de capital social sont trahis par l'excès de simplification qui fait basculer l'analyse dans le culturalisme et la rend incapable de restituer des processus de réinvention de la culture et l'ambivalence des répertoires qui en découle.

Une dimension analytique en ce qu'elle offre également une nouvelle manière d'aborder le politique, est éloignée des perceptions classiques fortement centrées sur l'État qui est appréhendé de surcroît selon une lecture « mythique » ou idéologique. L'État n'est en fait qu'un ensemble d'institutions, de groupes, d'individus en situation d'interaction, de conflits et de négociations. De même, l'approche en termes de gouvernance exprime la nécessité de dépasser l'approche institutionnelle de l'action publique pour aller vers une analyse des multiples acteurs du politique, qui ne sont pas tous des acteurs officiels. Cette nouvelle démarche commence à faire ses preuves pour l'analyse du politique dans les pays occidentaux et pourrait être bénéfique pour l'analyse du politique dans les pays arabes et africains d'autant plus que les systèmes politiques contemporains posent des problèmes aux grilles d'analyse de la politologie classique en raison notamment de leur difficile démocratisation, de la « question islamique » et des multiples crises politiques que vit cette région. L'approche en termes de gouvernance, ou même de gouvernabilité (concept francisé plus approprié en rupture avec le lexique des organismes internationaux) peut permettre d'affiner la compréhension de ce qu'on appelle le « néopatrimonialisme », le clientélisme, etc., en intégrant dans l'analyse du politique l'étude d'autres acteurs non étatiques qui contribuent pourtant à la (dé)régulation politique : notables, groupes à référent religieux, familial ou régional, groupes économiques (ex : hommes d'affaires) et également associations et ONG.

Cet ouvrage constitue une bonne occasion pour se poser empiriquement ces questions liées à ce qui précède mais aussi de nourrir l'approche théorique en relation avec le paradigme de gouvernabilité qui structure l'impensé du développement participatif. Il suggère de réfléchir sur ses limites et sur les conditions d'associer démocratie représentative,

démocratie participative et démocratie délibérative. Il donne à voir des expériences aussi bien dans les pays qui ont développé des constitutions de troisième génération donnant une place de choix aux mécanismes de démocratie directe, mais aussi les pays qui ont conduit des expériences de décentralisation dans le cadre de l'agenda traditionnelle de la bonne gouvernance. Le comparatisme ici ne vaut pas *benchmarking*, il est l'occasion d'historiciser les expériences et les ramener à leur contexte de production et de réfléchir ensemble sur les bonnes et mauvaises pratiques pour tirer des enseignements susceptibles de nous permettre collectivement de corriger nos erreurs mais surtout d'entretenir notre sens critique.

Mohamed Tozy

*Professeur des Universités, Doyen de la Faculté de
Gouvernance et des Sciences Economiques et Sociales -
Université Mohammed VI Polytechnique (Campus EGE-Rabat)*

Introduction

Aziz IRAKI
Claude de MIRAS

Le contexte général

Les différents niveaux d'analyse abordés dans les onze contributions proposées laissent voir que la fabrication des agglomérations, dans toutes ses dimensions, est un *processus social total*.

Depuis deux décennies, cette dynamique est à la croisée de deux puissants facteurs structurants :

Le premier facteur est déterminé par une croissance démo-économique et des rythmes d'extension spatiale, en particulier, en périphérie des zones habitées, uniques dans l'histoire de l'humanité, et de moins en moins nourris par l'exode rural mais adossés à une dynamique interne centrifuge et interurbaine¹. La population mondiale continue de s'accroître en devenant de plus en plus urbaine puisque le seuil de 50% d'urbains est presque partout franchi et dépassé. Ce mouvement extraordinaire caractérise les nations en développement et, plus encore, celles en émergence.

Le second facteur tient aux mots d'ordre internationaux en vogue depuis 1990 : le consensus de Washington², les considérables

1. Sans que l'on puisse préciser le sens du solde net : des grandes métropoles vers les villes petites ou moyennes, ou bien l'inverse ?

2. Stricte discipline budgétaire ; réforme fiscale, libéralisation des taux d'intérêt ; taux de change unique et compétitif, libéralisation du commerce extérieur ; éli-

financements qu'ils ont mobilisés, leurs dispositifs d'intervention à travers d'innombrables « projets », leur vocabulaire et leur doctrine, ont marqué les orientations idéologiques et opérationnelles de l'ingénierie du développement urbain. Dans ce même temps, les notions de *décentralisation, société civile, participation, PPP* ou *bonne gouvernance* ont modelé des dispositifs sociaux, institutionnels et territoriaux, mais, contrairement au postulat implicite qu'ils supposaient, la force de ces nouveaux paradigmes et agencements n'a pas effacé l'épaisseur et la dynamique des sociétés dans lesquelles ils opéraient.

Ce processus d'urbanisation, son socle sociétal et les injonctions d'un développement normé se combinent diversement selon les contextes nationaux et les territoires observés. Mais dans tous les cas de figure, ces agglomérations humaines génèrent des besoins de base en habitat, en eau, en mobilité, en énergie. Par leur densité et leur nombre, ces agglomérations produisent des déficits et des externalités négatives qui si, elles ne sont pas prises en compte, affectent directement l'attractivité de ces territoires et leurs conditions de reproduction.

En répondant à ces objectifs, les offres sectorielles de services doivent relever un défi immense et multiforme :

- fournir des volumes considérables de prestations et de fluides pour les distribuer à une population en augmentation, selon des conditions économiques adaptées et avec une qualité de services significative, sur des superficies qui croissent encore plus rapidement ;
- mobiliser des volumes de financement correspondant en relation avec des modèles économiques viables qui équilibrent à long terme les ressources et les coûts ;
- définir des dispositifs institutionnels de décision et d'exécution à la hauteur des enjeux et des rythmes ;
- optimiser la fabrication urbaine dans ses multiples compartiments ;
- élargir ces offres de services aux populations urbaines pauvres des quartiers informels (bidonville et habitat non réglementaire) ;
- faire face à trois nouveaux enjeux :
 - o les effets possibles du changement climatique à la fois en termes de mobilisation croissante de ressources naturelles rares

mination des barrières aux investissements directs étrangers ; privatisation des monopoles ou participations ou entreprises de l'État ; déréglementation des marchés ; protection de la propriété privée. John Williamson, « What Should the Bank Think about the Washington Consensus? », Peterson Institute, 1999.

mais aussi en termes d'épisodes météorologiques de plus en plus intenses (inondations) ;

- La transition énergétique (adaptation ou atténuation) allant vers une décarbonisation relative ;
- La vague numérique dont il s'agit de comprendre la nature technique et sociétale et d'en maîtriser l'usage.

Trois types de dispositifs viennent répondre à ces besoins de base :

- les uns, domestiques non marchands (marche à pied, eau au puits, auto-construction, piquages électriques clandestins, décharges sauvages d'ordures, etc.) ;
- les autres, marchands et non conventionnels ; ils sont fournis directement aux ménages par des acteurs ou des micro-unités économiques peu ou pas régulées, qui relèvent de ce qui appelé « secteur informel » compte tenu de faibles barrière à l'entrée. Ces petits fournisseurs vendent le service ou le produit du service : ce sont des porteurs/vendeurs d'eau en vrac ou en bouteille, des petits opérateurs privés de distribution d'eau potable, des vendeurs de réservoir ou forages privés, des taxis urbains, des camions de vidange (type Spiros) et autres vidangeurs manuels, des propriétaires de terres agricoles qui cèdent de la main à la main des lopins de terre pour y construire des logements populaires, des artisans maçons, etc. ;
- le troisième type de dispositif relève de l'action publique nationale ou territoriale, en gestion directe ou déléguée (au sens large, confiée à des opérateurs publics, privés ou mixtes, nationaux ou internationaux) en s'inspirant plus ou moins de la notion de service public, du développement humain, de l'inclusion urbaine, de la lutte contre la pauvreté. Ces réponses matérielles fournissent le logement social, l'eau potable en réseaux, l'assainissement et l'énergie sur un mode conventionnel.

Sur les territoires en développement, ces trois composantes se combinent selon des alchimies différentes en fonction de variables déterminantes : le niveau de développement et de croissance, la capacité de financement interne et externe, les formes de décentralisation/déconcentration, la nature du contrat social, la volonté politique et l'impatience sociale.

Si l'on considère le troisième type de dispositif et la réponse publique donnée à l'accès aux services urbains de base (eau, électricité, transports, collecte des eaux usées et des eaux pluviales, et évacuation des déchets),

se posent deux questions stratégiques³. La première, à propos des dispositifs institutionnels et opérationnels et des synergies d'acteurs, et la seconde, relative aux financements de ces services. Mais cette vision duale peut être en réalité dépassée si l'on considère que les interactions étroites entre financements et gouvernance sont aujourd'hui une perspective totalement imbriquée : la qualité de la gouvernance surdétermine la mobilisation des financements. Que ce soient les tarifs, les taxes ou les ressources externes publiques ou privées mobilisés par les opérateurs, la qualité des synergies entre les parties prenantes concernées territoriales et nationales, devient le facteur-clé face à la complexité et aux méandres de la décision urbaine.

En regard des besoins croissants en services et des financements importants qu'ils nécessitent, la place de l'État comme ensemble d'une cohérence globale reste primordiale. Elle l'est également en matière d'aménagement de l'espace en relation avec les gouvernements locaux ou de régulation des prix des services.

Dans ce sens, pour les États, la descente vers le local et une implication croissante des acteurs de la subsidiarité à travers une gouvernance multi-acteurs, sont une tendance inéluctable⁴ en prenant une multiplicité de formes et d'initiatives à l'échelle des territoires.

Dans cette perspective et pour bâtir une grille de lecture de la dizaine de situations empiriques abordées dans cet ouvrage, nous sommes partis d'une proposition simple qui consistait à regarder selon quelles modalités aujourd'hui les États organisent partout la coordination de la multitude de parties prenantes concernées par la décision et l'action publique territoriales, en tenant compte des trois dimensions suivantes :

- Rapport de pouvoir entre État et territoires,
- Territoire infranational : conditions de gestion,
- Contrat social territorial.

Nous développerons ces trois axes structurants avant de présenter les contributions proposées par les auteurs. Puis sous forme de conclusion, nous tenterons une montée en généralité sur la notion de synergies collaboratives à l'échelle des territoires ; elle permettra de distinguer d'une part, la *gouvernance normative*, volontariste et exogène, disséminée urbi et orbi depuis plus de deux décennies, et d'autre part, des coalitions

3. Si l'on considère que les aspects techniques des « métiers » sont maîtrisables et c'est le cas, le plus souvent aujourd'hui.

4. Même si ces dynamiques top-down ne se vérifient pas partout avec la même évidence, ni avec les mêmes rythme et intensité.

de protagonistes qui œuvrent ensemble de façon endogène pour stimuler la qualité d'un développement local viable. Nous nous interrogerons sur la nature et les conditions d'émergence de cette capacité à construire une gouvernance en forme de « bien commun » pour les territoires.

Rapport de pouvoir entre État et territoires

Ce rapport historique est fondateur de la dynamique d'abord politique des territoires. Entre le niveau territorial et le niveau central, cette dynamique évolue selon diverses relations : soumission, autonomie, solidarité, interdépendance, renoncement voire abandon.

Depuis près d'un quart de siècle, au niveau mondial, le nouveau cadre législatif de la décentralisation et la puissance de la déconcentration en dessinent les contours, les potentialités et les limites.

On pourrait penser que schématiquement le niveau de décentralisation est en rapport avec le niveau de développement. Cette tendance pourrait peut-être se vérifier à très long terme, mais en attendant, on observe des mouvements contraires :

- Les États de tradition et de culture centraliste (comme le Maroc) peuvent promouvoir une *décentralisation centralisée*, c'est-à-dire toute entière conçue et pilotée par le haut, limitée par les textes réglementaires, contrôlée par des tutelles ministérielles et encadrée par une déconcentration sourcilleuse.
- D'autres États, plus libéraux et pragmatiques (Liban) vont mobiliser le niveau local et communal pour dépasser les blocages politiques, claniques ou religieux, qui surgissent au niveau national.

Parmi les types de situations rencontrées, le cas des États centralisés opérant une descente sur les territoires par le privé (Gabriel Miguez et Claude de Miras : *Gouvernance perfectible et efficacité territoriale. L'adaptabilité de l'offre de services en eau potable, assainissement et électricité à Casablanca*) peut montrer de grandes capacités managériales : stratégie d'action, synchronisation des investissements et exploitation, vision globale, etc. Toutefois, le financement ne peut être mobilisé par le seul opérateur privé vu l'incertitude qui entoure une fabrication de la ville non maîtrisée (absence de processus de concertation dans l'ouverture des zones à ouvrir à l'urbanisation). Les collectivités territoriales n'ayant pas de fiscalité propre visant à récupérer les coûts de l'urbanisation, la place

des promoteurs devient essentielle. Ils paient les surcoûts et leur regroupement mutualisé est important. Entre temps, les blocages dus au financement ne peuvent être dénoués que par l'État central suivant les rapports de forces et le niveau de pression sociale exercée par les populations.

Par ailleurs, la descente vers les territoires par un opérateur public (Jean-Marie Ballout : *Aménagement par grand projet au Maroc : la gouvernance de la « ville nouvelle » de Tamansourt (Marrakech) entre négligences, conflits et essais de régulation a posteriori*) à travers l'urbanisme des grands projets, suppose souvent une action territoriale par le haut contournant les collectivités territoriales. Le problème de la convergence et de l'intersectoriel se pose alors quand il y a faiblesse de la déconcentration. La coordination ne se fait pas. Elle bute sur le type même de structuration de l'État.

Dans le contexte des États fédéraux et d'une puissance régionale, quelle est la place de l'État ? Il est certain que l'étalement urbain et la nécessaire gestion de la mobilité qu'il génère, mettent les États au centre de la décision par l'importance des financements et des subventions indispensables pour assurer les équilibres économiques de systèmes de transports en commun – notamment pour le métro et le tramway – de plus en plus coûteux.

Toutefois, l'exemple du district fédéral de Mexico (Catherine Paquette : *La réforme progressive du transport collectif à Mexico : le début d'une reprise en main des enjeux urbains par les autorités locales*) montre l'importance du leadership dans les légitimités métropolitaines. Ainsi a-t-il pu regrouper sur une même ligne des acteurs privés semi-informels de transport. Il a pu montrer l'affirmation d'une collectivité à travers la gestion de la mobilité par la négociation et sans plan stratégique. Cette gestion au coup par coup qui pallie la rigidité et les lourdeurs de la planification urbaine, montre aussi ses limites dans l'articulation des territoires (entre le District Fédéral et l'État de Mexico).

La mise en gouvernance est aussi le fruit de contextes marqués par l'urgence de l'action et des résultats. La force de l'initiative tient aussi à la capacité de leadership. Dans le cas de la grande décharge de Mexico (Vincente Ulgade : *La fermeture d'une décharge: un défi pour la gouvernance des déchets à Mexico*), il y avait urgence à répondre à une décision centrale (la fermeture de la décharge) et à ouvrir de nouveaux sites de décharge ainsi qu'un système de recyclage par le District Fédéral. Ce dernier a pu négocier avec l'ensemble des acteurs locaux, formels et informels (syndicats, chauffeurs, employés d'appui, employés du nettoyage, volontaires de l'informel pour tri à la source organisé, propriétaires des décharges, transporteurs privés, élus d'arrondissements, État de Mexico) afin de trouver des arrangements à travers des accords séparés avec chacun

d'entre eux. Ces négociations ont débouché sur un processus de mise en décharge impliquant le secteur public dans un premier temps (mises en conteneurs) avant de céder le transport et la décharge au privé. Ce contexte d'urgence et de conflit est intéressant à plus d'un titre. Il oblige l'initiateur de l'action à négocier (et non pas seulement à les impliquer dans une commission) avec tous les acteurs locaux de façon à trouver une sortie de crise. Comme le propose A. Bourdin, M-P Leveuvre et P. Melé (2006) « à partir d'un conflit, d'un dysfonctionnement ou d'une controverse, se pose, la question du rétablissement, de la redéfinition ou de création d'un ordre, d'une règle du jeu acceptable par ces divers acteurs »⁵.

Le cas français à travers les Schémas de Cohérence et d'Organisation Territoriale (Fernanda Moscarelli : *Elaboration des schémas de cohérence territoriale grenoblois et montpellierain : structure, démocratie, efficacité ? Analyse du réseau de gouvernance*) suppose la nécessité d'une gouvernance territoriale pour répondre à l'étalement urbain et à la gestion de la mobilité qu'il génère. Toutefois, s'il montre un essai de coordination en amont mettant en relation les élus face aux détenteurs des moyens techniques (légitimité technique) et financiers (les promoteurs), ces besoins de coordination se heurtent rapidement au conflit entre légitimité métropolitaine (favoriser la mobilité) et légitimité locale (refus de la décharge, favoriser le pavillonnaire etc.). Plus que cela, la mise en compétition entre collectivités territoriales débouche soit sur des processus consensuels, soit sur l'élimination des territoires en opposition. Ces instruments de la gouvernance ne se posent pas comme une arène autour d'un enjeu urbain posant un défi et des besoins de résultat (à moins de prendre le SCOT comme enjeu). Mais ils permettent une pensée du territoire en amont et, quand cela se présente, l'établissement d'un élément fondamental de la gouvernance territoriale : la confiance entre les acteurs locaux.

Le cas des États centraux faibles (Mali) : Si le cas malien montre une descente de l'État vers les territoires, avec une référence aux répertoires internationaux, la coordination nationale des organisations paysannes ne parvient pas à obtenir la reconnaissance par l'autorité centrale. L'État est aussi interpellé à propos de l'insécurité urbaine. Dans le même temps, les pouvoirs décentralisés se renforcent dans une offre du foncier de type clientéliste. Ils créent alors une rupture dans les trajectoires d'autorités anciennes. Monique Bertrand (*Interpellations sur l'appropriation du sol à Bamako : crise, conflictualité, insécurité*) interroge alors le lien social : l'autorité de l'État et sa légitimité. Il dépasse le cadre du rapport

5. Bourdin A., Lefeuve M.P. et Mele P., *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Descartes et Cie, Paris, 2006, 316 p.

et de la répartition du pouvoir entre le centre et la périphérie pour se situer dans un contexte d'acteurs dans des rapports de forces et sans moyen de régulation. S'agit-il alors d'un manque de compétences administratives, d'un état de la corruption non maîtrisé et/ou d'un mauvais agencement des compétences entre pouvoir local et central ? D'une manière générale, il y aurait à insister sur ces cas qui permettent des autonomies locales aux faibles capacités d'intervention. Ni l'appareil d'État, ni ces pouvoirs locaux n'ont les moyens de coordonner l'action publique. Nous retrouvons une situation semblable au Bénin ou au Congo (Elisabeth Dorier et Julie Charles-Dominé : *Les registres fonciers urbains africains, une scène de gouvernance territoriale sous influence internationale [Bénin, Congo-Brazzaville]* à travers un outil de sécurisation foncière urbaine. Là, nous assistons à une gouvernance sous surveillance des bailleurs de fonds étrangers. L'impulsion de l'initiative reste externe, mais a pu faire émerger dans un premier temps un transfert de compétences à une structure *ad hoc* (Bénin). La décentralisation forcée (sans moyens matériels et humains) qui a suivi montre aussi des villes incapables d'endosser juridiquement et techniquement la maîtrise d'ouvrage des projets. Ces situations interpellent la place et le rôle des référentiels de « la bonne gouvernance » des acteurs internationaux dans l'action publique locale.

A travers les différents cas présentés, il est certain qu'une autorité ayant une légitimité politique offre des capacités de négociation supérieures à celle d'un agent public (ou privé) désigné à mener un projet localement. Ceci tient à deux raisons : elle a une obligation de résultats (ce qui se retrouve aussi chez un opérateur privé) et elle a la libre administration. En effet, la maîtrise d'ouvrage urbaine suppose certes de la coordination, mais elle suppose surtout la capacité (financière et technique) et les compétences de l'arbitrage. Pour se faire, la collectivité territoriale se doit d'avoir tous les atouts (même celui de légiférer en matière fiscale) pour négocier avec les divers acteurs locaux (ce que n'ont ni les opérateurs publics ni les opérateurs privés). L'initiative locale est fortement conditionnée par le niveau de décentralisation et de déconcentration. Si les aires métropolitaines montrent bien la nécessité du pilotage politique de leur fonctionnalité, les États hésitent fortement à leur accorder les compétences nécessaires. Le cas italien (Raffaele Cattedra : *Les enjeux de la gouvernance urbaine en Italie au prisme de la mise en place des « Città Metropolitane »*) illustre ces incertitudes substantielles par rapport aux compétences à attribuer aux *città metropolitane* (facultative, puis obligatoire, non définition des périmètres des aires métropolitaines), puis leur adoption récente dans une période de crise. Une adoption davantage

poussée par une réduction des coûts ; elle laisse aussi présager des rivalités futures entre super-maire et élus des communes et provinces.

Territoire infranational : conditions de gestion

Le territoire infranational et notamment métropolitain montre la complexité des situations quant à la mise en adéquation entre le territoire fonctionnel (mobilités résidence/travail, liens entre les services, fonctionnement économique des entreprises, etc.) et les territoires institutionnels. Les pouvoirs liés à la démocratie représentative souvent fragmentés posent la question du leadership et de la légitimité de pouvoirs métropolitains recomposés. Jusqu'où respectent-ils alors les identités locales ? Quelle visibilité ont-ils pour leur population ? Et, *in fine*, jusqu'où peut-on parler de contrat social territorial dans la gestion des grands réseaux de transport, de problèmes de risques environnementaux, etc. Ces enjeux font intervenir davantage l'État central, sinon des groupements d'intérêts et des coalitions locales.

La question des échelles et de leur articulation se pose partout :

Au Maroc, les aires métropolitaines restent des territoires fragmentés. Pour chaque réseau technique, elles imposent des regroupements territoriaux et la contractualisation correspondante entre des collectivités territoriales concernées. A cet égard, la contractualisation autour de l'eau potable et l'assainissement n'est pas la même que celle des transports, qui, elle-même, diffère de celle d'une mise en décharge commune. Se pose alors la présence (ou l'absence) de structures institutionnelles qui permettraient une mise en convergence pour une prise en charge de la question métropolitaine. Mais si plusieurs acteurs publics et privés contribuent à façonner cet espace, la formation d'un territoire métropolitain relève en premier lieu du rapport historique de cet espace à l'État et à ses délégués (Collectivités locales). La fragmentation et « l'absence de coordination de l'action publique » dans les aires métropolitaines relèvent de la gouvernabilité (discipline institutionnelle, techniques de pouvoir, méthode de gouvernement). Le pouvoir central au Maroc (et dans tous les régimes centralisés) ne peut souffrir de la compétition d'un pouvoir local couvrant l'ensemble de l'aire métropolitaine (et ayant la main sur une grande partie des ressources économiques nationales). Le non recouplement des territoires des réseaux d'une part, et la non péréquation qui peut se faire entre les services (eau/électricité par exemple) sont alors gérés directement par des impulsions du chef de l'État.

Dans des États fédéraux comme au Mexique, la fragmentation pose d'autres problèmes. Ainsi en est-il de l'articulation entre les échelles du District Fédéral (DF) et de l'État de Mexico gouvernés par des partis différents. Dans le cas des transports (cas de Mexico), la gestion au coup par coup qui pallie la rigidité et les lourdeurs de la planification urbaine montre aussi ses limites dans l'articulation des territoires. Ainsi, sur une même ligne réorganisée autour de petits entrepreneurs privés, le DF a pu maintenir des tarifs bas tandis que l'État de Mexico n'a pu contenir des pratiques mafieuses. Entre fragmentation politique d'un territoire et « obligation de fonctionnement de ce même territoire » (aires de déplacement), un fossé s'installe. Son comblement suppose deux conditions rarement réunies : des objectifs de décision partagés d'une part, et une confiance entre les acteurs d'autre part. En France, les Schémas de Cohérence et d'Organisation Territoriale sont censés être des instruments œuvrant dans ce sens. Les cas forts différenciés (périmètre de l'agglomération plus réduit que celui des aires de déplacement à Montpellier vs périmètre consensuel à Grenoble) éclairent sur la place des types de relations antérieures interne au réseau d'acteurs (conflit ou coopération entre ville-centre et communes périphériques) et plus en avant, sur la confiance qui peut s'établir entre eux pour gérer l'étalement urbain de manière collective.

Institutionnellement, cette question renvoie à la relation entre la ville-centre et les périphéries. Toute domination de la ville-centre ne peut pas déboucher sur une gestion partagée. *A contrario*, les cas présentant une confiance entre les acteurs, un passif consensuel entre ville-centre et périphérie et un objectif de décision partagé vont plus loin. Toutefois, les logiques métropolitaines et locales sont souvent conflictuelles. Les périphéries refusent de recevoir les décharges des villes centre et préfèrent développer un habitat pavillonnaire destiné aux classes urbaines aisées.

La légitimité métropolitaine reste posée. Lorsqu'une agglomération est créée, elle se fait par des votes indirects qui excluent la population et ne permet pas le rendre compte des attentes dominantes. La légitimité technique est confrontée à celle des urnes. Ni l'une ni l'autre ne permet les arbitrages nécessaires. Que veut dire, alors, la démocratie locale dans le cas métropolitain ? Ne s'agit-il pas de faire émerger des espaces de concertation et de débat sur des questions métropolitaines (aire de déplacement, articulation des réseaux techniques, etc.) qui s'articuleraient à la démocratie représentative ?

La question de la fragmentation, des échelles et de leur articulation peut être posée aussi pour un territoire supranational (Julien Le Tellier et Claude de Miras : *Le Plan Bleu, une interface multiple entre développement*

durable et gouvernance pour la Méditerranée). Là aussi, il est question de cohésion interne et du temps long nécessaire pour construire le territoire par le bas. Le cas du Plan Bleu interroge une institution d'interface (autour d'un bien commun que formerait le capital social territorial) dans un contexte d'absence de gouvernance régionale politique. Ici, ni le marché, ni le politique ne peuvent constituer les moteurs de la gouvernance régionale. Une action qui renforce, certes, les liens des réseaux multinationaux, mais qui reste otage de la volonté politique des États (entre bien commun et souveraineté nationale).

Contrat social territorial

Nous partirons de la définition qu'en donnent Jihad Farah et Jacques Teller (*Contrat social territorial et fabrique urbaine dans les villes fragmentées : gouvernance urbaine municipales à Beyrouth 1998-2010*).

Le contrat social territorial se base sur trois éléments clés : un cadre de confiance (fondé sur des valeurs et des liens sociaux), une reconnaissance d'une certaine autorité (sa légitimité et sa souveraineté) et un territoire de référence (un périmètre et ses représentations).

Or, ce contrat met en tension au moins deux niveaux territoriaux : celui de l'État-nation et celui du local. La notion de contrat social territorial met en exergue la relation entre la société et l'État comme expression d'un besoin profond pour garantir respectivement la paix sociale, la propriété privée de chacun ou l'égalité. Elle suppose l'existence d'un « pacte » pour articuler la souveraineté de l'État et les droits naturels des sujets (paix, propriété, liberté etc.). Suivant les contextes, cette place de l'État évolue ; ce dernier peut assurer la protection contre la violence comme il peut protéger contre l'insécurité économique. Au cours du xx^e siècle, comme le note Patrick Le Galès⁶, l'État aurait le monopole d'édiction du droit, de la violence légitime, de définition de l'intérêt général, et de la résolution des conflits⁷. Mais l'État peut aussi changer d'échelle par la décentralisation et assurer une meilleure gestion des différences, des problèmes sociaux et des conflits. De même qu'il peut être fragilisé et voir apparaître des contrats sociaux bâtis sur des identités linguistiques, ethniques ou historiques.

6. Patrick Le Galès et Nadège Vezinat, *L'État recomposé*, PUF, Paris, 2014.

7. Quoique ces rôles aient été largement entamés par la mondialisation et le surgissement d'acteurs internationaux financiers qui sapent les autorités politiques nationales.

Ce rapport au local dans les deux sens devient primordial. Dans des États fortement centralisés, le leadership local et sa légitimité nécessaire pour assurer la coordination de l'action publique font souvent défaut. Certes, nous voyons au Maroc, à la périphérie des grandes villes, des réseaux de production de l'habitat non réglementaire impliquant une population de quartier (acquéreurs de lots), des lotisseurs, des élus et des cadres administratifs qui assurent des arrangements locaux (pour l'eau, l'électricité par exemple) pouvant forger une certaine identité territoriale, mais s'agit-il vraiment de contrats sociaux territoriaux ? Même en le supposant, très vite, ces réseaux ne peuvent répondre aux autres demandes (régularisation foncière, transport, emploi des jeunes, prix de l'eau et de l'électricité). Ces demandes se traitent à l'échelle métropolitaine, voire au niveau national. La question du contrat social territorial se déplace inmanquablement vers l'État central et les populations manifestent bien face au représentant de l'État central, le gouverneur ou le wali. Il y a effectivement une absence de visibilité de l'aire métropolitaine pour les populations. Plus que cela, dans le cas casablançais, le renforcement du pouvoir du maire par les nouveaux textes n'a servi qu'à mettre en place un interlocuteur unique (remplaçant ainsi plusieurs communes dotées d'une personnalité morale) facilitant l'action d'opérateurs privés ou de structures *ad hoc* diligentées par le pouvoir central pour piloter les grands projets de la ville (Aziz Iraki : *Comment lire la transition démocratique et ses réformes à travers la gouvernance de la métropole casablançaise*). Cette situation revient à faire remonter l'ensemble des problèmes locaux jusqu'au centre. Les sociétés locales se retournent toujours vers l'État central pour leur assurer le minimum exigible afin de couvrir leurs besoins essentiels. Or, l'État n'a ni le leadership local, ni les moyens de management pour construire les compromis nécessaires pour répondre à ces besoins. Le passage par le privé ou par des structures dédiées n'échappe pas aux porosités du terrain, aux conflits locaux, aux cultures du sectoriel. Il en résulte une valse-hésitation dans les processus de décentralisation (tantôt adoubsés comme moyen d'ancrage et de gestion des conflits, tantôt écartés au nom de l'inefficacité et la corruption des élus locaux).

Peut-on dire aujourd'hui que les contrats sociaux à l'échelle nationale soient fragilisés au profit de contrats plus localisés ? En fait, plus les États sont faibles, plus les contrats sociaux territoriaux se construisent à diverses échelles infranationales.

C'est le cas au Liban où ces pactes sociaux territoriaux à l'échelle régionale s'appuient sur des identités linguistiques, ethniques ou historiques, sur une organisation économique pertinente dans le cadre de

la globalisation économique et sur une gouvernance territoriale alliant les acteurs et promouvant un projet de territoire

En effet, Beyrouth connaît cette fragmentation socio-spatiale et une gestion infra métropolitaine intéressante à interroger au-delà de l'exception libanaise d'un régime politique basé sur la répartition du pouvoir entre groupes ethniques, communautaires ou culturels. Ainsi, dans l'une de ses municipalités chiite (Ghobeiri), un véritable leadership municipal parvient à émerger en étant en capacité de créer les accords nécessaires autour du foncier et de l'action publique. Sa légitimité traditionnelle passe par un réseau de confiance construit autour des clans familiaux qui assurent pour la population l'accès aux services à travers une nébuleuse d'associations. Ce leadership devait aussi ramener des services performants et prendre en charge une population largement marginalisée tout en modernisant l'administration municipale (légitimité rationnelle) et en montrant les défaillances de l'État central. Des accords s'établissent en dehors de tout document officiel. La gouvernance bénéficie bien, ici, de la présence d'acteurs locaux ayant l'appui du communautaire doublé d'une légitimité « du faire ». Toutefois, cette gouvernance reste bien infra-métropolitaine et ne concerne que des territoires regroupant 50 000 à 200 000 habitants face à un État faible. Le défi de la gouvernance métropolitaine n'en est que plus grand.

Or, même dans les démocraties occidentales, ce défi persiste. Reposant sur une aire fonctionnelle, la légitimité métropolitaine questionne. L'étalement urbain et la gestion de la mobilité qu'il génère pose la nécessité de la coordination de l'action publique sur ces territoires. Toutefois, cette coordination se heurte à une multiplicité de collectivités locales ayant leur propre logique de fonctionnement et une légitimité par les urnes. Leur coordination pose la question du poids de chacune dans l'intercommunalité, de la représentation indirecte et surtout de la visibilité et de la redevabilité vers les populations de la gestion des problèmes métropolitains. Ces derniers ne mettent pas en place une interaction politique entre une population et son territoire (ici, l'aire métropolitaine et ses problèmes de mobilité). Les contrats sont institutionnalisés, ils ont la légalité, mais il reste à gagner la légitimité par le « faire » pour créer par la suite des liens territoriaux d'appartenance. La légitimité métropolitaine supposant un contrat social métropolitain n'existe que rarement.

Le cas mexicain reste édifiant à cet égard. En effet, il montre des élus du District Fédéral qui s'intéressent de plus en plus au secteur des transports dont ils ont la compétence juridique. Ici, au moins, il y a une instance politique représentative sur une partie de l'aire métropolitaine.

Nous pouvons dire qu'un véritable leadership a pu émerger en ayant une certaine légitimité, les élus du District Fédéral ont pu développer un cadre de confiance construit sur la base du « faire ensemble », de compétences qui permettent d'améliorer les services et de maintenir des prix de transport assez bas sur le territoire du district fédéral.

Mais, la question qui reste posée est celle du territoire de référence (un périmètre et ses représentations), de la visibilité qu'en ont les populations concernées. Le District Fédéral cherche à être plus visible aux yeux des populations, à travers des enjeux urbains. Dans ce sens, il vient de créer une autorité de l'espace public. Peut-on alors parler de contrat social métropolitain en construction même si cela ne concerne qu'une partie de l'aire métropolitaine ?

Nous le voyons, la notion de contrat social territorial nous ramène aux capacités des acteurs locaux à construire des relations horizontales. Au-delà des freins liés aux moyens financiers rarement mis à la disposition du local, la construction du réseau de confiance local exige un leadership et des compétences aussi bien managériales que sociales (de négociation).

S'il suppose de ramener la question au territoire et à son histoire, il pose très vite, au-delà des designs institutionnels et des conventions par le haut, la construction du territoire métropolitain par le bas (alors que les territoires ayant une histoire restent limités aux villes-centres ou à des aires urbaines plus restreintes, voire aux quartiers).

1

Gouvernance perfectible et efficience territoriale

*L'adaptabilité de l'offre de services en eau potable,
assainissement et électricité à Casablanca¹*

Gabriel MIGUEZ
Claude de MIRAS

Le contrat et sa double obligation de résultat

Le contrat de gestion déléguée de Casablanca apparaît lors de sa signature de gré à gré en 1997 comme un modèle précurseur de gestion des services essentiels. Premier du genre au Maroc, il a été motivé par l'apport nécessaire de ressources d'investissement et de compétences pour faire face aux enjeux d'une métropole en pleine mutation. Ce contrat inaugure alors une nouvelle dynamique de gestion des services urbains, reprise par la suite dans d'autres villes du Royaume. Son mode de gestion

1. Ce texte constitue l'aboutissement d'une réflexion initiée au sein de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC) dans le cadre du projet d'entreprise « Ville de demain ». Cette initiative s'est donnée pour objectif de lancer des passerelles entre les différents acteurs des métiers de l'eau et les experts scientifiques de l'aménagement urbain. Il s'est agi aussi de sensibiliser toutes les parties prenantes à la perspective d'une indispensable gestion optimisée des services essentiels sur le territoire, par la promotion de pratiques collectives efficaces et d'un dialogue multi-acteurs renforcé.

en délégation de service public, de type « concession » a constitué un modèle novateur en Afrique.

Adopté pour une durée de 30 ans par le délégataire et l'Autorité Délégante – les villes de Casablanca, Mohammedia, Ain Harrouda dans un premier temps, rejointes par douze communes – ce contrat définit la mission de gestion de la Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC) sur le territoire de la région du Grand Casablanca, et ce, pour les trois métiers de l'eau potable, de l'assainissement des eaux pluviales et usées ainsi que de l'électricité².

Le contrat, clé de voûte du modèle de gestion, définit les droits et devoirs de chacune des parties - autorité délégante et délégataire - encadrée par un cahier des charges exigeant, dont l'application est régulée par des instances de suivi et de contrôle. L'autorité délégante reste responsable du service devant les cinq millions d'habitants du Grand Casablanca puisque soumis régulièrement à l'épreuve du suffrage démocratique dans les élections locales. Le délégataire, lui, réalise une mission de service public pour le compte des autorités. Cette mission consiste à fournir une offre de services destinée à répondre à la demande urbaine générée par près d'un million de foyers « clients ».

Le délégataire répond à la demande en eau potable et en électricité par l'achat et la distribution de fluides tout en garantissant des objectifs de continuité et de qualité de service, mesurés à travers un ensemble de critères spécifiques. Il doit également assurer l'assainissement des eaux pluviales et usées en respectant des critères de traitement et de résilience aux précipitations.

Pour ce faire, LYDEC exploite les réseaux en assurant leur fonctionnement et leur maintenance. Mais le délégataire est aussi responsable de la planification et de la réalisation des infrastructures sur le territoire desservi – renforcement et renouvellement des réseaux - ainsi que dans les nouveaux territoires en cas d'élargissement du périmètre de gestion déléguée, on parle alors d'extension des réseaux. Les modalités d'exploitation et de développement des infrastructures sont planifiées à travers l'élaboration des documents techniques que sont les Schémas Directeurs, réalisés pour chaque métier.

Le financement de ces services essentiels repose sur un mécanisme de tarification et de para-tarification³ alimentant deux fonds distincts que sont

2. L'éclairage public ne sera intégré dans le contrat qu'en 2009.

3. Participations et quoteparts prélevées par l'opérateur auprès des nouveaux grands clients (promoteurs) en vertu des règles de financement définies contractuellement avec l'autorité délégante et validées par les autorités de tutelle.

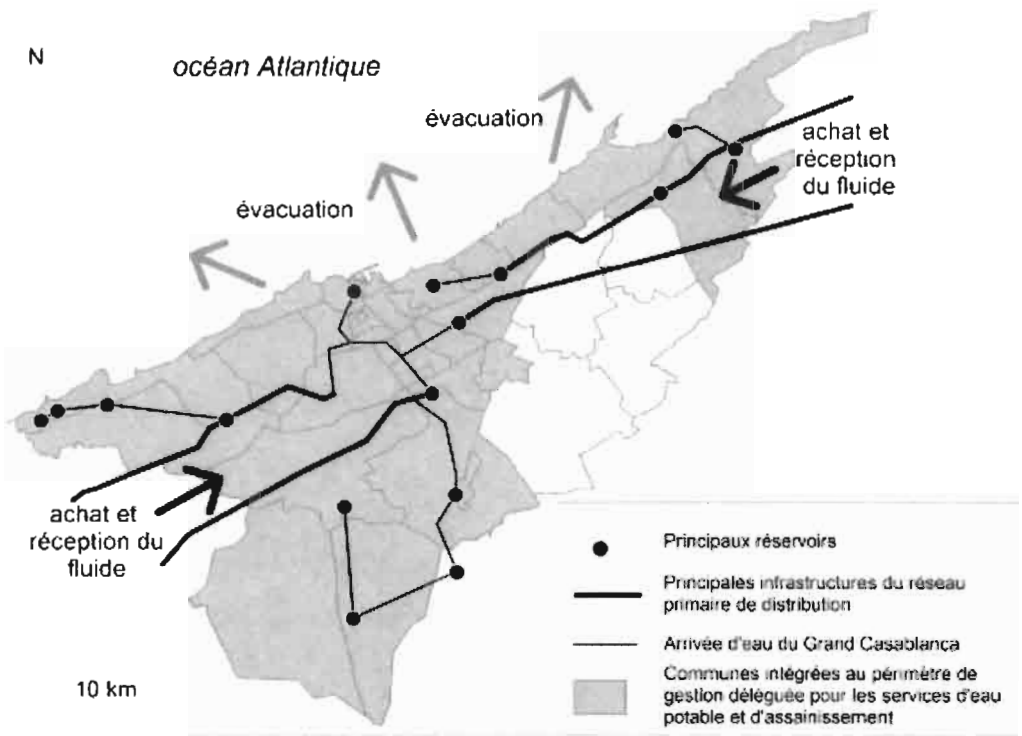


Fig. 1. – Principes de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement du Grand Casablanca

le fonds interne du délégataire – fonds dit « délégataire » – ainsi qu'un fonds géré par LYDEC pour le compte de la ville – fonds dit « de travaux ». Ces deux sources de financement devaient en théorie être abondées par le recouvrement des coûts d'exploitation et d'investissement.

La vente de fluides est encadrée par un système tarifaire qui fixe le prix d'achat et de vente du délégataire. Les recettes tirées de la tarification alimentent le fonds délégataire dont l'objectif est de financer l'exploitation des réseaux ainsi que leur renouvellement. Le fonds de travaux, dédié à l'extension des réseaux, est alimenté par un système de « participation » des promoteurs et des aménageurs concernés. Les opérations d'extension font néanmoins, dans la plupart des cas, l'objet de montages financiers mixtes alliant fonds de travaux et fonds délégataire, ce dernier devenant une source de financement de plus en plus significative. Ainsi, depuis 1997, près de 70% des 15 milliards de dirhams⁴ investis pour accompagner le développement du Grand Casablanca ont été financés directement par la composante « exploitation » de l'offre de services du délégataire.

4. Environ 1,3 milliard d'Euros.

Dans ce modèle, le délégataire cumule donc les missions d'exploitant et d'investisseur. A cet égard, il est soumis à une obligation de résultats, sa responsabilité étant engagée par les objectifs contractuels chiffrés selon les échéances stipulées et les ressources allouées.

Les missions réalisées par LYDEC sont en effet encadrées par un double engagement : volume d'investissements et objectifs d'exploitation.

Une première obligation de résultats se pose en termes de volume : d'investissement à réaliser. Cette clause contractuelle d'investissements correspond au déploiement et au maintien en état des infrastructures sur le territoire d'intervention ; elle est définie par un taux de renouvellement et de projets urbains équipés. LYDEC est tenue ainsi de répondre à l'impératif d'accompagnement du développement urbain et donc d'extension du réseau sur le territoire.

La seconde obligation de résultat est mesurée en termes de performance d'exploitation, à travers le respect de ses engagements contractuels de qualité et de continuité de service.

Ainsi, ce double engagement permet de mesurer la performance du délégataire de manière quantitative en termes de volumes investis, mais évalue aussi de manière qualitative l'efficacité de ses investissements à travers les résultats effectifs du service et de sa couverture. La responsabilité du délégataire peut être engagée et des pénalités financières exigées sur simple constatation d'un résultat non conforme.

Cette double obligation de résultat s'avère ainsi fortement tributaire du contexte territorial et institutionnel dans lequel elle est encadrée. Elle ne s'inscrit pas dans un processus autonome de production de type industriel dans lequel la combinaison productive des inputs aboutit aux outputs attendus.

En revanche, le « détournement de production » de l'offre de services en eau potable et en assainissement est spécifique en ce qu'il est soumis aux conditions opérationnelles dont la partie externe échappe à l'entreprise opératrice. Les modalités spécifiques de cette offre de services, à la fois interne à l'opérateur et enchâssée dans le contexte territorial et institutionnel, affecteront la réalisation de l'objectif quantitatif (la possibilité de réaliser et de financer l'investissement) ainsi que l'objectif qualitatif (les résultats en termes de qualité de service de ces nouveaux investissements). La dualité de ce mode de production conduit à considérer que le coût économique complet de long terme de cette offre de services spécifique devra prendre en compte les coûts de transaction considérables qu'impose cet encastrement.

Analyse démo-spatiale du développement urbain et impact sur le modèle de gestion et de financement des services

Casablanca, un développement récent et fulgurant,
une augmentation considérable des besoins en infrastructure

Les dispositifs d'ingénierie technique et financière en place vont progressivement être confrontés aux contraintes du contexte socio-territorial qui vont influencer sur les activités du délégataire, sur sa capacité à mobiliser les financements et à opérer techniquement sur le territoire. L'urbanisation rapide de la région du Grand Casablanca et ses conséquences politiques et sociales constituent en effet un contexte contraignant pour l'opérateur. Alors que les besoins en service croissent fortement sur le territoire, les ressources financières disponibles restent limitées et, dans le même temps, les contraintes structurelles techniques et économiques, vont en se multipliant sur le terrain.

Casablanca s'est hissée en moins d'un siècle au rang de capitale économique du Maroc et de métropole de premier plan. Elle est sous l'emprise des mêmes dynamiques que celles des autres métropoles en développement : une croissance démographique et économique récente et puissante, en fonction de rythmes d'étalement périphérique considérables des zones ouvertes ou soumises à l'urbanisation.

La croissance urbaine de Casablanca ne débute réellement qu'en 1912, lorsque les premières constructions importantes apparaissent au-delà de l'enceinte de l'ancienne médina et définissent la nouvelle ville circonscrite par les grands boulevards circulaires. Dans les années 1980, les plus fortes sécheresses de l'histoire du Royaume poussent des milliers de familles vers la capitale économique, marquant ainsi un tournant majeur. La ville se retrouve soudainement submergée par de nouveaux arrivants, sans disposer d'infrastructures conséquentes. Alors que la croissance démographique naturelle de Casablanca continue à s'accélérer, la stagnation économique des années 1980, liée aux plans d'ajustement structurel, rend les investissements incertains et les grands projets d'infrastructures vite dépassés. Alors que Casablanca maîtrisait son développement, son équilibre urbain se voit dès lors fragilisé.

Ce phénomène de métropolisation rapide a induit une augmentation encore plus active des besoins de base en logement, en eau, en mobilité et en énergie. Cette urbanisation rapide s'explique par la hausse moyenne du niveau de vie urbain et par l'accès progressif des quartiers périphériques à ces services. Les grands projets d'équipement se réalisent dans une

optique de rattrapage destiné à combler les retards accumulés plutôt que d'anticiper la dynamique du développement urbain et de son étalement.

Casablanca est entrée dans le nouveau millénaire avec l'ambition de se doter d'une approche renouvelée de la gestion urbaine. Le défi est de taille : si le taux d'accroissement moyen de la population se situe autour de 1%, les périphéries sont en croissance extrêmement rapide. De plus, Casablanca n'échappe pas à l'étalement urbain, induit par la diminution de la taille des ménages urbains et, plus encore, à la hausse de la rente foncière des centres urbains. Aujourd'hui, plus de la moitié de la population vit dans les quartiers périphériques du sud-est casablançais. La superficie de Casablanca n'a ainsi pas cessé de s'étendre jusqu'à former une aire urbanisée qui croît d'environ 300 hectares par an.

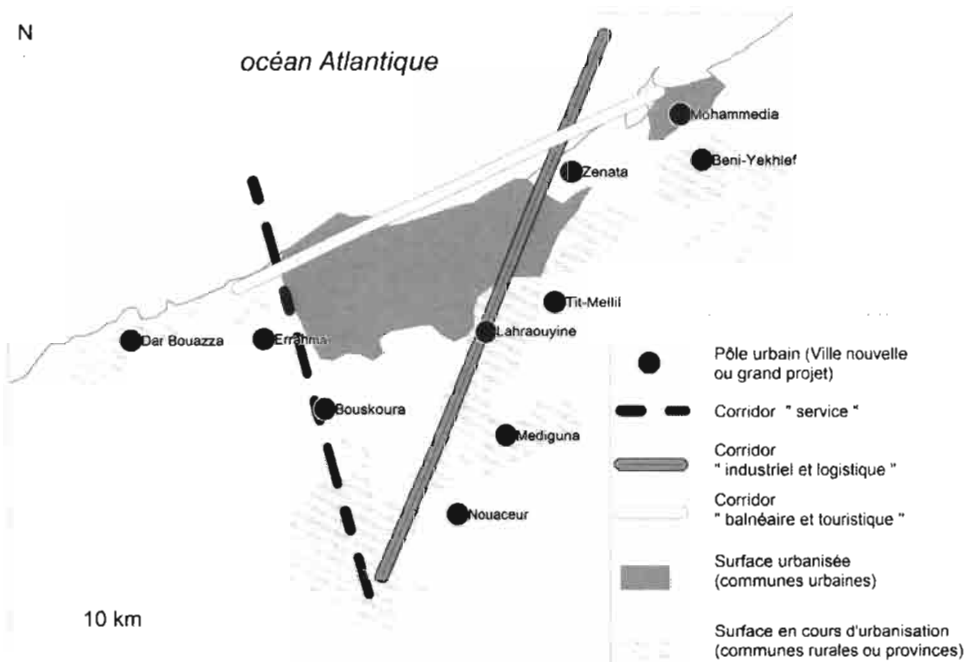


Fig. 2. – Stratégie de développement périphérique et polycentrique de Casablanca d'après le SDAU 2008

Après plusieurs années de maturation, l'Agence Urbaine de Casablanca (AUC) publie en 2008 le nouveau schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU). Ce document-cadre, premier du genre depuis le plan Pinseau de 1984, a pour ambition de répondre aux enjeux de Casablanca désormais "ville globale" en fixant deux objectifs principaux : le premier vise à améliorer l'offre industrielle, tertiaire et touristique afin d'attirer entreprises et investissements dans un contexte de compétition entre pôles urbains méditerranéens. Le deuxième objectif suggère une mise à niveau en termes d'infrastructure pour répondre à cette augmentation toujours plus forte des besoins en services essentiels.

La déconcentration des activités économiques et de l'habitat vers des zones semi-rurales vierges de toute infrastructure en réseaux, implique un effort d'équipement sans précédent des zones périphériques. En effet, en 2030, avec une hausse de la population de 40%, le Grand Casablanca comptera 5,1 millions d'habitants, ce qui nécessitera la construction de près de 35 000 unités logements par an. L'étude de la demande projetée d'ici une quinzaine d'années prévoit par conséquent une augmentation de 50% des besoins en eau potable sur l'ensemble du périmètre de gestion déléguée et une augmentation équivalente des rejets en eaux usées.

Au regard de cette nouvelle stratégie conduite par l'Agence Urbaine, l'opérateur de service a dû réévaluer les efforts de capacité pour répondre aux contraintes du développement urbain. En moins de deux ans, LYDEC a proposé des schémas directeurs élaborés pour chacun des métiers pour lesquels elle a reçu délégation. La ligne directrice de chacun de ces documents techniques de référence a été de définir, à l'horizon 2030, les infrastructures nécessaires à une alimentation continue et au bon fonctionnement des réseaux, dans un souci de satisfaire les demandes futures et d'optimisation des coûts d'exploitation.

Le schéma directeur d'alimentation en eau potable préconise ainsi de sécuriser et de renforcer le réseau existant, susceptible de défaillances dans certaines zones déjà urbanisées. Il vise aussi à étendre le réseau dans les nouvelles zones urbaines en l'adaptant aux orientations du développement urbain. Les chiffres sont éloquentes : 2000 kms linéaires de réseau devront être ajoutés aux 4800 kms déjà existants. Les capacités de stockage devront passer de 600.000 m³ à plus d'un million de m³, nécessitant 29 réservoirs supplémentaires. En outre, 18 ha seront acquis pour recevoir les ouvrages nécessaires.

Pour l'assainissement des eaux usées, le schéma directeur a fixé comme objectif principal la lutte contre la pollution des côtes et des milieux récepteurs, par la suppression des rejets directs sur près de 50 kms de

trait côtier. Pour cela, il préconise la mise en place d'un grand système dit « antipollution » constitué de deux intercepteurs de 25 kms. Les eaux usées collectées seront alors prétraitées puis refoulées à deux kms des côtes via un émissaire marin. En outre, dans les zones d'extension, l'augmentation nécessaire des capacités de collecte et d'épuration nécessitera des infrastructures supplémentaires : 1077 kms de réseau additionnel, 47 postes de pompage, et surtout la réalisation de quatre stations d'épuration pour une capacité totale de 590 000 équivalent-habitant⁵.

Mais l'assainissement des eaux pluviales apparaît comme le principal défi : dans les zones d'extension urbaine, l'augmentation nécessaire des capacités d'évacuation imposera des infrastructures supplémentaires en limitant les apports de flux vers le réseau existant par la réalisation de bassins de rétention sectoriels. Pour ce réseau déjà en place, couvrant un territoire de 18.000 ha, cela implique un renforcement des collecteurs installés par la réalisation de grandes galeries afin de supprimer les 23 zones identifiées comme sensibles au risque de débordement.

Les orientations urbanistiques dessinées par le SDAU semblent donc amplifier de manière structurelle ces besoins en investissement déjà considérables : avec l'ouverture à l'urbanisation de 22 000 ha, la dynamique spatiale projetée par l'Agence Urbaine de Casablanca dessine un territoire peu dense et étalé, dans lequel les besoins projetés se trouvent principalement localisés dans des zones topographiquement élevées, éloignées des réseaux existants et des exutoires naturels. En effet, les populations des provinces périphériques de Mediouna, Mohammedia et Nouaceur seront multipliées par trois à l'horizon 2030. Alors que la commune-centre de Casablanca connaît un phénomène de dé-densification, 50% des besoins projetés seront alors localisés à des cotes topographiques comprises entre 110 et 240 mètres. Outre un linéaire de conduite plus important, l'alimentation en eau potable de cet ensemble urbain nécessitera donc des équipements et génèrera des coûts croissants de distribution pour relier les arrivées d'eau par réseau primaire et distribution jusqu'aux compteurs individuels. Par ailleurs, l'imperméabilisation croissante du territoire induite par le doublement de la surface urbanisée, augmentera les volumes d'eaux pluviales devant être acheminés vers les seuls exutoires naturels que sont les oueds et l'océan.

5. L'équivalent-habitant est une unité de mesure définie en France par l'article R2224-6 du Code général des collectivités territoriales comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. Elle permet de déterminer facilement le dimensionnement des stations d'épuration en fonction de la charge polluante.

Si les objectifs imposés à l'opérateur sont constamment actualisés à travers la production et l'actualisation des documents techniques-cadres que sont les schémas directeurs, validés conjointement par les deux parties contractantes, la programmation financière n'a pas suivi compte tenu des masses d'investissements en jeu. Ce décalage a pénalisé non seulement les capacités de financement du dispositif contractuel, mais aussi les conditions opérationnelles sur le territoire d'intervention pour atteindre les objectifs sectoriels fixés par l'autorité déléguée.

L'enjeu de financement : Des besoins en investissement supérieurs aux capacités de financement

Outre une planification technique, les schémas directeurs offrent une visibilité financière en ce qu'ils déterminent aussi les montants d'investissement que nécessitera la mise à niveau. Ils permettent ainsi de mettre au jour le véritable coût du SDAU jusque-là non évalué. Ainsi les besoins déterminés par les projections théoriques de 2011, date de la mise en œuvre de ces schémas directeurs, se sont avérés bien supérieurs aux ressources globales fixées contractuellement en matière d'investissement : les besoins de financements sont jusqu'à quatre fois supérieurs pour l'eau potable, cinq fois supérieurs pour l'assainissement et d'environ dix pour cent supérieurs pour l'électricité.

Cet écart peut bien sûr s'expliquer par l'intensité et la rapidité des changements qui ont poussé à la hausse les besoins en équipements, mais aussi par la nécessité de rattraper les retards en infrastructures. En effet, l'importance des besoins projetés, ainsi que le maintien en état des réseaux vieillissant dans un territoire peu dense et étalé, constituent une première explication de cet écart entre besoins et ressources. Mais c'est aussi l'absence de rééquilibrage entre le financement disponible et le territoire à couvrir qui explique l'origine de cet écart. En effet, le modèle de financement souffre d'un décalage patent entre les projections définies dans le contrat révisé de 2007 qui tablait sur une extension de 4 400 ha, et la demande effective à laquelle l'opérateur doit faire face. Le modèle économique est-il en capacité de faire face à la fois aux 22 000 ha ouverts à l'urbanisation par le SDAU en 2009, et aux lotissements ouverts par dérogation hors des zones d'aménagement délimitées par ce document d'urbanisme ? Au total, l'écart entre les prévisions d'investissement et les besoins réels de financement est dans un rapport de un à près de cinq, si l'on considère les surfaces urbanisées. Et cet écart ne semble pas cesser de croître. En effet, alors que les programmes actuels d'investissement

de la gestion déléguée ont été établis sur l'hypothèse d'un rythme de croissance du Grand Casablanca de 200 ha/an, la dynamique constatée semble plutôt se rapprocher de 300 ha/an. Dans cette hypothèse, le rythme d'urbanisation devrait tripler pour s'élever à 1 000 ha par an dans les vingt prochaines années.

Dans ce contexte de besoins croissants d'investissement, les deux sources contractuelles de financement que sont le fonds de travaux et le fonds délégataire, continuent de rester insuffisantes. En ce qui concerne l'alimentation du fonds délégataire de l'opérateur, les prix de ventes de fluide sont plafonnés car socialement sensibles. Le prix de vente de l'eau potable à Casablanca est parmi les plus élevés au Maroc et les tarifs dits « sociaux » des deux premières tranches de tarification restent inférieurs au prix d'achat de l'eau à l'ONEE⁶. Ce plafonnement des recettes limite considérablement la trésorerie du délégataire.

L'actif du fonds de travaux tient aux contributions des « grands clients » privés (promoteurs et lotisseurs) au financement des infrastructures mais elles apparaissent insuffisantes pour couvrir cet écart. La mobilisation de ces financements externes reste pénalisée par un système de taxation foncière défaillant dans la fiscalité directe locale : la plus-value générée par la hausse de la rente foncière liée entre autres à l'extension des réseaux, échappe largement à l'État et aux collectivités locales. De plus, il n'existe pas aujourd'hui de mécanismes d'intermédiation financière à la hauteur des enjeux. A cet égard, le fait que le fonds de travaux ne soit pas doté d'une personnalité morale rend impossible toute possibilité d'emprunt sur le marché obligataire ou bancaire.

Enfin, le décalage progressif du périmètre de la gestion déléguée en eau et assainissement avec celui de l'électricité vient déséquilibrer encore davantage ce rapport entre besoins de financements et ressources. Comme dans la plupart des grandes villes du Maroc, le financement des besoins en nouvelles infrastructures est assuré en particulier grâce à un mécanisme de péréquation entre les besoins d'investissement en eau et assainissement et le cash flow dégagé de l'électricité. Les résultats nets d'exploitation de l'électricité contribuent au financement des investissements dans l'eau et l'assainissement. Or, si pour l'eau et l'assainissement, les communes périphériques entrent peu à peu dans le périmètre d'intervention de LYDEC sous l'effet de l'étalement urbain et de l'obligation contractuelle

6. En vertu du projet de loi no 40-09, l'Office national d'électricité (ONE) et l'Office national d'eau potable (ONEP) ont fusionné le 21/09/2011. Les deux offices sont désormais placés sous la bannière d'une nouvelle entité publique dénommée « Office national de l'eau et de l'électricité » (ONEE).

de services, elles relèvent toujours de l'ONEE, comme anciennes communes rurales, pour la distribution et la facturation de l'électricité. LYDEC doit donc assurer sur ces territoires la charge des investissements en eau potable et assainissement, sans disposer des excédents de recettes dégagés du secteur de l'électricité.

Le modèle économique initial qui reposait sur une péréquation dans laquelle l'électricité – 70% des recettes de LYDEC – payait l'eau – 70% des dépenses – n'est donc plus applicable pour les zones nouvellement ouvertes à l'urbanisation.

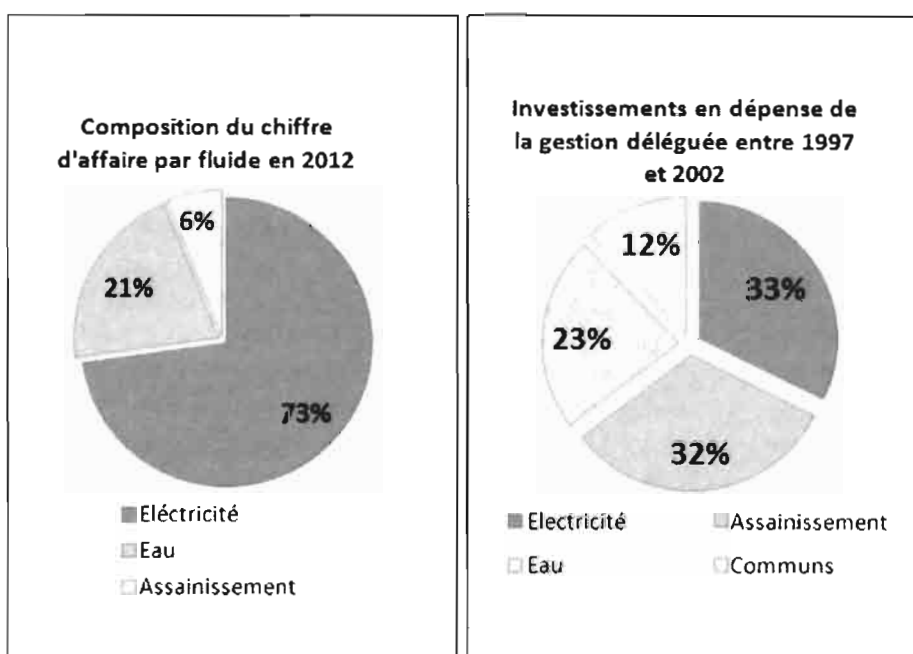


Fig. 3. – Le principe de la péréquation
« l'électricité contribue à payer l'eau »

Un enjeu majeur :

la concordance entre territoire et gouvernance

Ces déséquilibres liés aux évolutions urbaines questionnent le modèle de financement des services. Ils interrogent également son cadre de gestion et donc les capacités de l'opérateur à intervenir techniquement sur le territoire délimité contractuellement pour atteindre les objectifs sectoriels.

Depuis la publication de la charte communale de 2002, la gouvernance territoriale de Casablanca s'inscrit dans un double processus de décentralisation et de déconcentration.

D'une part, les prérogatives des organes locaux de gouvernance sont institutionnalisées selon le principe d'unicité de la ville. Le processus de décentralisation par lequel l'État transfère aux communes certaines compétences et ressources correspondantes, illustre ainsi une vision cohérente sur le plan politique, administratif et territorial, et une volonté d'aller vers une démocratie locale.

D'autre part, les autorités nationales sont engagées dans un processus de déconcentration, par délégation de moyens et de pouvoirs aux agents d'autorité déconcentrés et aux services extérieurs de l'État. Ce dispositif institutionnel d'une action publique locale à deux étages supposerait une parfaite articulation des rôles, des compétences et des moyens, ce qui ne se vérifie pas systématiquement compte tenu de la fonction tutélaire du pouvoir central.

Dans la gestion courante de ces services, les communes ont un rôle central pour les procédures d'accès aux services urbains, plus particulièrement dans les communes périphériques où l'extension des réseaux suit l'urbanisation. Théoriquement, la mise en place de réseaux devrait se réaliser de façon concertée, en anticipant la création des lotissements projetés. Les missions qui incombent au délégataire devraient être réalisées par conséquent en étroite collaboration avec les communes puisqu'elles disposent en principe des prérogatives de régulation et des outils juridiques et normatifs nécessaires à la mise en place de ces infrastructures. Or, en réalité, dans ces zones ouvertes à l'urbanisation par dérogation aux documents d'urbanisme, les infrastructures sont inexistantes et les plans d'aménagement ne font qu'entériner la poussée de l'urbanisation,

Malgré la réorganisation territoriale du pays visant à développer une administration unifiée des villes, l'aire de planification urbaine de Casablanca ne correspond pas nécessairement au périmètre administratif des nouvelles communes. En effet, l'aire métropolitaine induite par le SDAU s'étend au-delà des limites administratives de la ville, et les enjeux de développement sont concentrés dans les zones périphériques, précisément exclues des nouvelles instances de gouvernance locale. Ainsi, près de quinze communes périphériques se retrouvent parties intégrantes du périmètre de gestion déléguée et parties prenantes du contrat alors qu'elles ne sont pas incluses dans les instances de gouvernance le régissant⁷, ce qui

7. C'est le cas du comité de suivi de gestion déléguée.

limite considérablement les possibilités d'anticipation et de coordination entre acteurs concernés. Souffrant d'un déficit de maîtrise d'ouvrage, manquant de ressources financières et humaines, ces territoires encore semi-ruraux ne semblent d'ailleurs pas toujours être en mesure d'assumer pleinement leurs missions d'accompagnement de l'urbanisation, de maîtrise foncière et d'équipement.

Ce déficit d'intégration et d'autonomisation découle d'un processus de déconcentration complexe au niveau national. Il pénalise la gestion optimisée et dynamique des services dans laquelle toutes les parties concernées sont censés s'engager. L'impact sur les conditions d'extension spatiale et diachronique de l'offre de services est considérable. L'insuffisante maîtrise de l'urbanisation ne permet pas à l'opérateur de disposer en particulier de la visibilité et de l'anticipation qui seraient nécessaires pour satisfaire les besoins en équipement dans des conditions optimales. Les activités de planification du délégataire sont de fait particulièrement sensibles à ce déficit de coordination dans le périmètre d'aménagement urbain.

La première conséquence est l'accélération du phénomène de mitage urbain. A l'intérieur des zones encore semi-rurales, les projets sont implantés non pas de façon progressive et homogène mais de façon dispersée, laissant de nombreuses discontinuités et des terrains non aménagés entre les projets immobiliers et des zones déjà urbanisées. A ce manque de visibilité dans l'espace, s'ajoute un déficit de planification dans le temps concernant la montée en charge non coordonnée des projets de lotissement. La mise au point de solutions techniques optimales nécessiterait une visibilité à deux ans de la réalisation progressive des projets. Or cette visibilité reste quasi-nulle, y compris parfois pour les promoteurs eux-mêmes, soumis à leurs propres contraintes d'activité. Ce manque de maîtrise spatiale et temporelle en amont du processus d'aménagement peut générer des blocages lorsqu'il s'agit de réunir les pré-requis nécessaires à l'implantation des infrastructures des services. Il s'agit notamment de la mise en place de mécanismes de préfinancement para-tarifaires ainsi que la mobilisation et l'exploitation de la ressource foncière nécessaire aux infrastructures.

Le manque de coordination des zones ouvertes à l'urbanisation ainsi que le mitage urbain qui en résulte, pèsent tout d'abord sur la mise en œuvre des mécanismes de financement reposant sur les participations mutualisées de différents promoteurs pour des infrastructures communes. En effet, ce type de montages financiers, appelés financement par « tiers », implique la participation de tous les promoteurs qui bénéficieront à terme de l'infrastructure. Sans cette perspective collective, il s'avère complexe

de connaître les bénéficiaires des infrastructures en question, leurs agendas et les niveaux de demandes futures de raccordement. En outre, certains de ces « grands clients » ne sont pas en capacité de préfinancer leur part d'investissement avant la commercialisation de leur produit immobilier.

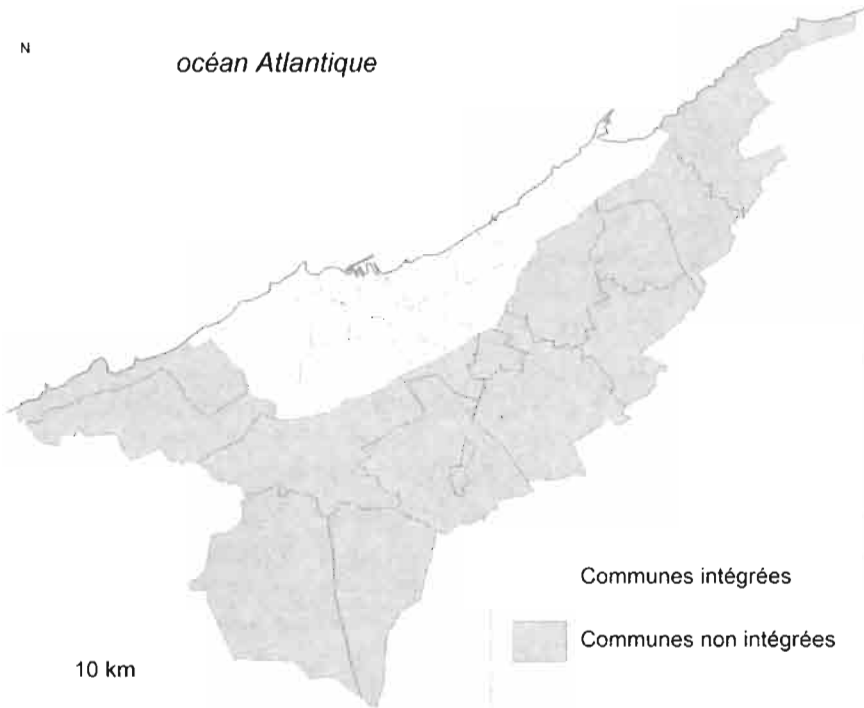


Fig. 4. – L'intégration des communes desservies dans les instances de gouvernance du contrat

Le second type de blocage est lié à la ressource foncière. L'extension des réseaux et des ouvrages correspondants détermine une empreinte foncière considérable. La localisation incertaine ou inconnue des futurs projets immobiliers rend problématique la procédure d'acquisition foncière. Deux cas sont à distinguer : soit le terrain n'est pas idoine car les voies d'aménagement n'ont pas été ouvertes, soit il n'est pas mobilisable car non préalablement acquis puisqu'il n'existe pas de réserves foncières *ad hoc*.

Dans le premier cas, la mise en place des réseaux d'assainissement et d'eau potable, partie intégrante du patrimoine public, nécessite en effet de réserver une zone d'emprise pour les travaux immédiats et futurs. Afin d'éviter la multiplication des servitudes de passage sur les terrains privés, plus difficiles d'accès, les réseaux d'eau et d'assainissement sont déployés prioritairement le long des voies publiques. Ils suivent ainsi le tracé des réseaux de voirie et leur mise en place dépend de l'existence préalable de ces voies. Or, dans les zones périphériques, le réseau de voirie n'est pas encore suffisamment développé. De plus, dans certaines zones, alors que des lotissements résidentiels ont été déjà livrés, ces voies n'ont pas été ouvertes par les autorités communales qui en ont pourtant la charge. Le défaut de ce maillage viaire oblitère donc tous travaux de raccordement.

Dans le second cas, l'emprise foncière nécessaire n'a été préalablement ni réservée ni acquise et l'absence de terrains dédiés aux équipements empêche le raccordement aux réseaux. Les mesures d'expropriation, parfois indispensables pour certaines infrastructures, sont une prérogative des communes. Elles peuvent en effet lancer une procédure d'expropriation en déclarant d'utilité publique un ouvrage ou une opération qui affectera nécessairement les propriétaires fonciers concernés.

Le cas le plus sensible apparaît lorsque le terrain visé se situe sur un domaine privé. Il doit alors préalablement être réservé lors de l'élaboration du Plan d'aménagement pour faire l'objet dans un délai de dix ans d'une procédure d'achat à l'amiable ou d'une procédure d'expulsion. Mais les demandes de réservation de l'opérateur ne sont parfois même pas intégrées dans ce Plan d'aménagement, dans le cas plutôt rare où le plan d'aménagement aurait été préalablement publié. La complexité des procédures administratives nécessaires à l'expropriation et à l'acquisition de terrain peut aussi retarder, voire entraver, le lancement des travaux de raccordement.

Dans ces conditions, garantir l'accès continu aux services dans ces « villes nouvelles » est devenu problématique dès 2009. D'une part, l'écart entre les ressources financières disponibles et le montant des investissements à réaliser, et d'autre part, l'apparition de blocages sur le terrain résultant d'une gouvernance imparfaite, font de la mission de service public délégué de l'opérateur un défi complexe par sa densité politique, sociale et environnementale.

Si l'autorité délégante a une conception étendue de la notion de délégation de service public, en partant des objectifs sectoriels, elle invitera l'opérateur à réunir toutes les capacités d'initiatives techniques et financières. Mais en contrepoint, les autorités locales peuvent aussi par voie

dérogoire, contourner les contraintes réglementaires et administratives, en rendant plus complexes pour l'opérateur l'accomplissement des schémas directeurs en eau et assainissement. En d'autres termes, le délégataire se doit d'augmenter ses performances afin de répondre à son engagement contractuel sans disposer nécessairement des moyens financiers dimensionnés, ni de la gouvernance optimale requise pour y parvenir.

L'ensemble de ces facteurs constitue une modalité de l'action publique qui consiste à externaliser la responsabilité d'une fabrication urbaine sous-optimale vers un acteur spécifique en vue de mener à bien le processus d'exécution quelles que soient les conditions de faisabilité.

On peut supposer l'impact financier considérable, mais non mesuré car non immédiatement visible, de ce mode de faire. L'acteur délégué doit alors supporter en interne, ou partager avec d'autres parties prenantes, ces coûts invisibles générés par des dispositifs alternatifs, externalisés ou de substitution, qu'il est amené à mettre en œuvre.

La nécessaire réactivité de l'offre de services destinée à compenser les déséquilibres identifiés

Bien qu'elles aient été définies comme les plus optimales d'un point de vue technique et financier, les impératifs contractuels de raccordement conduisent l'opérateur à reconsidérer en permanence les préconisations des schémas directeurs en fonction de l'urgence des besoins et des contraintes constatées sur le terrain.

Ces réajustements permanents sont destinés à proposer des alternatives viables – sur le plan technique et financier – et permettant de résoudre les blocages rencontrés.

Il s'agit de concevoir des compromis qui permettent la réalisation des équipements et infrastructures définies contractuellement, malgré des nouvelles contraintes techniques et budgétaires, qui sont moins des impondérables aléatoires impossibles à anticiper que dérogoires au cadre réglementaire de référence.

Ces compromis, proposés par les Directions techniques et financières de l'opérateur et validés par sa Direction générale une fois soumise à l'autorité délégante, prennent différentes formes. Elles peuvent être sériées selon trois grands types de solutions alternatives :

- Les solutions dites « définitives » se substituant à celles initialement déterminées par les schémas directeurs et permettant le raccordement définitif du projet urbain.
- Les solutions dites « intermédiaires » se substituant à celles initialement déterminées par les schémas directeurs, permettant le raccordement temporaire du projet mais dont la mise en place s'inscrit dans le cadre d'une solution définitive.
- Les solutions de substitution dites « provisoires » permettent un raccordement temporaire qui nécessitera à terme de rechercher un nouvel ajustement pour répondre définitivement aux besoins futurs de la zone.

Le management de l'opérateur ?

Dans ces conditions, l'opérateur est contraint de déployer systématiquement une stratégie d'optimisation des choix techniques et financiers sur l'ensemble de ses opérations afin d'assumer la contrainte des ressources disponibles limitées, tout en faisant preuve de réactivité et de flexibilité pour s'adapter à une urbanisation évoluant de façon imprévisible, spontanée ou dérogatoire.

La réalité de la production physique et spatiale de l'agglomération du Grand Casablanca, la dynamique opportuniste du marché foncier et les intérêts immobiliers des promoteurs ne coïncident pas *ex post* avec les hypothèses démo-géographiques qui ont présidé à la conception des documents d'urbanisme. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre technique et financière de certains projets n'ont pas pu être intégrées aux programmes contractuels.

La faisabilité en l'état du schéma directeur doit alors être révisée. Pour définir les modalités d'investissement les plus convenables, les aménagements prévus sont ajustés en fonction du principe de réalité. L'objectif consiste alors à concevoir au plus juste la réalisation des infrastructures, calquée sur le cadencement effectif de l'urbanisation, de ses mouvements et de la construction progressive des nouveaux lotissements.

Pour ce faire, l'opérateur a développé une vision unique du profil urbanistique et démographique de la métropole, reposant sur des outils de suivi en temps réel de l'urbanisation. Il s'en est suivi une réorganisation de son activité jusque dans ses procédures et son organigramme. Cette actualisation permanente des schémas directeurs lui permet de projeter les besoins en infrastructures en fonction de l'évolution effective du contexte territorial.

Cette phase d'ajustement se réalise à partir d'une étude de la montée en charge effective ou probable des lotissements, en prenant en compte les évolutions non prévues par les documents d'urbanisme. Ces projets sont ensuite localisés sur une base de données SIG, développée par l'opérateur ; elle suit la croissance des projets par un phasage des travaux et des plannings prévisionnels des occupations, communiqués par les aménageurs. Les études prioritaires sont identifiées à partir de l'outil SIG en superposant les projets infrastructures envisagés avec les probables localisations des lotissements prévus. Une étude sectorielle est alors effectuée afin de définir des alternatives permettant le raccordement des projets de façon optimale d'un point de vue technique, c'est à dire compatibles avec les critères de continuité et de qualité de service, et financier, autrement dit, permettant de raccorder tous les nouveaux projets bâtis pour une année donnée en fonction de l'enveloppe financière disponible pour cette même année.

La mise au point de ces dispositifs provisoires destinés à pallier l'impossible programmation financière et technique globale, impose une coopération renforcée des acteurs concernés. En effet, les solutions de substitution prennent la forme d'arrangements circonstanciels et temporaires, fondés sur des coopérations volontaristes, seules capables, dans ces circonstances de rendre possible la continuité de l'action publique. L'opérateur est alors tenu de favoriser et d'accompagner un dialogue structuré et une coopération renforcée entre les parties prenantes pour assurer la mise en œuvre du dispositif dérogatoire. La planification de solutions de substitutions peut impliquer, dans certains cas, un regroupement des promoteurs pour le financement d'un ouvrage commun. La constitution de ces groupements d'intérêt économique permet de mutualiser les investissements pour des infrastructures bénéficiant à plusieurs promoteurs. Ces derniers participent au financement de ces infrastructures en fonction du débit des fluides ou de la superficie habitable de leurs projets. L'opérateur doit alors jouer un rôle d'intermédiation en suggérant aux promoteurs concernés un regroupement pour des solutions mutualisées. Pour la collectivité, le coût de cette mutualisation est toujours inférieur à celui de la somme des solutions individualisées.

Des modes d'optimisation rendus possibles par l'architecture contractuelle du régime de concession

Face aux contraintes que représentent les facteurs bloquants et aux réponses au coup par coup que donne l'opérateur, ce dernier a pu s'appuyer sur certains dispositifs-clés institués par le contrat : d'une

part, le multiservice⁸, et d'autre part, le régime « concessif » du contrat qui met l'opérateur en responsabilité à la fois de l'investissement et de l'exploitation.

La synchronisation des activités d'investissement et d'exploitation permet en effet de garantir les meilleurs choix sur le long terme. Dans le but de mieux articuler les moyens disponibles et les solutions techniques optimales, l'opérateur de service s'est vu attribuer à la fois la gestion du fonds délégataire dédié à l'exploitation, et celle du fonds de travaux consacré aux investissements. LYDEC investit donc pour le compte de la ville dans un patrimoine public dont il assure aussi l'exploitation. Cette double focale lui donne une vision globale sur tous le processus opérationnel de court et long terme, et lui permet d'en dégager une stratégie intégrée.

En effet, seul le retour d'expérience lié à l'exploitation des réseaux, à leur maintenance, au renforcement et l'extension permet au délégataire d'acquérir une connaissance approfondie de leurs défaillances et donc des besoins en investissement qu'ils nécessitent pour satisfaire les critères de continuité et de qualité de service. Grâce à ces données, le délégataire est en capacité de mieux cibler ses choix d'investissement en fonction de leur criticité⁹, c'est à dire du risque qu'impliquerait la non réalisation de l'infrastructure en question. Ces choix d'investissement assurent en retour une exploitation sur le long terme. La maîtrise conjointe et synchronisée par un acteur unique des activités d'investissement et d'exploitation est donc une garantie certaine pour établir des choix d'investissement ciblés. Il est clair que pour tenir, sur un territoire donné, des objectifs de volume et de qualité de services sous contraintes financières fortes, l'opérateur doit concevoir une stratégie d'efficience destinée à maîtriser au mieux les conséquences économiques et financières générées par un contexte d'intervention instable et imprévisible. Et c'est bien le caractère intégré de l'exploitation et de l'investissement qui le rend possible.

L'existence d'un acteur unique disposant d'une vision globale sur tout le territoire et intégrée sur tous les métiers, constitue par ailleurs un réel appui pour toutes les parties impliquées dans le processus de fabrication urbaine. En effet, cette position stratégique dans le processus d'aménagement lui confère les moyens de coordonner des interventions effectuées sur les réseaux existants et futurs.

La souplesse et la réactivité des dispositifs contractuels en concession ont donc permis à LYDEC de s'appuyer sur son expertise « métier » pour

8. Eau potable, assainissement, électricité, éclairage public.

9. Définie selon des standards techniques internationaux d'obsolescence.

rééquilibrer autant que faire se pouvait, un modèle économique territorial soumis de façon croissante aux distorsions provoquées par des évolutions spatiales et démographiques peu régulées en termes urbanistiques¹⁰. Pour assurer sa mission de service public délégué, l'opérateur a pu ainsi générer des gains de productivité non pas par réduction des coûts directs d'exploitation mais sur le volet de transaction et de négociation induits pas cette dynamique territoriale périphérique. Ainsi, tous les projets immobiliers ont pu être raccordés aux réseaux et les critères de continuité et de qualité de service ont pu être garantis sur l'ensemble du territoire d'intervention. Une planification opérationnelle renforcée a permis de mieux cibler géographiquement les investissements, de mieux séquencer les solutions techniques dans le temps, et de définir les montages financiers les plus adaptés aux contraintes de financement.

Dans ces conditions, depuis 2009, les 300 ha de projets immobiliers réceptionnés en moyenne chaque année, ont pu être raccordés, alors que les financements disponibles n'auraient permis de ne connecter que l'équivalent de 200 ha sans cette stratégie d'optimisation. Des solutions techniques et financières ont pu être élaborées pour des projets urbains de grandes ampleurs telles que les villes nouvelles de Lahraouiyine et celle de Bouskoura, qui n'étaient pas inscrites dans les documents contractuels.

LYDEC a par ailleurs collaboré à de grands projets de relogement, tel que le projet pilote d'inclusion sociale de Lamkensa Nord, situé dans la commune de Lahraouiyine. Afin de toucher les populations relogées dans le cadre du Programme « Initiative Nationale pour le Développement Humain » (INDH), le délégataire a mis en place en 2005 une structure dédiée à l'accompagnement des habitants dans ces opérations : la Direction INMAE. Cette unité gère le recensement et le raccordement des foyers éligibles et mène un travail de sensibilisation. L'entreprise a contribué au montage financier du Projet en prenant en charge les coûts de gestion. Les fonds nécessaires ont été mobilisés principalement à travers le fonds de travaux.

De même, lorsqu'en octobre 2013 le Roi souligne les retards d'infrastructure que connaît la capitale économique du Royaume, un plan d'action d'urgence est notifié au délégataire. Celui-ci est mobilisé pour achever, dans un délai d'un an, 125 projets les plus essentiels pour la population. L'injonction royale a nécessité une mobilisation sans précédent de l'ensemble des Directions de l'opérateur, ainsi qu'un effort financier supplémentaire de 560 millions de Dirhams sur fonds propre.

10. En revanche, le foncier urbain et plus encore périurbain est l'enjeu d'une subtile régulation politique.

Il apparaît ainsi une double contrainte contractuelle assumée par l'opérateur.

La première contrainte, *de jure*, est celle du contrat de gestion déléguée renouvelé en 2009. La seconde contrainte, *de facto*, est celle imposée par le *contrat social territorial* qui surplombe le premier contrat juridique en imposant les conditions effectives d'expansion urbaine, les modalités sociopolitiques d'urbanisation, les relations interinstitutionnelles territoriales et jusqu'au partage implicite de la rente foncière.

La première contrainte a été assumée puisque depuis le lancement du contrat de gestion déléguée, en 1997, une amélioration continue et significative du service a pu être constatée sur l'ensemble du périmètre. Le rendement physique du réseau d'eau est passé de 64% en 1997 à 76% en 2013, soit une économie d'eau potable d'environ 3,4 millions de m³ par rapport à 2012. De même, le nombre d'interruptions du service d'électricité a diminué de 7% entre 2012 et 2013.

La seconde contrainte, moins visible mais pourtant très prégnante, a imposé la nécessité de générer des gains de productivité par des performances technico-financières accrues. Cette stratégie d'optimisation est devenue implicitement partie intégrante des contraintes externes qui s'imposent à l'opérateur. Ce dernier a même tendance à présenter cette contribution à la construction d'une gouvernance territoriale comme la réelle valeur ajoutée de sa présence sur le territoire, puisqu'il supporte effectivement les coûts de transaction engendrés par l'ensemble des mécanismes d'échanges d'information, de concertation, de négociation et de prise de décision. De même, il doit assumer la responsabilité d'un éventuel échec de cette chaîne opérationnelle comprenant la décision, la consultation, la délivrance d'avis et d'autorisation, l'attribution voire le refus. Or, cette chaîne s'est allongée sous l'effet de la multiplication et de l'empilement des acteurs impliqués dans la fabrique urbaine.

Des résultats probants mais à quel coût ?

Augmentation des délais et surcoûts de production

Si des réponses circonstancielles à des problèmes rencontrés sur le terrain ont pu jusque-là être apportées, l'urgence permanente et les contraintes du contexte casablançais rendent ce processus de synchronisation et de médiation long, complexe et donc coûteux. En effet, les solutions qui en résultent ne sont souvent que des dispositifs isolés et provisoires, parfois

très éloignés de l'optimum technico-économique défini par les schémas directeurs et nécessitant à terme la mise en place de solutions renouvelées de raccordement. Par ailleurs, les délais supplémentaires qu'imposent ces ajustements sont à l'origine de distorsions entre d'une part les plannings de livraison des promoteurs de un à deux ans et d'autre part, les possibilités effectives de raccordement qui sont elles de cinq ans en moyenne.

La multiplication des blocages exogènes et des solutions de substitution qu'ils engendrent, contribuent donc à augmenter de manière significative les coûts d'équipement liés à la mise en œuvre de ces solutions. Aux surcoûts de gestion liés à ce détour de production non optimisé, s'ajoutent inévitablement des surcoûts d'investissement et d'exploitation liées aux dépenses additionnelles que nécessite la mise en place de solutions provisoires, par rapport à la solution initialement définie dans le schéma directeur.

Les déterminants exogènes qui interagissent sur l'offre de services en réseaux, et les spécificités locales de tous ordres qui s'enchevêtrent en amont et autour de sa dynamique, laissent entrevoir qu'une vision d'une offre de services qui se limiterait à l'équilibre prévisionnel du « business model », rend de moins en moins compte du coût complet d'implantation des infrastructures et de distribution des fluides dans les contextes d'agglomération en expansion rapide.

Une partie de ces surcoûts des opérations est en partie assumée par la prise en compte réglementaire d'un coût de gestion des projets à travers une rubrique comptable dénommée « Peines et soins » fixée à 10% du coût total de l'investissement.

Mais le volume des investissements qu'impose la croissance urbaine et par l'implication institutionnelle que supposent ces réseaux, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont particulièrement sensibles aux surcoûts de gouvernance.

L'absence d'une comptabilité analytique par projet d'extension et de renforcement des réseaux ne permet pas d'évaluer le coût complet des opérations en y intégrant les surcoûts d'une gouvernance imparfaite. Cependant une étude a été menée par LYDEC en collaboration avec l'IRD sur trois opérations jugées représentatives des difficultés rencontrées de façon récurrente au cours du *process* de pré-études, d'études et de travaux.

Cette étude a permis d'avancer une mesure du coût complet en évaluant la charge que représente le dépassement des contraintes imprévues.

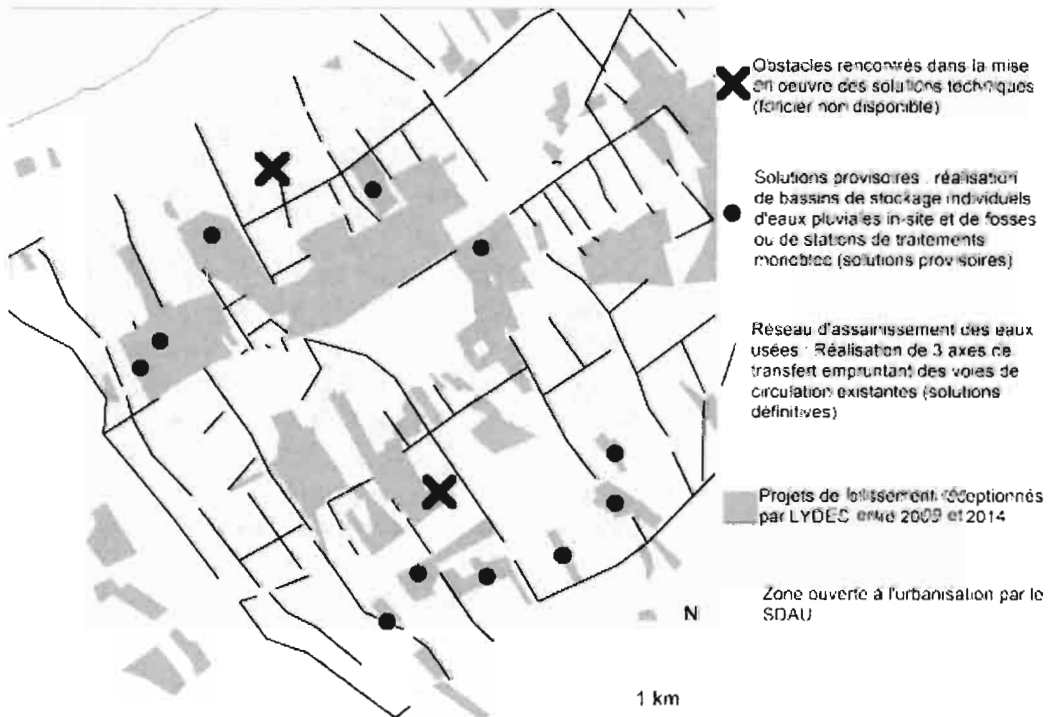
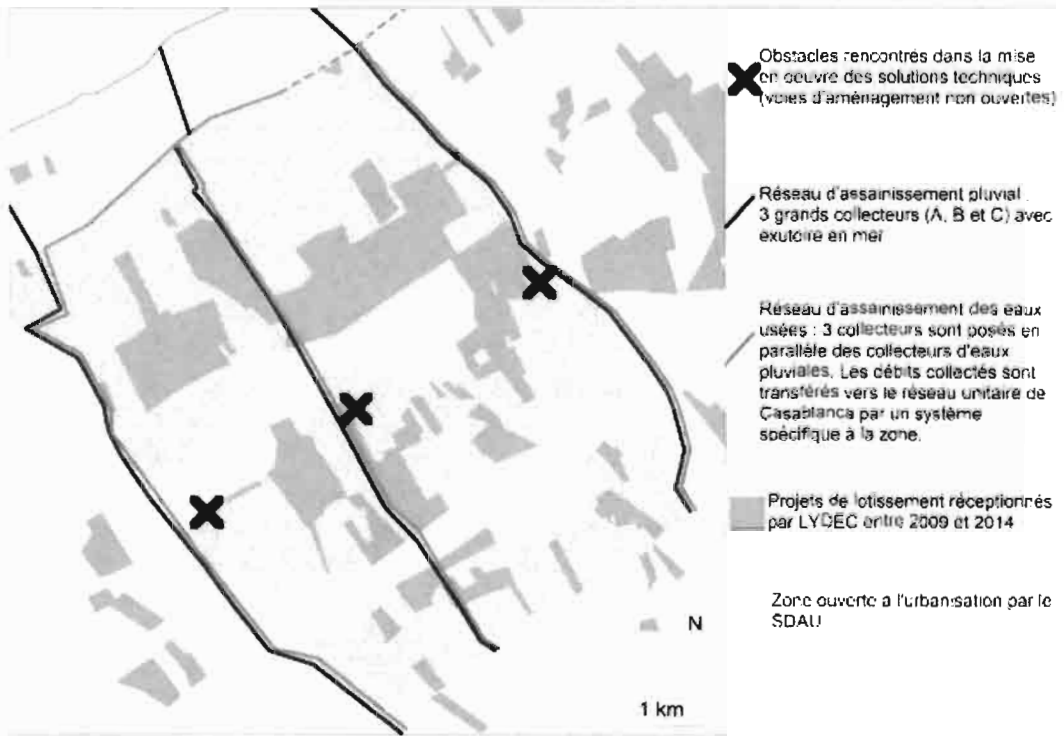
Les blocages sont principalement liés à la résolution de la contrainte foncière, à l'ouverture des voies et à l'application des mécanismes de

financement. A l'échelle d'un projet, ils illustrent le système de pressions et de coûts agissant sur les conditions de l'offre de services. Si les surcoûts de transaction correspondant à l'ensemble des mécanismes d'échange d'information, de concertation et de prise de décision apparaissent négligeables, (moins de 1 % des totaux calculés), l'étude a permis d'entrer de plain-pied dans la « boîte noire » de cette gouvernance territoriale et d'analyser plus attentivement le coût réel des ajustements inattendus auxquels il a fallu procéder pour atteindre les objectifs initiaux.

L'exemple le plus frappant concerne l'équipement de la ville nouvelle d'Errahma. Située sur la commune de Dar Bouazza, cette zone ouverte à l'urbanisation par le SDAU est disposée à accueillir 2 700 ha d'habitat mixte à dominante économique. Le schéma directeur d'assainissement y prévoyait la réalisation de trois grands collecteurs vers la mer pour les eaux pluviales, ainsi que trois autres collecteurs parallèles aux premiers rejoignant le réseau unitaire de Casablanca pour les eaux usées. Concernant l'eau potable, il était prévu de mettre en place deux réservoirs d'alimentation pour la partie « basse » et pour la partie « haute » de la ville.

Mais plusieurs blocages locaux ont rendu caduques ces dispositions. La construction non-coordonnée des lotissements et le mitage urbain n'ont pas permis d'appliquer un financement mutualisé par les promoteurs concernés. Par ailleurs, les voies nécessaires à la réalisation des trois collecteurs n'ont pas pu être ouvertes et l'absence de réseau viaire a rendu impossible la réalisation des réseaux de collecte des eaux usées et d'évacuation des eaux pluviales. De même, l'emprise foncière nécessaire aux réservoirs d'eau potable n'a pas été réservée dans le Plan d'aménagement et son acquisition est restée tributaire d'un long processus d'expropriation.

L'opérateur s'est donc vu contraint de suggérer des solutions de substitution permettant d'assurer la collecte des eaux et la distribution de l'eau potable de la zone. La mise en place de bassins de rétention des eaux pluviales pour chaque lotissement a permis de limiter les fuites sur le réseau existant. Concernant les eaux usées, l'unique axe de transfert initialement prévu a été divisé en plusieurs sous-axes, correspondant au tracé des voies existantes. Enfin, l'alimentation en eau potable a nécessité la mise en place d'un supprimeur commun pour les projets de lotissement en cours.



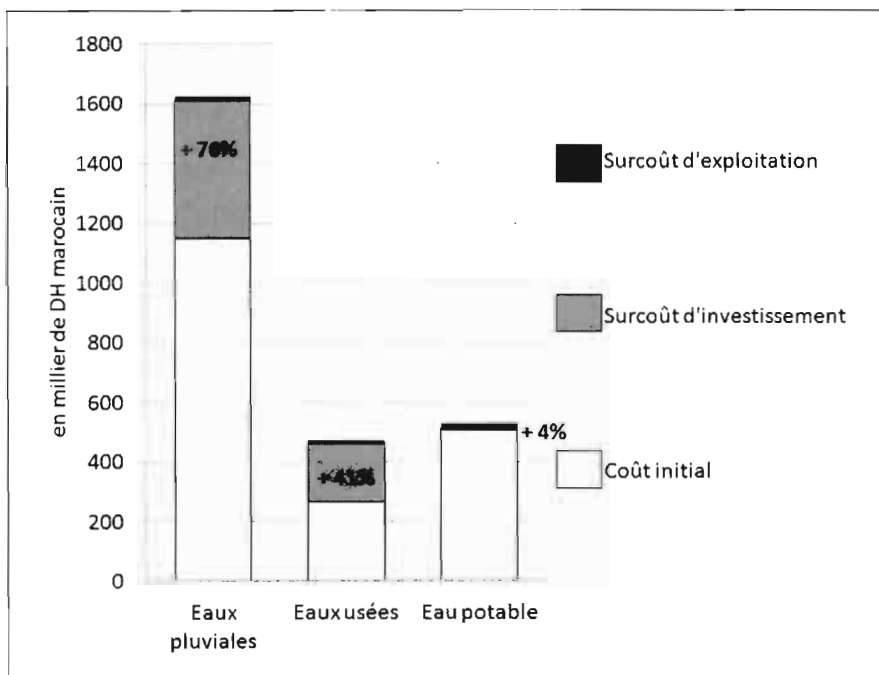


Fig. 5. – Solution préconisée par les schémas directeurs et obstacles rencontrés

Fig. 6. – Solution de substitution mise en œuvre par l’opérateur et obstacles rencontrés.

Fig. 7. – Surcoûts générés par les solutions de substitution (hors coût de manque à gagner)

Ces dispositifs alternatifs ont permis d’équiper la zone et d’y assurer la continuité de service. Toutefois, les infrastructures finalement préconisées ont généré des dépenses additionnelles d’investissement et d’exploitation. Pour l’assainissement des eaux pluviales, ces surcoûts sont liés à la réalisation et à l’exploitation des bassins de stockage nécessaires sur le site dans l’attente de la réalisation des collecteurs d’eaux pluviales projetés. Le pompage des eaux pluviales - provenant des bassins de stockage – par l’intermédiaire des systèmes de transfert d’eaux usées vers Casablanca conduira aussi à des dépenses d’énergie supplémentaires. Ces bassins nécessitent en outre une importante emprise foncière, ce qui engendre inévitablement une perte économique conséquente pour les promoteurs, car le terrain est soustrait à la valorisation immobilière. Pour l’évacuation des eaux usées, il sera nécessaire de réaliser un système de transfert

provisoire par station de pompage empruntant les voiries internes de chaque lotissement prévu, ce qui générera des surcoûts d'investissement et d'exploitation. Concernant l'eau potable, les surcoûts sont liés à la réalisation et l'exploitation d'un presseur commun pour la zone.

Au total, l'analyse du coût complet d'équipement de la zone montre que les montants d'investissement ont augmenté de près des deux tiers des montants initiaux.

Ce même constat d'un équipement à coût croissant a été réalisé sur plusieurs zones d'extension du Grand Casablanca. Dans celle de Lamkensa Nord, les surcoûts identifiés représentent plus de 40 % du coût total d'investissement et d'exploitation de la zone à terme. Si ces zones sont particulièrement emblématiques d'un processus d'équipement non optimisé, le schéma semble se reproduire sur la totalité des zones d'extension, soit à terme plus de 22 000 ha. Nul doute que cette charge, partiellement invisible car non révélée *ex post* en tant que telle, pourrait avoir des répercussions sur l'attractivité et la compétitivité de la capitale économique du Royaume.

Une substitution à la maîtrise d'ouvrage territoriale,
à l'origine d'un processus d'équipement sous-optimal

Si la réactivité du délégataire a permis de dégager des gains de productivité suffisants pour permettre la continuité du service, le fonctionnement global de ce processus de substitution apparaît bien en dessous de l'optimum technico-économique. Au regard des cas étudiés, la raison de cette « sous-optimalité » semble résider dans le fait que l'opérateur de services a été conduit à internaliser les conséquences des contraintes exogènes générées par une gouvernance imparfaite de l'agglomération. En d'autres termes, et au-delà du contrat de délégation de service public, le gestionnaire a joué *de facto* un rôle d'amortisseur aux effets d'un contrat territorial dont certaines composantes sont peu soucieuses d'une efficacité collective.

Le premier paradoxe réside sans doute dans l'ambivalence entre le statut d'exécutant dont LYDEC jouit dans ce contrat de gestion déléguée, d'une part, et sa capacité à internaliser ces contraintes économiques de gouvernance, d'autre part. Les contraintes exogènes (externalités négatives) sont en tout ou partie contrebalancées par une stratégie interne réactive fondée sur une recherche d'optimisation permanente. Ce processus d'adéquation est rendu possible par le fait que contractuellement l'opérateur est en capacité d'articuler exploitation et investissement.

Une autre distinction reste à établir entre obligation de résultats et obligation de moyens. En premier lieu, l'opérateur est soumis contractuellement à une obligation de résultats. Cependant, pour atteindre les objectifs définis par le contrat de délégation de service public, l'opérateur est invité à assumer un processus permanent et stratégique, implicite et non inscrit au contrat, de négociation, d'ajustements, et plus largement de compréhension de la prégnance du contrat social qui pèse parfois plus que le contrat de délégation de service public territorial. Ce passage obligé que doit suivre l'opérateur, situé à l'amont de la décision finale, est étroitement accompagné, voire encadré, par l'ensemble de la hiérarchie que sont les agents d'autorités du *mokaden* de quartier au wali de Région. Cette obligation de moyens constitue une mécanique délicate et complexe d'intermédiation multiforme ; elle est le cœur de la gouvernance multi-acteur dont l'efficacité dépendra de la qualité du capital social que l'opérateur aura tissé avec la nébuleuse institutionnelle dans laquelle il est encastré et dont dépend la décision finale.

Cette double obligation de résultats (contrat de délégation de service public) et de moyens (contrat social territorial) peut générer de la confusion et devenir une source de malentendus, voire de tensions et de judiciarisation, entre la collectivité (qui est à la fois maître d'ouvrage et autorité délégante), et l'opérateur qui apparaît, de fait, comme maître d'ouvrage délégué à spectre très large, plus souvent que comme expert « métier » exécutant des décisions administratives. Pourtant, la volonté de l'opérateur n'est sûrement pas de dépasser la lettre du contrat. Il souhaiterait même plutôt s'en tenir à une maîtrise d'œuvre dans le périmètre du contrat et des schémas directeur, accompagnée d'un dialogue avec des autorités territoriales pour rechercher une cohérence opérationnelle de long terme pour le développement des réseaux et des services.

La sous-optimalité des conditions de raccordement et, plus globalement, de l'équipement des zones récemment ouvertes à l'urbanisation, s'impose à l'opérateur qui se trouve donc conduit à atteindre les objectifs définis contractuellement tout en assumant l'ensemble des contraintes externes qui sont d'ordre institutionnel, sociétal, politique. Cette fonction bien nommée d'ensablage revient donc pour l'opérateur à créer, au-delà du contrat, les conditions systémiques de réalisation des objectifs de ce même contrat.

Si l'on considère que la question foncière est au centre des enjeux urbains, et plus particulièrement du maillage physique des réseaux de fluide, alors il s'avère difficile d'envisager une maîtrise d'ouvrage territoriale, sans qu'elle se double d'une maîtrise foncière adéquate. L'opérateur de

service est contraint par obligation de résultat, mais sans pouvoir disposer des outils juridiques et administratifs qui déterminent la mobilisation ou l'utilisation des réserves foncières nécessaires. A cet égard, les Plans d'aménagement encombrés par de multiples intérêts contradictoires (autorités centrales, communes, arrondissements, propriétaires individuels, promoteurs, associations, etc.) ne prennent pas nécessairement en compte les recommandations techniques de l'opérateur. Et lorsqu'elles le sont, la réalisation des projets se trouve prise dans les méandres administratifs et juridiques des procédures d'expropriation.

Ainsi, de l'aveu même de l'opérateur, les coûts d'équipement ne restent réellement optimisés que pour les projets pour lesquels l'État et les bailleurs se sont dotés d'unités de gestion spécifiques, disposant en quelque sorte des « pleins pouvoirs » concernant la maîtrise foncière fonciers et financiers. La création de sociétés d'aménagement, telle que la Société d'aménagement de Zenata (SAZ) ou l'Agence d'urbanisation et de développement d'Anfa (AUDA) permet de maîtriser les surcoûts d'équipement.

Conclusion

L'analyse du coût complet d'équipement semble dessiner deux modèles économiques de référence, distincts mais articulés, l'un apparent, l'autre « implicite ».

Le premier, fonctionne selon une conception totalement décontextualisée dans lequel la qualité du management interne permettrait d'atténuer le « détour de production » en intégrant les multiples coûts de transaction liés au déploiement purement « techniques » des infrastructures de distribution des fluides, avec comme objectif primordial le raccordement du projet de lotissement. L'idée de performance du système urbain se limite alors à celle du délégataire dans sa mission d'optimisation des ressources disponibles et de contournement des blocages. Cette approche renvoie à l'échelle micro-économique, et à l'équilibre au niveau de la firme opératrice, qui doit générer, par l'accroissement de sa performance, des niveaux de recettes permettant d'assurer à long terme le financement des investissements et de l'exploitation.

L'autre modèle implicite prend en compte le coût complet des solutions de substitution adoptées pour les coûts d'investissements et les

coûts d'exploitation (CAPEX¹¹ et d'OPEX¹²). Ces surcoûts sont rarement mesurés mais absorbés progressivement et inégalement par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de la fabrique urbaine. Le modèle économique qui régit les infrastructures en réseaux ne tient ici pas seulement aux variables opérationnelles internes que maîtrise l'offre de services. Il dépend aussi des gains de productivité que l'opérateur est conduit à imaginer pour tenter de compenser les surcoûts induits par des contraintes exogènes, circonstancielles et provisoires. Les évaluations menées sur un échantillon de quelques projets représentatifs montrent que la comparaison des gains de productivité internes et des surcoûts exogènes n'est pas une opération équilibrée.

Cette distinction entre coût complet et coût apparent incite à passer d'une approche fragmentée par projet, par secteur et par acteur à une approche systémique. En invitant à prendre acte de l'encastrement de l'offre de services dans des contextes spécifiques d'urbanisation, une telle approche permettrait de renouveler l'analyse des conditions effectives d'accès aux services de base. En effet, l'approche dominante est restée longtemps confinée à une description en silo des modes d'approvisionnement conventionnel en réseaux des grandes métropoles avec comme seule cible un benchmarking attaché aux niveaux et à l'évolution des taux de raccordements des ménages au réseau d'eau et d'assainissement. Les Objectifs du Millénaire ont jusqu'en 2015 promu cette conception de rattrapage certes nécessaire pour les pays les moins avancés. Et pour les pays en émergence, une volonté politique et un portage institutionnel conséquent ont fondé des politiques publiques efficaces d'inclusion sociale et spatiale en renforçant l'accès aux services de base des quartiers périphériques. Cependant, l'enjeu aujourd'hui est sans doute de passer de l'efficacité des politiques publiques nationales à une efficacité de l'action publique territoriale. A cet égard, l'offre de services en eau et assainissement, par sa forte empreinte foncière financière, sociale, environnementale est un marqueur pertinent pour comprendre les conditions de fabrication des agglomérations et leurs conséquences.

11. *Capital Expenditure* (Coûts d'investissement).

12. *Operational Expenditure* (Coûts d'exploitation).

2

Aménagement de grand projet et gouvernance au Maroc

*La « ville nouvelle » de Tamansourt (Marrakech) :
entre négligences, conflits et essais de régulation
a posteriori*

Jean-Marie BALLOW

Depuis le milieu des années 2000, au Maghreb en général et au Maroc particulièrement, l'action publique urbaine évolue fortement, passant d'une démarche planificatrice à une démarche de projet (Cattedra, 2010). À l'instar de la logique de *projet urbain* établie plus avant au nord de la Méditerranée, tant chez les praticiens que chez les chercheurs, un « urbanisme de projet » ou encore un « aménagement par projet » se développe dans le royaume chérifien. Si les différentes analyses menées sur ce sujet pointent des analogies dans le contenu de ce mode d'agir entre le Nord et le Sud, l'usage d'une terminologie distincte est nécessaire au regard des divergences que les mêmes études mettent en relief. P.-A. Barthel (2008) exprime un doute sur l'objet projet urbain au Maghreb. Selon lui, il est nécessaire de mettre en exergue « les décalages dans les modes de faire du « projet », autrement dit, les spécificités qui les constituent. Ce à quoi nous entendons contribuer avec cet écrit.

Dans le contexte marocain, l'aménagement par grand projet est protéiforme, aussi bien par le contenu urbanistique que par les modalités de gouvernance propre à chaque projet. Préfigurés par quelques grandes actions au cours des années 1990¹, les projets activés en masse depuis le milieu de la dernière décennie prennent les formes d'aménagements de *waterfronts* (Casablanca, Rabat), de stations balnéaires (Plan Azur), d'infrastructures portuaires (Tanger Med), de morceaux de ville (aménagement de la vallée de Bou Regreg), de grands équipements de superstructure (tramways, renouvellements de gares ferroviaires et d'aéroports) ou encore, de « villes nouvelles »². Nous illustrerons nos propos à l'aune de ce dernier type de projet.

En 2004, le ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU)³ a engagé un programme national de « villes nouvelles »⁴. Le projet de Tamansourt, inauguré par le Roi en décembre 2004, est le premier du genre. Situé à une dizaine de kilomètres au nord de la ville de Marrakech, d'une superficie de 1 180 hectares, il prévoit l'accueil d'une population de 300 000 habitants avec la construction de 58 000 logements. Localement, ce projet est initialement porté et conduit par un opérateur public de l'habitat sous la tutelle du MHU, l'Établissement régional d'aménagement et de construction (ERAC) du Tensift.

À partir de ce cas d'étude, il s'agit de saisir selon quelles modalités la fabrique de l'urbain par projet interpelle la question de la gouvernance, entendue comme « l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca, cité par Le Galès, 2010). Du fait de la multiplication de ses parties prenantes, l'urbanisme de projet a pour caractéristique une complexification du système d'action qui le porte. En conséquence, on peut émettre l'hypothèse qu'afin de coordonner l'action, de nouveaux « instruments » (Lascoumes et al, 2005), ont été mis en place. Dans un premier temps, nous interrogeons comment la gouvernance du projet de « ville nouvelle » a été pensée et formalisée.

1. Citons la Mosquée Hassan II, la « ville nouvelle » Sala El Jadida, l'avenue royale et la cité Nassim, le Twin Center...

2. La liste est non-exhaustive.

3. Devenu par la suite ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace et, actuellement, ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la politique de la ville.

4. L'usage des guillemets est justifié par le fait que cette terminologie, dans le contexte marocain, est utilisée par le porteur de ce programme essentiellement pour son efficacité performative et publicitaire, sans que les critères au fondement de la notion de ville nouvelle ne soient réellement pris en compte (Ballout, 2014).

Par la suite, adoptant la proposition de C. de Miras selon laquelle « la gouvernance n'est pas qu'une concertation collective harmonieuse mais suppose [...] des négociations, des résistances voire des oppositions entre les parties concernées », des conflits observés dans le cadre du projet de Tamansourt sont analysés. Il s'agit de préciser les acteurs concernés, l'objet des oppositions, les arguments invoqués par les parties prenantes pour justifier leur position et, le cas échéant, le contenu et les effets des essais de régulation mis en œuvre pour dépasser les oppositions.

La gouvernance du projet : un angle mort

Entendue comme la mise en place de dispositifs d'acteurs spécifiques visant à favoriser l'efficacité de l'action, la gouvernance du projet de Tamansourt apparaît comme oubliée. Autant d'un point de vue institutionnel que théorique, certains éléments étayaient l'absence d'anticipation et le peu de réflexion quant à cette composante de l'aménagement de/par projet.

L'institutionnalisation tardive d'un maître d'ouvrage ad hoc

Un maître d'ouvrage dédié au projet est créé seulement en 2008, soit quatre années après le démarrage de la réalisation du projet. Jusqu'à cette date, la fonction est exercée par un opérateur public de l'habitat (OPH) classique sous la tutelle du MHU : un établissement régional d'aménagement et de construction (ERAC)⁵. Ce type de structure est avant tout un promoteur foncier et immobilier au service de l'État et des collectivités locales. L'ERAC Tensift, établissement de la région de Marrakech Tensift Al Haouz, a la particularité d'avoir des comptes financiers excédentaires, contrairement à la majorité des autres ERAC. Cela lui aurait notamment permis une certaine autonomie pour se positionner en tant que maître d'ouvrage d'un grand projet, depuis sa première conception en 1991, jusqu'à son aménagement même à partir de 2004. Ainsi l'ERAC Tensift, pour son compte, agit directement ou par délégation dans les champs suivant du projet : conception, mise en œuvre, lobbying, maîtrise foncière, aménagement, construction de logements.

5. Institué par le dahir du 21 mai 1974, un ERAC est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

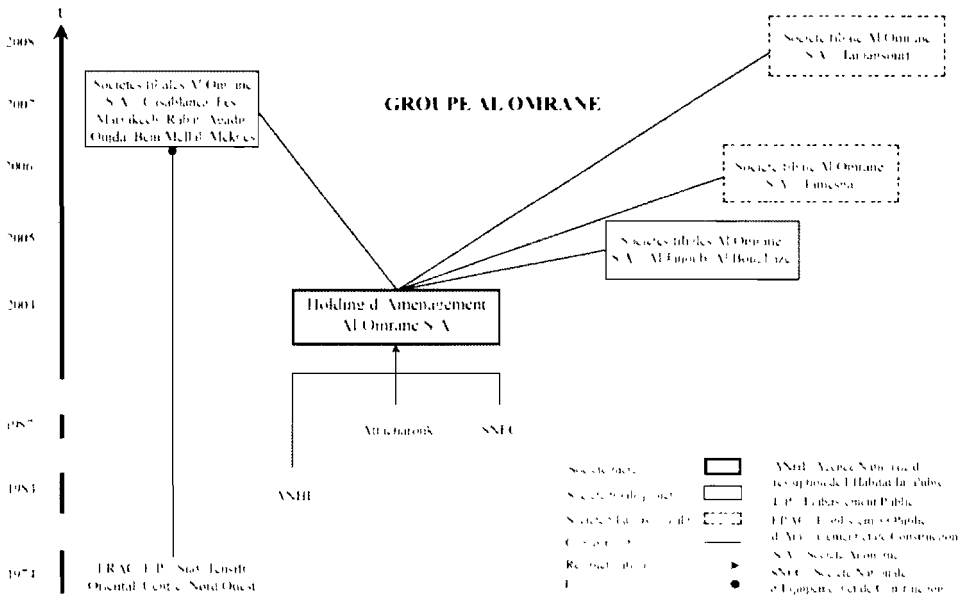


Fig. 1. – La refonte des opérateurs publics de l'habitat et la création du Groupe Al Omrane

Sources : MHU, Groupe Al Omrane, 2008 ; entretiens 06.2007, 11.2008

La création d'un maître d'ouvrage dédié se profile à partir de 2007 dans un contexte de financiarisation de l'action publique urbaine (Signoles, 2014). Dans le cadre d'une refonte publique des OPH, l'ERAC Tensift est intégré au Groupe Al Omrane, sous la forme de la société anonyme publique Al Omrane Marrakech (figure 1). Jusqu'alors, l'ERAC Tensift se voit refuser, par le ministère de l'Économie et des finances, la création d'une telle structure institutionnelle. Un an après que le même ministère ait donné son aval pour transformer l'établissement public en une société anonyme, un décret du Premier ministre autorise la création de la société d'aménagement Al Omrane Tamansourt (AOT). Cette filiale du holding d'aménagement prend la forme d'une société anonyme au capital de 5 000 000 de dirhams. Elle est explicitement dédiée au projet de Tamansourt : « la future société [...] aura pour mission essentielle la réalisation de la ville nouvelle de Tamansourt, la coordination de ses travaux d'aménagement, sa promotion ainsi que la commercialisation des lots, îlots, logements et commerces, et la gestion de tous les aspects

urbanistiques, en coordination avec les autorités locales et les services extérieurs des départements ministériels concernés »⁶. Il lui est attribué les rôles de maître d'ouvrage et d'ensemblier du projet. La rentabilité supposée de l'institutionnalisation, « plan d'affaires » de la société à l'appui dans le texte même du décret, est un facteur important de la création d'AOT.

Une institution en manque de moyens et de légitimité

Bien qu'Al Omrane Tamansourt soit un établissement dédié au projet⁷, il semble en défaut de moyens idoines. Selon l'organigramme officiel, l'organisation interne comprend une direction générale déléguée, quatre directions, trois corps de projet et sept divisions (figure 2). Cette structure semble adaptée à un projet de cette envergure. Les différentes fonctions de la maîtrise d'ouvrage urbaine sont lisibles dans sa composition. Les différentes échelles et temporalités du projet paraissent prises en compte. Toutefois, c'est un idéal posé sur le papier car dans les faits, l'équipe d'AOT se caractérise par des ressources humaines insuffisantes. En 2010, alors que l'organigramme suppose l'emploi d'une trentaine de personnes, seule une dizaine est en poste au sein de la structure, qui se caractérise donc par un sous-effectif. Des postes de direction, de chef de projet ou de division peuvent être pourvus par une personne identique, lorsqu'ils ne sont pas tout simplement inoccupés⁸. À titre indicatif, l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise disposait d'un effectif allant jusqu'à une centaine de personnes lors des phases nécessitant le plus de personnel (Vincent, 2012).

En outre, cette structure *ad hoc* apparaît en défaut de stratégie. Le décret ne fait qu'énoncer la possibilité pour le Groupe Al Omrane, qu'il a utilisée, de créer une institution dédiée à la mise en œuvre, la réalisation et la gestion du projet de « ville nouvelle ». Il n'est pas précisé, ni dans ce texte, ni dans aucun autre document officiel, comment, selon quelles modalités, la structure, que l'on devine hybride entre le modèle de l'établissement public d'aménagement français et celui de la société de développement britannique (*development corporation*), peut parvenir aux objectifs visés. Il est attendu de la société d'aménagement qu'elle joue un rôle de

6. Décret n°02-08-130, du 4 avril 2008.

7. Plus précisément, la société d'aménagement AOT exerce en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte d'Al Omrane Marrakech.

8. Pour s'exonérer de ces faits, un cadre de la société évoquera le caractère récent de la structure et une période de recrutement encore en cours lors de nos investigations.

« guichet unique », terminologie à la mode dans le vocabulaire de l'action publique actuellement au Maroc, c'est-à-dire un lieu qui centralise toutes les réponses aux possibles demandes en rapport avec le projet. Cependant, les locaux prévus au siège de la société pour les services publics sectoriels extérieurs à cette dernière restent vacants ou portes closes.

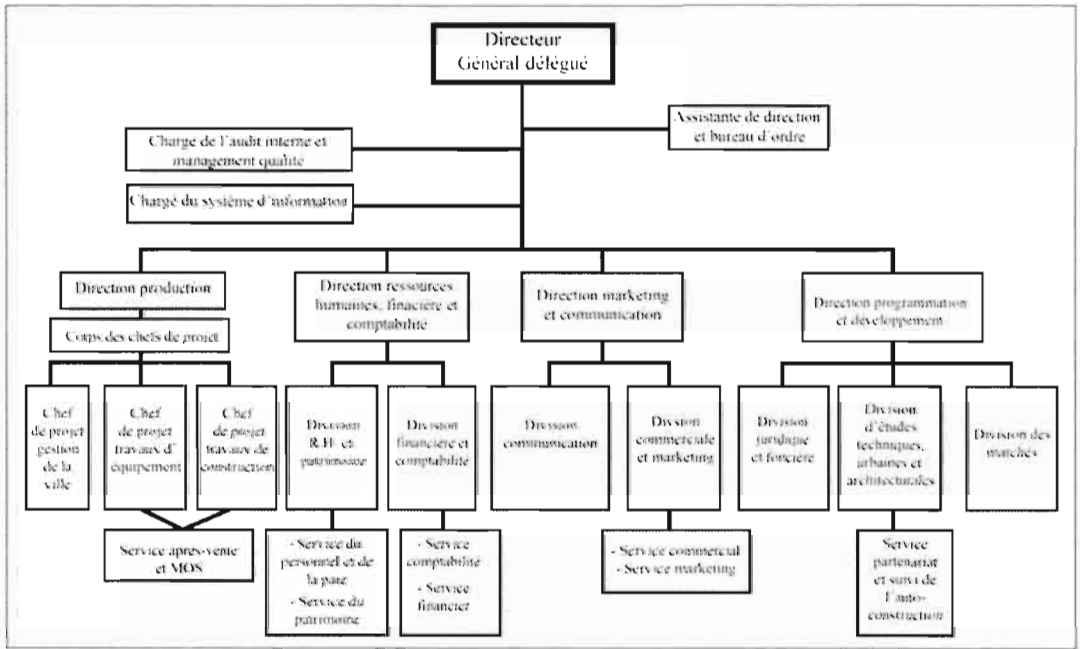


Fig. 2. – L'organisation interne prévue d'Al Omrane Tamansourt

Source : Al Omrane Tamansourt, 2010

En dépit de cet essai de normalisation de la maîtrise d'ouvrage du projet à travers l'institutionnalisation d'un maître d'ouvrage dédié, d'autres acteurs impliqués dans le système d'action sont très critiques à ce sujet. Il en est ainsi des grands promoteurs privés immobiliers, mais aussi de représentants de certaines institutions publiques qui remettent en cause la légitimité du maître d'ouvrage. De par son caractère sectoriel, la structure n'aurait pas les capacités de rassembler, de coordonner, d'inciter à une synergie entre de multiples acteurs et à une action intersectorielle. En outre, se pose un problème de superposition entre les rôles de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, tous deux, assumés selon les circonstances du projet, par la structure dédiée au projet. Les acteurs critiques admettent

difficilement que l'OPH soit à la fois en position de commandeur du projet dans son ensemble alors qu'il en réalise certaines composantes et ne soit donc redevable des bilans de ces réalisations, dont dépendent les autres acteurs impliqués, qu'envers lui-même. En contrepoint de cette situation, la figure d'une structure de pilotage inter-institutionnelle est idéalisée, car elle serait indépendante et composée de l'ensemble des acteurs nécessaires à la bonne marche du projet, notamment ceux en charge des services publics.

Dans d'autres contextes – par exemple les projets de l'Union dans la métropole lilloise et celui de Paris Nord-Est –, il a été montré que le projet urbain est un terrain d'innovation en matière de gouvernance. De par son incertitude, son environnement fragmenté, il fait l'objet de dispositifs institutionnels de pilotage spécifiquement adaptés (Idt, 2012). Malgré la hiérarchie – elles constituent des lieux où s'établissent des relations extra-hiérarchiques –, et parce qu'elles tiennent compte des caractères multi-institutionnel et multisectoriel des projets, ou encore de l'importance prise par les acteurs privés au sein de leur système d'action, ces instances de pilotage « contribuent à organiser la coordination de l'action » (Idt, Arab, Lefeuvre, 2012). Ces formes d'organisations constituent des lieux de débat, de concertation, de discussion mais aussi d'arbitrage et jouent donc un rôle dans la régulation politique du projet. Il y a là une différence avec l'urbanisme de projet mené au Maroc, à tout le moins pour le cas de la « ville nouvelle » de Tamansourt. C'est ce qu'illustrent les propos du Directeur des projets à Tamansourt de la société Kounzy, filiale du groupe Jamāï :

« Il y a des conflits et c'est ce que je reproche à cette ville, il fallait créer une agence de gestion de cette ville. Ce n'est pas Al Omrane qui va gérer cette ville parce que c'est un promoteur. Normalement une ville, c'est tous les départements de l'État qui doivent être présents. [...] Al Omrane ne peut pas gérer les affaires de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale, de la santé. Al Omrane s'occupe de tout le projet tout seul, alors qu'Al Omrane, c'est un grand lotisseur, mais ce n'est qu'un lotisseur. [...] Al Omrane, c'est juge et partie, donc quand vous leur demandez, ils vont vous dire "écoutez, nous le contrat c'est de laisser des terrains disponibles, etc." [...] L'erreur c'est de ne pas avoir créé une agence où tous les départements de l'État soient représentés et indépendamment d'Al Omrane. Al Omrane c'est le maillon le plus important d'accord, mais c'est un maillon dans la chaîne. » (Entretien, 04.2010)

Des dispositions de gouvernance non-précisées

Le défaut d'explicitation des modalités de gouvernance du projet par son porteur est significatif d'une impréparation théorique de l'instigateur du programme de « villes nouvelles » actuellement mené au Maroc à l'échelle nationale, en l'occurrence, le ministère de l'Habitat et de l'urbanisme. Aucune documentation officielle, qu'elle soit réglementaire ou non, n'apporte de précision sur la question de la coordination multi-acteur, inhérente à ce type de projet, passée sous silence.

Il faut noter qu'il existe très peu d'études consacrées au projet de Tamansourt. Au cours de nos investigations sur le terrain, nous n'avons pu en collecter qu'une seule. Ce document se concentre essentiellement sur des aspects techniques et financiers (ERAC Tensift, 1998). Bien qu'il soit présenté comme un rapport détaillé, il ne fait aucune mention de la gouvernance du projet, tant durant qu'après sa réalisation. Autrement dit, il n'y a aucune information sur ce que d'autres appelleraient la maîtrise d'ouvrage urbaine du projet. Le « livre de prestige » (GAM`Sept, 2008), édité par l'opérateur, s'adresse aux acteurs publics ou privés susceptibles d'investir dans le projet. Son objectif est de les « rassurer » quant à la réussite future de cet aménagement urbain en faisant sa promotion. Son contenu fait donc l'éloge de ce qui est considéré par le maître d'ouvrage comme ses atouts, tels « qu'une politique qui serait en accord avec son temps, un urbanisme et une architecture qui seraient abondamment réfléchis, l'usage de partenariats publics-privés [...] ». Si la gouvernance du projet avait fait l'objet d'un travail de rationalisation, on peut supposer qu'il y aurait été relaté. Or, il n'y a aucune occurrence se rapportant à ce thème. Il en est de même pour le document de promotion publié à l'occasion du « premier anniversaire » du projet de Tamansourt (MHU, ERAC Tensift, 2005).

Seul un document de littérature grise (MHU, 2006), au contenu très technocratique, soulève la question de la gouvernance des projets de « villes nouvelles » sans pour autant apporter de réponses concrètes. Il y est indiqué que la réalisation des objectifs assignés au programme de « villes nouvelles » suppose « l'établissement de diverses études dans un esprit de concertation et de partenariat où la mise en relation des différents intervenants (collectivités locales, institutions, opérateurs privés, société civile...) et l'arbitrage des conflits entre les différents secteurs d'activités priment sur toute autre considération dans la recherche de solutions appropriées aux problèmes et aux défaillances qui pourraient entraver le développement économique et social des villes nouvelles et des villes

satellites ». Jusqu'à présent, de telles prescriptions semblent rester lettre morte, bien que remises à l'ordre du jour depuis 2013 avec l'annonce d'une loi sur les projets de villes nouvelles, autrement dit un cadre législatif *ad hoc*, lequel reste encore à l'état de projet (en 2016). Par ailleurs, le même document indique que la mise en œuvre d'aménagements de ce type nécessite « l'introduction de la notion de développeur-aménageur de la ville », définie comme « un opérateur chargé aussi bien de la maîtrise d'ouvrage et de la promotion, que du management et de la recherche de financement ». Si dans les discours officiels ce rôle est dévolu aux sociétés d'aménagement des « villes nouvelles » telles qu'évoquées précédemment, il ne semble pas être assumé dans les faits. D'une part, AOT est à la fois maître d'ouvrage du projet dans son ensemble et maître d'œuvre de certaines composantes, ce doublon fonctionnel n'étant pas envisagé dans l'idée de développeur-aménageur. D'autre part, AOT exerce en tant qu'aménageur *stricto sensu*, ce qui, malgré une formulation contraire, n'est pas non plus prévu. Il faut noter que cette rare proposition d'organisation institutionnelle reste à clarifier, notamment pour ce qui est de la « maîtrise d'ouvrage ». Est-elle entendue d'une façon classique, comme étant la position de celui pour le compte de qui les travaux sont exécutés, autrement dit pour l'acteur qui a passé une commande, ou est-elle envisagée en tant que maîtrise d'ouvrage urbaine/de projet, telle « une organisation multi-acteurs selon des modalités formalisées de partenariat [...], un ensemble de fonctions politiques et techniques tenues par un système d'acteurs construit selon des règles propres à chaque projet urbain » (Janvier, 2005) ? Il y a fort à penser que la deuxième vision prime sur la première, mais alors, la notion de développeur-aménageur apparaît contradictoire. Un acteur, en l'occurrence une société d'aménagement filiale dédiée à un grand projet, ne constitue pas un système d'acteurs.

Des conflits en série

L'aménagement de la « ville nouvelle » de Tamansourt a suscité et suscite encore une série de conflits plus ou moins prononcés, différenciés selon l'objet du contentieux, la temporalité dans laquelle ils s'inscrivent et les acteurs qu'ils opposent. Néanmoins, ils ont tous en commun l'implication du maître d'ouvrage du projet. On remarquera aussi que ces conflits se situent aussi bien durant les phases de conception, de réalisation que de gestion du projet.

*À l'origine de désaccords : l'urbanisme réglementaire
et les orientations d'aménagement du territoire*

Durant un certain temps, l'OPH et l'Agence urbaine (AU) de Marrakech ont collaboré sur la conception du projet. Selon une logique réglementaire, l'AU a fait en sorte de faire correspondre le projet avec un plan d'aménagement type, pensé sur la base d'une grille d'équipements standard. Cependant, le fruit de cette collaboration n'a finalement pas été pris en compte par l'OPH dans la version qu'il a proposée. L'AU s'est alors opposée au projet durant sa phase d'autorisation. *In fine*, il sera accepté dans cette version contestée par l'AU, par une commission *ad hoc* sur les projets d'investissements. Ce mode d'autorisation fait suite à une réforme (2002) ayant eu pour effet une redistribution des pouvoirs de décision de l'administration : la « déconcentration de la gestion des projets d'investissements » redéfinit la mission des walis ; elle leur fait bénéficier d'une plus large autonomie de gestion pour le « rôle de premier plan » qu'ils sont appelés à jouer dans le développement économique de leur région⁹. Cette réforme est accompagnée de la création des Centres régionaux d'investissements (CRI), censés « faciliter » l'acte d'investir, placés sous l'autorité des walis (Catusse, Cattedra, Idrissi Janati, 2005).

C'est à travers ce canal du projet d'investissement que l'OPH obtient l'autorisation de réaliser la « ville nouvelle ». La wilaya constitue une commission *ad hoc* afin d'examiner l'intérêt du projet. Pour les investissements dont les montants sont égaux ou supérieurs à 200 millions de dirhams –c'est le cas de Tamansourt–, la commission *ad hoc* examine l'investissement sous la tutelle du CRI, donc de la wilaya. Celui-ci étudie les projets de contrats ou de conventions à conclure avec l'État, en vue de faire bénéficier l'investisseur des « avantages particuliers », c'est à dire fiscaux, et les transmet à l'autorité gouvernementale compétente pour approbation et signature par les parties contractantes. Dans le cas du projet de la « ville nouvelle » de Tamansourt, qui concerne un « investissement » dans le secteur de l'habitat, les autorités gouvernementales compétentes sont la Primature, le ministère des Affaires économiques et des finances, et le ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'urbanisme. Le wali prépare et exécute les autorisations, actes et contrats nécessaires à la réalisation de l'investissement, prévus par la convention dont il est chargé de l'exécution. La commission *ad hoc* est composée des acteurs suivants : le CRI et la Direction régionale des affaires économiques et des finances afin

9. Lettre royale du 9.01.2002.

d'étudier l'investissement ; la collectivité locale de par sa souveraineté territoriale ; les services déconcentrés du secteur d'investissement retenu, ici, l'Inspection régionale de l'Habitat et de l'urbanisme et l'AU. La commission est présidée par le wali. Si le projet est considéré comme faisable sur la base d'un consensus de tous les membres, la wilaya délivre son accord de principe, le droit de véto n'étant pas de rigueur. Autrement dit, un projet ne peut être autorisé s'il ne fait pas l'unanimité. Comment le projet de Tamansourt a-t-il pu être autorisé selon cette voie puisque l'AU s'y est opposée ? Sur la base de quel consensus a-t-il été accepté ? Il semble qu'il y ait une hiérarchie établissant plus d'importance à la voix de la wilaya.

Par « pragmatisme » la wilaya¹⁰ n'a pas tenu compte de l'opposition de l'AU. Celle-ci, selon sa prérogative urbanistique, avait proposé un plan d'aménagement réalisé en collaboration avec l'ERAC Tensift. Cette ébauche de projet reprenait notamment les normes d'équipements en vigueur à cette période. Pour cause d'un assainissement foncier bloqué, le projet de plan fut abandonné. Par la suite, l'OPH proposa un autre projet d'aménagement présenté comme celui d'une « ville nouvelle » et faisant table rase du travail collaboratif précédemment exposé. L'Agence urbaine fut mise devant un fait accompli. Elle n'avait pas davantage développé le projet de plan et la procédure d'adoption de l'opération d'aménagement fut très rapide. L'institution ne pouvait pas faire valoir de plan d'aménagement puisqu'il n'existait pas. Il n'était alors qu'au stade du projet. Ce n'était pas un plan juridiquement opposable. En effet, l'AU ne peut imposer que des plans homologués ou qui ont déjà suivi au moins une partie de la procédure, soit la commission technique, soit l'enquête publique, ce qui n'était pas le cas. La requête de l'AU n'a donc pas été prise en compte lors de la procédure d'approbation de la commission *ad hoc*. La wilaya voulait une base concrète, laquelle, selon un chargé de mission de l'agence en fonction à cette période, s'est traduite par :

« Vous avez un plan, vous me le montrez, vous avez un schéma directeur, vous me dites quelles sont ses dispositions, vous n'avez rien, ne m'en parlez pas » (Entretien, 11.2007).

Dans la conception de son projet, l'OPH n'a pas non plus tenu compte des orientations et des propositions émises par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. Ainsi, le Schéma national

10. Le wali était alors Mohamed Hassad. Il est devenu par la suite wali de Tanger et a été remplacé à Marrakech par Mounir Chraïbi.

d'aménagement du territoire (2004) réfute la réalisation d'aménagement de ce type : « Autre chose est l'utilisation de la notion de ville nouvelle ou de ville satellite qui a été évoquée il y a quelques années et qui apparaît même dans certains schémas directeurs. Il s'agit là d'un concept en vogue mais dont on voit très bien la raison d'être ; il s'agit tout simplement d'une fuite en avant devant les difficultés de la question foncière. [...] Cette pratique n'a pas été poursuivie jusqu'ici et il est souhaitable qu'elle soit clairement condamnée [...] ». Au niveau local, l'Inspection régionale de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, était présente en tant qu'« observateur » lors des réunions de la commission *ad hoc*. Si elle s'est finalement résolue à considérer Tamansourt comme un projet de « ville nouvelle », elle a pour autant fait valoir d'autres options de localisation du projet : pour des raisons de disponibilité foncière, de capacité hydrique, d'équilibre de l'armature urbaine régionale ou encore d'infrastructures de communication préexistantes. Du fait de la non-opposabilité du document et du rôle strictement consultatif du service déconcentré, l'OPH n'a pas pris en compte les recommandations émanant des services de l'Aménagement du territoire.

*La concrétisation des équipements projetés,
objet d'oppositions entre l'OPH et les ministères concernés*

Une deuxième forme de conflit caractéristique du projet met en opposition l'OPH et les ministères spécifiquement en charge d'équipements de superstructure relatifs aux services publics. La distorsion entre le temps de la réalisation de l'habitat résidentiel et celui des équipements de superstructure est flagrante à Tamansourt. Ce serait le résultat d'un défaut de coordination interministérielle et d'implication efficiente des autres départements ministériels qui en serait à l'origine. La presse nationale ne manque pas de relayer cet état de fait¹¹. Dès le lancement du projet, le directeur de l'ERAC Tensift avait prononcé une mise en garde à propos de la possible dérive que connaîtrait le projet s'il ne suscitait pas l'adhésion des autres ministères, ce qui fut effectivement le cas. La mise en garde a été maintenue au fil des années.

11. Voir *Le Matin*, 13.12.2012, « Villes nouvelles – Un plan de relance opérationnel dès 2013 » et *L'Économiste*, 29.12.2009, « Tamansourt : 5 ans et peu d'habitants ! ».

« L'ERAC Tensift ayant déjà amorcé la réalisation de certains équipements de proximité, compte néanmoins sur l'accompagnement des autres départements concernés pour la construction d'un réseau opérationnel d'équipements collectifs au profit des futurs habitants. » (ERAC Tensift, 2005)

« Il est vivement souhaitable que les autres départements ministériels continuent à soutenir et à accompagner l'évolution de Tamansourt, notamment par l'optimisation des moyens de transport intra et extra urbains, ainsi que par la réalisation des équipements socio-éducatifs nécessaires à l'attractivité de la vie de Tamansourt. » (AOT, 2009)

Pour des raisons diverses, tenant par exemple à l'existence d'une autre carte sanitaire, scolaire ou sécuritaire, ou d'autres secteurs urbains prioritaires, des discordances de calendriers ou encore de ressources humaines et financières limitées, les services ministériels requis par l'intersectorialité du projet manquent d'implication.

« On est en train de faire la ville nouvelle tout seuls. Les lycées, les écoles, beaucoup de choses, on les a construits alors que ce n'est pas à nous de le faire. [...] Peut-être que nous sommes allés trop vite par rapport aux autres, parce que notre projet, on a pris le temps pour le mûrir, localement, de 1990 à maintenant. Quand la volonté est venue, très forte, du Roi, pour réaliser la ville nouvelle, les autres ministères se sont retrouvés un peu pris de court. Ils n'avaient pas programmé. » (Directeur délégué d'AOT, entretien, 04.2010)

Chez Al Omrane, on semble s'accorder sur le fait que le défaut d'équipement de la « ville nouvelle » résulte de la faible implication des autres ministères. Il y aurait aussi une sorte de défiance, en raison de l'absence de concertation et de négociation avec leurs services lors de l'élaboration du projet, de l'ordre « vous avez voulu faire une ville nouvelle tout seul, débrouillez-vous avec ». Les ministères auraient préféré être informés en amont de la mise à disposition par l'OPH des lots de terrain qu'il fallait équiper dans le cadre d'un projet de « ville nouvelle », et non être mis devant le fait accompli. Les « conventions de partenariat » signées en 2006, notamment entre l'OPH et le ministère de la Santé, et entre l'OPH et le ministère de l'Éducation nationale ont été suivies de très peu d'effets jusqu'à présent.

*La gestion post-réalisation du projet,
une source de conflit entre l'OPH et la collectivité locale*

Une troisième forme de conflit, ayant pour objet la gestion *post-réalisation*¹² du projet, met en opposition l'OPH et la collectivité locale dans laquelle est circonscrite la « ville nouvelle ». Bien que la commune rurale d'Harbil ait autorisé ce projet du fait de sa compétence territoriale, elle n'en est pour autant ni le porteur politique ni le maître d'ouvrage. Or, selon la Charte communale (2002), la collectivité locale devrait prendre en charge la gestion de la zone de Tamansourt. Mais le conseil communal est réticent à cette idée à plusieurs égards : d'une part, il n'a pas développé ce projet, « parachuté » sur son territoire. D'autre part, il s'agit d'une commune rurale qui figure au rang des collectivités disposant des ressources financières et humaines parmi les plus faibles à l'échelle nationale. Comment pourrait-elle prendre en charge la gestion d'un projet d'une telle ampleur une fois achevé ?

Pour pallier ce problème de gestion *post-réalisation* du projet, deux tentatives de régulation sont mises en œuvre *a posteriori*. La première consiste en l'établissement d'une « convention de partenariat » entre la collectivité locale et l'OPH. Signé en 2006 pour une durée de cinq années puis rallongé d'un an, ce contrat a pour objet « la gestion urbaine de la ville [nouvelle] ». Il stipule la délégation de certains services urbains sectoriels à la charge de l'OPH exclusivement au sein du périmètre du projet : maintenance de la voirie, gestion de l'éclairage public, collecte et transport des déchets solides, entretien des espaces verts. Avec l'accord de la commune, l'OPH a externalisé le service de collecte et de transport des déchets solides au profit du groupe Pizzorno Environnement, aussi gestionnaire de ce secteur d'activité à Marrakech. De plus, il a négocié avec le groupe Alsa, en charge du secteur des transports urbains collectifs à Marrakech, la mise en place d'une ligne de bus reliant spécifiquement Tamansourt à la gare routière de Marrakech. Toutefois, cette première forme de régulation s'avère insuffisante. Qu'il s'agisse de l'entretien des espaces verts, de la collecte des déchets ou encore des transports urbains, les services délégués à AOT ne répondent pas à l'attente des usagers.

12. L'importance des recompositions territoriales attendues, spécifiques aux projets de « villes nouvelles » et la durée de leur réalisation – les projections s'étendent à l'horizon 2025 –, font de la gestion *post* réalisation du projet une question pertinente. Situées par commodité durant l'après réalisation du projet, il s'agit des modalités de gestion de l'espace urbanisé et aménagé à partir du moment où il est habité.

Si certains espaces verts sont correctement entretenus, particulièrement dans les lieux les plus exposés aux visiteurs de passage¹³, d'autres, en revanche, sont à l'état d'abandon. L'OPH prend directement en charge ce service. Il a mis à contribution du personnel spécifiquement employé à cette fin. Mais vu l'ampleur de la tâche, l'effectif est insuffisant. Rappelons ici l'exemple britannique des *new towns*, auxquelles chaque *development corporation* associée comptait plusieurs centaines d'employés pour les services tels que l'urbanisme, l'architecture, etc., auxquels s'ajoutait du personnel spécifiquement affecté à l'entretien des espaces paysagers (Schaffer, 1972). Interrogé au sujet de ce service, un habitant de Tamansourt nous dit : « Les espaces verts, il y en a mais ... Bien sûr, s'il y a de la pluie ça va être tout vert. Il y en a parfois » (Salah, entretien, 04.2010). Les observations sur le site montrent bien la disparité de l'entretien des espaces verts. Le service de la collecte des déchets s'avère aussi médiocre. À nouveau, dans quelques parties parmi les plus visibles de l'espace urbanisé, la propreté est de rigueur. Mais d'une manière générale, les déchets ménagers débordent largement dans l'espace public. La fréquence de la collecte, déléguée à Pizzorno Environnement par l'OPH, est insuffisante. Une étude monographique communale indique que la collecte des déchets solides, est assurée à Tamansourt de façon très « limitée et insuffisante » (Commune rurale d'Harbil, 2010). C'est une des difficultés qui pèsent sur le quotidien des habitants comme le raconte Salah : « L'autre chose, ce sont les poubelles partout, tu vois la saleté partout, ce n'est pas propre ». De même, les habitants, estimant que la desserte en transport public collectif est quasi-inexistante, relatent un sentiment d'enclavement. C'est ce qu'explique Mounia :

« Quand tu es là, c'est comme dans une prison. Comme je ne suis pas motorisée, je ne peux pas sortir, aller à Marrakech. Et Marrakech, c'est le soir qu'il faut y aller, à partir de 20 heures. Mais à partir de 20 heures, c'est difficile de trouver un taxi. » (Entretien, 04.2010)

La deuxième option de régulation de la gestion post-réalisation du projet a été la création d'un « centre délimité ». Il s'agit d'une partie de territoire d'une commune rurale dont les limites sont fixées par voie réglementaire. Le centre délimité dépend administrativement et financièrement de la commune rurale dans le territoire de laquelle il est situé¹⁴. Cette forme

13. Tels que ceux situés le long de la route nationale n°7, devant le siège de l'opérateur, ou dans quelques lotissements de villas semi-finies dont la livraison était imminente en 2010.

14. Ce régime territorial a été créé sous le protectorat français par un dahir de

d'organisation territoriale a pour finalité de permettre à la commune d'appliquer la loi n°12-90 relative à l'urbanisme et la loi n°47-06. Autrement dit, la création d'un centre délimité n'a que des répercussions urbanistiques et fiscales. C'est uniquement par le truchement de ce statut territorial qu'une commune rurale a la possibilité de percevoir certaines taxes que l'on qualifiera d'urbaines¹⁵. Le décret visant au changement de statut de la portion territoriale occupée par le projet a été signé en 2007 et la commune rurale d'Harbil l'applique depuis janvier 2008. Les limites du centre délimité sont calquées sur le périmètre du projet de Tamansourt. Sa zone périphérique s'étend au-delà, dans un rayon de cinq kilomètres. L'adoption et l'application conjointe du statut de centre délimité et de la loi n°47-06 ont un effet certain sur la recette fiscale de la collectivité locale. Elle a plus que triplé entre 2007 (à hauteur de 320 569 euros) et 2009 (1 012 322 euros). À elle seule, la taxe sur les terrains urbains non bâtis (TNB) a permis de dégager une recette de l'ordre de 300 000 euros pour l'année 2009, et ce, malgré l'exonération fiscale des promoteurs immobiliers privés impliqués dans le projet¹⁶. C'est par exemple le cas de la filiale du groupe Jamaï ou encore du groupe Al Amane. Cela fait d'AOT le principal pourvoyeur de taxes.

Au lieu de participer à la résolution de ce problème de gouvernance, l'instauration du centre délimité a généré un conflit relatif à la redistribution des recettes financières issues de ce nouveau statut territorial. Pour Al Omrane Tamansourt, il s'agit de mettre en avant le fait que, dorénavant, le conseil communal dispose de ressources financières émanant de la réalisation du projet et qu'en conséquence, il doit les attribuer à la gestion territoriale de Tamansourt. Selon l'OPH, l'obtention du statut de centre délimité est une résultante du projet. S'agissant de taxes assimilables à des taxes urbaines, elles devraient être utilisées dans un territoire de nature adéquate, c'est-à-dire un territoire urbain, autrement dit, celui de

1952. En 1994, il a été révisé avec la circulaire n°245 relative à la fixation ou la modification des périmètres des communes urbaines et des centres délimités.

15. D'après la loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales (2007), les taxes instituées au profit des communes urbaines et rurales sont identiques. Toutefois, il est précisé que certaines d'entre elles, lorsqu'il s'agit de communes rurales, ne sont applicables que dans les centres délimités. Pouvant être très lucratives, il s'agit des taxes : d'habitation, de services communaux, sur les terrains urbains non bâtis et sur les opérations de lotissement.

16. Selon la loi n°47-06, s'il réalise un seuil minimal de 2 500 logements sociaux, ce type d'acteur est exonéré de la taxe de services communaux (article 6), de la TNB (article 41), de la taxe sur les opérations de construction (article 52) et de la taxe sur les opérations de lotissement (article 59).

Tamansourt... Par ailleurs, il est expliqué que c'est le doublon des dépenses relatif aux taxes dues à la collectivité locale et à la gestion urbaine qui génère des difficultés. Le sous-entendu de l'opérateur étant que s'il était exonéré du paiement de ces impôts locaux, il accepterait plus facilement de payer la gestion de Tamansourt :

« Pour les communes rurales, normalement c'est le ministère de l'Intérieur qui leur donne une dotation, qu'elles perçoivent auprès du ministère des Finances et c'est avec ça qu'elles jouent leur rôle. Les communes urbaines, ce sont des taxes. Des taxes sur beaucoup de choses. Et Tamansourt est devenu un terrain délimité à cause de ça, pour que la commune puisse le prendre en charge. Mais ils réinjectent ailleurs. [...] Maintenant qu'elle a des ressources, elle nous demande encore de payer des taxes, on ne va pas payer des taxes et la gestion de la ville, ce n'est pas normal. On a payé des taxes, 2 millions de dirhams. » (Directeur technique d'AOT, entretien, 04.2010)

En outre, le directeur technique rappelle que les fonctions dévolues à AOT sont celles d'aménageur et de constructeur, mais pas de gestionnaire des espaces produits :

« Normalement, le travail de la société c'est l'aménagement, la construction, l'habitat, c'est tout ce qui concerne les projets d'habitats pour fournir un logement aux habitants ou aux gens qui veulent habiter à Tamansourt, normalement c'est ça notre rôle. [...] Les espaces verts, on n'est pas là pour s'en occuper. La réfection de la voirie aussi c'est à la commune de s'en occuper après, l'éclairage c'est pareil. D'ailleurs au C.A., on nous dit "ce n'est pas votre rôle" et on le fait quand même passer par le conseil d'administration. »

De son côté, le conseil communal fait valoir plusieurs sortes de « grandeurs », c'est-à-dire des valeurs de référence auquel l'acteur a recourt pour manifester son désaccord et assoir sa position (Boltanski et Thévenot, 1991). La première est d'ordre contractuel. La collectivité locale renvoie à la convention de partenariat signée avec l'opérateur, qui lui impute la gestion de Tamansourt :

« Ils ont signé une convention pour la gestion de la ville, c'est notre seule réponse. Parce que dans une réunion avec monsieur le wali, Al Omrane a dit qu'il fallait que l'on paye l'électricité et l'entretien pour l'éclairage public, mais nous, on a dit : "on a une convention et vous [Al

Omrane] devez payer la consommation de l'éclairage public". En dehors de la ville nouvelle de Tamansourt, on est responsable de payer l'éclairage public mais pas dans la ville nouvelle. » (Président du conseil communal d'Harbil, entretien, 04.2010).

Il apparaît clairement dans les propos suivants que lors des réunions tenues à la wilaya, visant à trouver des moyens de gestion *post*-réalisation du projet, la commune rurale a obtenu la conservation de ses prérogatives urbanistiques. En effet, il semble que l'OPH ait voulu se les arroger mais *in fine*, la collectivité locale s'est seulement déchargée de ce qui représente un coût financier.

« C'est à la charge de l'ERAC de gérer la ville de Tamansourt pendant 5 ans, le rôle de notre commune, c'est de donner les permis d'habiter, chacun son rôle et on a très bien désigné le rôle de l'ERAC, surtout pour le côté de l'esthétique de la ville, en ce qui concerne les espaces verts etc., mais en ce qui concerne notre rôle, pour les permis d'habiter, la charte communale, le foncier, on n'a pas cédé. » (Président du conseil communal, entretien, 06.2007)

« On a établi une convention avec Al Omrane jusqu'en 2012, sur la gestion de la ville, la décharge, l'éclairage public, tout à l'intérieur de Tamansourt, c'est Al Omrane qui s'occupe de la gestion à ce niveau. La commune est impliquée dans les autorisations de la construction, les autorisations des plans, la structure de la ville, ça c'est un droit de la commune. » (Président du conseil communal, entretien, 04.2010)

Afin d'expliquer la redistribution du produit des taxes relatives au statut de centre délimité dans des micro-territoires autres que celui de Tamansourt, la commune rurale invoque une seconde grandeur, que l'on peut qualifier d'équité territoriale. Au regard de sa situation initiale, la partie de la commune concernée par le projet a vu son niveau d'aménagement et d'équipement considérablement augmenté. Ce n'est pas le cas pour les autres parties du territoire communal. Effectivement, deux douars¹⁷ sont circonscrits dans le périmètre du projet : N'Zalet El Harmel et Aït Ali. Mais au total, la collectivité locale compte 21 douars sur l'ensemble de son territoire. D'après nos calculs, faits sur la base d'un recensement de 2010 fourni par la commune, seuls 22,5% des ménages (environ 1 800 personnes) habitent à N'Zalet El Harmel et Aït Ali. Selon une monographie actualisée du territoire réalisée pour la commune (2010), la gestion du

17. Un douar est une petite agglomération d'habitations rurales.

réseau d'adduction en eau potable de la commune est à la charge de l'Office national de l'eau potable, uniquement dans le périmètre de Tamansourt, ainsi que dans les douars de Zradna et de Caïd. Le reste est pris en charge de façon associative. Or, le document indique que les difficultés liées au réseau sont d'une part, une insuffisance en eau pour l'ensemble des douars de la commune et, d'autre part, un manque de qualification des associations. Concernant le secteur de la voirie, il est mentionné que seule la route nationale n°7 est goudronnée, le reste du réseau routier étant sous la forme de pistes. Il est annoncé la programmation de la reconstruction, de l'élargissement et du goudronnage de 39 kilomètres linéaires de pistes. Le Président du conseil communal d'Harbil appuie le discours sur cette base documentaire :

« À la ville nouvelle, il y a des routes, il y a l'eau potable, il y a l'électricité, le téléphone, il y a même internet, mais il y a d'autres douars qui sont très pauvres. [...] L'excédent de 650 000 [euros] on l'a injecté dans l'électricité dans tous les douars d'Harbil et aussi pour goudronner des pistes. On injecte aussi dans les douars qui n'ont pas d'eau potable. » (entretien, 04.2010)

Ce discours semble vertueux. Toutefois, il serait très naïf de penser que la redistribution des ressources par le conseil communal est seulement guidée par un souci d'équité territoriale. En toute hypothèse, elle apparaît aussi redevable d'un réseau local, familial et/ou amical, proche du clientélisme. En cela, nous rappelons les recherches menées par A. Iraki (2003) sur le rôle des élites locales ou de proximité, dont les réseaux personnels influencent souvent la redistribution des ressources locales.

Enfin, l'acteur communal justifie son action en utilisant un ressort législatif. Selon lui, eu égard à la charte communale, l'OPH n'a pas le pouvoir de s'ingérer dans les choix communaux car ils relèvent de prérogatives propres à la commune :

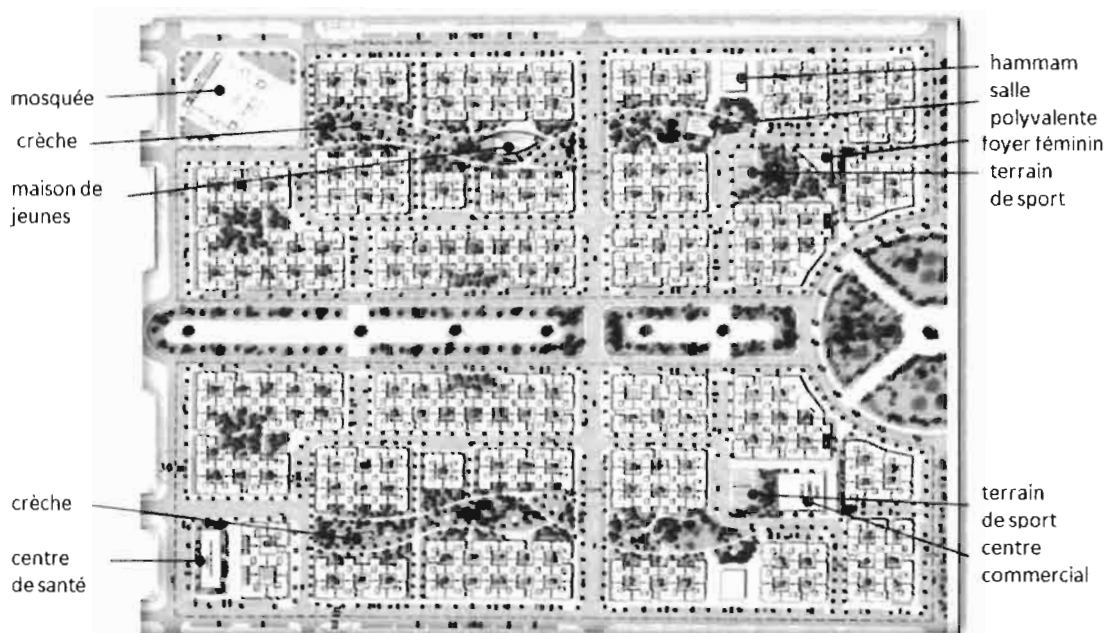
« Al Omrane n'a pas le droit de nous juger là-dessus. C'est le conseil qui décide. S'ils veulent décider dans la fiscalité de la commune, ils doivent être membres du conseil. » (Président du conseil communal, entretien, 04.2010).

*Le non-respect des contrats entre l'OPH
et les promoteurs immobiliers*

Un dernier type de conflit, situé autant dans la phase de réalisation que dans celle de l'après-réalisation, c'est-à-dire celle de l'habiter, oppose l'OPH aux acteurs privés que sont les grands promoteurs immobiliers. Ils sont associés au projet à nouveau par le biais de « conventions de partenariat », fortement mis en exergue par l'OPH comme étant un gage de réussite « gagnant-gagnant » du projet. Or, ces formes de contractualisation, qui sont censées réguler en partie l'action collective, ne sont pas respectées et constituent un objet de conflit entre les deux parties. L'OPH et la société Kounzy, promoteur immobilier filiale du groupe Jamaï, une des entreprises les plus importantes dans le secteur de l'immobilier au Maroc, ont signé une « convention de partenariat pour le logement social » en décembre 2005. À travers ce contrat, la société Kounzy s'est vue attribuer quatre îlots d'une superficie totale de 50,2 hectares. Elle est tenue d'y réaliser 12 800 logements économiques sous la forme d'immeubles en R+5. En outre, elle doit s'acquitter, auprès de l'ERAC Tensift, de la somme de 116 340 000 dirhams (11,63 millions d'euros), sous la forme de 970 logements de faible valeur immobilière totale (VIT) à remettre à hauteur de 120 000 dirhams l'unité (12 000 euros). Il reste donc pour le promoteur privé une marge conséquente correspondant à un peu plus de 11 000 logements économiques. Lors d'un entretien, ce promoteur privé estime la marge bénéficiaire des logements à 40 000 dirhams chacun, ce qui chiffre le bénéfice potentiel à 436 millions de dirhams. Il a en plus la possibilité d'augmenter ses bénéfices en réalisant, certes en quantité moindre, des logements de haut et de moyen standing.

Parmi ses autres obligations auprès de l'OPH, le promoteur privé s'engage, « à titre gracieux »¹⁸, à procéder à la construction d'équipements collectifs (article 9). Dans le cas de la société Kounzy, il s'agit d'une école, d'un dispensaire, d'une mosquée et d'un foyer de jeunes. Le promoteur doit enfin s'occuper de la gestion des parties communes de son projet immobilier durant une période de deux ans (article 3). Sur le terrain, cette contractualisation prend notamment la forme du projet dit Parc Al Yasmine, situé dans la partie centre-ouest de la « ville nouvelle ». Cet ensemble comprend 372 immeubles en R+5 pour un total de 5 800

18. On notera cette étonnante formulation qui n'est pas sans nous rappeler les propos de J.-P. Gaudin (2010) au sujet des contrats : « leur intitulé même, dans ce qu'il a d'unifiant, peut cependant paraître abusif, ne renvoyant qu'à une forme procédurale minimale et d'ailleurs souvent floue dans sa mise en œuvre ».



N.B. : Les bâtiments non qualifiés correspondent à du logement à faible V.I.T en R+5



Situation du projet dans « la ville nouvelle »

Fig. 3. – Le projet du Parc Al Yasmine : localisation et équipements projetés

Sources : ERAC Tensift, société Kounzy, 2006

appartements de type social et économique. Il y est aussi prévu des équipements de superstructures et certaines aménités environnementales : un centre commercial, un centre de santé, deux crèches, un foyer féminin, un hammam, une maison de jeunes, une salle polyvalente, deux terrains de sport, deux parcs et des espaces verts plus modestes jouxtant les immeubles de logements.

L'OPH est entré en conflit avec le promoteur immobilier, car celui-ci n'aurait pas assuré la construction des équipements de superstructure prévus tant dans le contrat que dans les plans, selon le phasage prévu. De même, les services urbains que le promoteur s'est engagé à prendre en charge sur une durée déterminée pâtissent de nombreux dysfonctionnements : qu'il s'agisse de l'éclairage des parties communes extérieures aux immeubles, ou de l'entretien des espaces verts de proximité. Comment le promoteur immobilier privé justifie-t-il cet état de fait reproché par l'OPH ?

« Pourquoi ne pas achever une tranche avant d'en entamer une autre ? C'est très simple. Cette tranche-là est achevée à 100%, ce qu'il reste c'est les équipements. C'est surtout des équipements à vendre. La crèche, c'est un équipement privé, ce n'est pas un équipement que l'on doit réaliser, donc il y a l'assiette foncière. [...] Nous avons raisonné autrement, c'est la mosquée. On est parti sur la mosquée, c'est un grand équipement. Pourquoi ? Parce que c'est le Maroc, c'est pour participer à la stabilité... Donc on est parti sur le lieu de culte, même si ce n'est pas dans le cahier des charges, on n'est pas obligé, c'est offert. [...]. Alors pourquoi nous avons lancé l'autre tranche ? C'est obligatoire, c'est d'abord les ventes, il y a des gens qui ont versé une avance sur une autre tranche, donc il faut absolument... » (Directeur des projets de la société Kounzy à Tamansourt, 04.2010)

Au regard de ses engagements, l'argumentaire du promoteur ne tient pas. L'habitat résidentiel est réalisé en intégralité mais pas le projet, que ce soit celui planifié *stricto sensu* ou celui contractualisé¹⁹. Le promoteur fait part de réalisations effectuées, d'autres en cours ou à venir ; mais toutes étaient prévues dans le contrat et plus de la moitié des équipements prévus sont omis dans le discours.

L'OPH n'est pas n'ont plus exempt de responsabilité puisqu'il n'a pas fait respecter le contrat et a validé la réception telle quelle du projet du Parc Al Yasmine²⁰. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette « largesse » de l'OPH envers le promoteur. Pour attribuer une image de réussite au projet de « ville nouvelle », il fallait livrer rapidement des logements aux propriétaires. La remise des clés a été fortement médiatisée. Par ailleurs, selon le promoteur, l'OPH ne respecte pas certains engagements contractuels, s'agissant notamment de problèmes d'assainissement foncier relatifs aux îlots. Si le promoteur n'en fait pas un argument explicite, il semble tout de même que cela constitue un moyen de pression.

Notons que dans le contexte, l'usage du terme « parties communes » est curieux et ambigu. Leur emplacement n'est pas précisé. S'agit-il de parties communes au sens classique du terme²¹ ou bien s'agit-il d'espace

19. La quantité et la qualité des équipements diffèrent d'un document à l'autre (plan-masse et contrat).

20. « Il [le promoteur Kounzy] n'a pas achevé tous les travaux, normalement on ne devrait pas lui donner la réception avant qu'il termine tous les travaux de son complexe. » (Directeur technique d'AOT, entretien, 04.2010)

21. C'est-à-dire les parties d'espaces affectées à l'usage et à l'utilité de l'ensemble des copropriétaires tels que : les passages et corridors communs, les cours, les parcs, les jardins, les canalisations, les voies d'accès, etc.

public ? En effet, sans l'exprimer de la sorte, le promoteur use de cette imprécision. Mais l'OPH n'a pas de doute : « normalement ce qui est prévu, c'est que Jamaï doit s'occuper des équipements et des espaces verts dès le départ. C'est écrit dans la convention » (Directeur technique d'AOT, entretien, 04.2010). La gestion des « parties communes » n'est assurée qu'à *minima* et suscite des plaintes chez les habitants. Durant un certain temps, ces espaces n'ont pas été éclairés. L'entretien des espaces verts est insuffisant. On est loin du cadre d'agrément dessiné sur la plaquette promotionnelle ou prévu sur le plan masse. Le nettoyage des parties communes est médiocre autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments.

Quant à la structure de gestion mentionnée plus haut, elle n'est pas vraiment établie. Quelques personnes sont bien employées pour la surveillance et la maintenance des espaces verts, mais l'organisation de ce personnel semble plus désordonnée que structurée. De même, la mention « à titre gracieux » est peu commune dans un contrat, pour un objet de ce type que l'on fait miroiter. Pour se dédouaner des problèmes de gestion, le promoteur explique que, même s'il n'en a pas les compétences territoriales, il a équipé la zone en éclairage public et procède à l'entretien des espaces verts. Or, parce que contractualisées, ces actions étaient attendues. L'usage d'un ressort identique, pour justifier la non-prise en charge du paiement de la consommation électrique à des fins d'éclairage apparaît contradictoire.

« Ce n'est pas des parties communes. Au lieu de faire des immeubles avec des ouvertures sur la rue, nous avons opté pour faire des immeubles qui donnent sur une cour, avec des ouvertures. Mais cette cour fait partie de l'espace à céder à l'État, ça ne nous appartient pas. En fait cette partie revient à la municipalité. Mais elle n'a pas les moyens pour l'éclairage. [...] Chacun doit respecter son engagement. Al Omrane s'est engagé par écrit, à payer, s'occuper de la gestion de la ville pendant 5 ans. L'éclairage à l'intérieur des cours, c'est à la charge de la commune, maintenant Al Omrane se substitue à la commune, c'est à la commune donc c'est-à-dire que c'est Al Omrane qui doit payer, c'est clair et net. » (Directeur des projets de la société Kounzy à Tamansourt, 04.2010)

Enfin, le promoteur immobilier évoque l'argument de la contractualisation entre la collectivité territoriale et Al Omrane Tamansourt pour expliquer sa non-implication dans la gestion de l'éclairage public afférant au Parc Al Yasmine.

Conclusion

À l'aune de cette analyse de la gouvernance de la « ville nouvelle » de Tamansourt, la question de la coordination multi-acteurs apparaît comme un « impensé » du projet. Contrairement à ce qu'il laisse supposer de par sa complexité, aucun dispositif organisationnel spécifique, visant à favoriser une synergie entre les acteurs impliqués, de même qu'à garantir un décloisonnement institutionnel/sectoriel, n'a été envisagé ni donc formalisé. C'est pourquoi cela est idéalisé et souhaité par certaines parties prenantes, par exemple sous la forme d'une agence interministérielle. Appréhendée dans sa globalité, la gouvernance du projet est faiblement explicitée. Très rares sont les sources officielles qui éclairent cet aspect de la politique marocaine des « villes nouvelles ». Certains indicateurs montrent que cette question n'a pas été anticipée et reste marginalisée. Il en est ainsi de la création *a posteriori* et tardive d'une institution dédiée à la maîtrise d'ouvrage du projet, laquelle n'est pour autant pas dotée des moyens stratégiques et humains nécessaires pour remplir le rôle qui lui a été assigné. Par ailleurs, certains acteurs représentent cette structure comme illégitime car elle entretient une confusion entre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'œuvre. La gestion *post-réalisation* du projet est en outre particulièrement négligée. Le compromis établi entre l'opérateur public de l'habitat et la collectivité locale, à nouveau *a posteriori* et sous la forme vantée d'une « convention de partenariat pour la gestion de la ville nouvelle », a rapidement montré ses limites. Il en est de même des conventions de partenariat sommaires entre l'OPH et les promoteurs immobiliers privés : elles sont abusivement présentées comme des partenariats public-privé, et se montrent finalement peu contraignantes. D'une manière générale, le projet d'aménagement fait l'objet de conflits différenciés selon les acteurs impliqués, le moment et l'objet de leur intervention. Jusqu'à présent, les solutions négociées ont été peu nombreuses et il est évident que les « errances » connues par le projet de Tamansourt sont en bonne partie le fait d'un défaut d'approches intersectorielle et interinstitutionnelle. Certaines formes de régulation à venir pourraient modifier la gouvernance du projet, mais les critiques qu'elles essuient les rendent d'ores et déjà insuffisantes pour en garantir l'efficacité (Ballout, 2016). En définitive, d'autres modalités de gouvernance des « villes nouvelles » et plus largement du projet urbain au Maroc restent à trouver.

Bibliographie

BALLOUT Jean-Marie, « Un bilan intermédiaire du “Programme de villes nouvelles” au Maroc », *Les Cahiers d'EMAM*, 2016.

—, *Territorialisation par « villes nouvelles » au Maghreb. Regard croisé sur les projets d'Ali Mendjeli (Constantine, Algérie) et de Tamansourt (Marrakech, Maroc)*, thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, Montpellier, université Paul Valéry, 2014.

BARTHEL Pierre-Arnaud, « Faire du grand projet au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis) », *Géocarrefour*, Vol. 83/1, 2008, p. 25-34.

BOLTANSKI LUC, THEVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

CATTEDRA Raffaele, « Les grands projets urbains à la conquête des périphéries », Faire la ville en périphérie(s)? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb, Pierre Signoles (dir.), *Les Cahiers d'EMAM*, n°19, 2010, p. 58-72.

CATUSSE Myriam, CATTEDRA Raffaele, IDRISSE JANATI M'hamed, « Municipaliser les villes? Le gouvernement des villes marocaines à l'épreuve du politique et du territoire », Claude de Miras (dir.), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc. Apport du programme PRUD à l'analyse de l'urbanisation au Maroc : Gouvernance, services collectifs et compétences urbaines*, publication INAU/IRD, 2005, p. 313-361.

COMMUNE RURALE HARBIL, *Monographie de la commune rurale Harbil*, 2010.

ERAC Tensift, *Ville satellite de Harbil. Étude de faisabilité*, 1998.

GAM Sept, *Tamansourt. Une ville nouvelle aux portes de Marrakech*, Éditions Al Omrane Marrakech, 2008.

GAUDIN Jean-Paul, « Contrats », Laurent Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 167-170.

IDT Joël, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », in *Géocarrefour*, Vol. 87/2, 2012, p. 75-85.

IDT Joël, ARAB Nadia, LEFFEVRE Marie-Pierre, « Metropolitan collective action: when the project is not linked to common interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metropolitan area », *Urban Research and Practice*, 2012, p. 223-238.

IRAKI Aziz, *Des notables du makhzen à l'épreuve de la « gouvernance ». Élités locales, gestion urbaine et développement au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 2003.

JANVIER Yves, « Maîtrise d'ouvrage », Jean Frébault (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Éditions du Moniteur, 2005, p. 143.

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

LE GALÈS Patrick, « Gouvernance », Laurent Boussaguet et *al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.

MATEF, *Schéma national d'aménagement du territoire. Les orientations*, 2004.

MHU-ERAC TENSIFT, *Tamansourt : premier anniversaire*, 2005.

MHU, *Villes nouvelles et villes satellites. Actes du colloque du 14 et 15 décembre 2004*, 2006.

SIGNOLES Pierre (éd.), *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Paris, Karthala, 2014.

SCHAFFER Frank, *The new town story*, Londres, Paladin, 1972.

VINCENT Jean-Michel, *L'invention de la maîtrise d'ouvrage urbaine. De la ville nouvelle aux ateliers*, Paris, L'Harmattan, 2012.

3

Gouverner Casablanca : Atouts et défis d'une décentralisation/ recentralisation

Aziz IRAKI

Le Maroc connaît, depuis le début des années 2000, une multiplicité de réformes parmi lesquelles, une réforme des structures de gouvernance des métropoles (l'unité de la ville) qui renforce le pouvoir du maire des métropoles au détriment de celui des instances infra-communales (les arrondissements anciennement collectivités locales "communes" pleines). La seconde réforme, définie comme un chantier de règne (l'Initiative Nationale pour le Développement Humain), décline de nouveaux organes de gouvernance locale sans assise juridique tout en introduisant de nouvelles ressources financières qui échappent au pouvoir des élus et renforcent celui des associations locales.

La gestion des métropoles soumet les pouvoirs centraux à deux exigences ; une première touchant à la compétitivité économique et une seconde axée sur les réponses politiques à donner aux besoins des populations urbaines les plus pauvres. En d'autres termes, il s'agit aussi bien de mettre à niveau les métropoles et surtout de les rendre capables de recevoir les Investissements Directs Etrangers (IDE) que de mettre en place des programmes ciblant la pauvreté. Ces deux actions passent par

de nouveaux organes de gouvernance qui mobilisent /introduisent des intermédiaires, des élites politiques aux nouvelles compétences, ayant aussi bien l'ancrage local nécessaire pour acquérir toute légitimité locale, les compétences sociales de l'intermédiation que les capacités techniques de gestion.

Ce papier se propose d'interroger ces deux réformes (associées à celles liées au mode de scrutin et aux recompositions territoriales) dans ce qu'elles ont pu modifier dans les rapports de pouvoir dans la ville d'une part, et dans leurs capacités à faire émerger durablement une élite urbaine jouant son rôle d'intermédiation, d'autre part. Y-a-t-il davantage de relais entre là où s'expriment les besoins et là où se prennent les décisions concernant leur couverture? Jusqu'où les nouvelles réformes institutionnelles ont-elles orienté une gestion globale et maîtrisée de la métropole? Jusqu'où ont-elles renforcé une nouvelle planification territoriale? Des questions auxquelles nous avons tenté de répondre à travers les résultats d'une précédente recherche sur les périphéries urbaines dans les villes du Maghreb et que nous prolongerons avec de nouveaux éléments du contexte politique depuis 2011, (mouvement du 20 février 2011, nouvelle constitution, changement de majorité gouvernementale, prise de la gestion de l'ensemble des grandes villes par le PJD (islamistes modérés)) qui montrent une forte re-centralisation.

Objectifs et effets d'une nouvelle architecture institutionnelle pour les grandes villes

Par architecture institutionnelle, nous entendons surtout une description du type de distribution du pouvoir entre les différents acteurs de l'action publique locale, véritable véhicule de l'action¹. La description de l'architecture institutionnelle vise aussi à mettre en exergue les attributions et ressources de ces différents acteurs et leur territoire d'action. L'enjeu principal de la gestion des métropoles reste bien la réponse à cette double logique; celle de la compétitivité économique (accumulation des richesses, réponse au court terme du marché) et celle de l'exclusion sociale (alors

1. Dominique Lorrain en fait une typologie autour de combinaisons élaborées autour de deux variables de base : le niveau d'unité/fragmentation d'une aire urbaine et le degré de délégation des services publics. Une typologie qui reste surtout conforme à des systèmes de gestion où les municipalités bénéficient d'une réelle autonomie face à des missions et attributions des préfets clairement définies (Lorrain D. 2000).

que les deux exigent une action globale sur le territoire sur le temps long). Le cadre institutionnel fait partie de la réponse à la question fondamentale de l'articulation de la société métropolitaine dans son ensemble avec la collection de sociétés locales (ou des formations sociales locales-métropolitaines qui produisent les territoires intra-urbains (Rousset-Deschamps M., 2000, p. 19). Ainsi, les instigateurs² de la réforme du cadre institutionnel des grandes villes du Maroc n'ont cessé de vouloir répondre aux problèmes liés à la fragmentation (manque de cohérence urbaine et de vision d'aménagement d'ensemble, éparpillement des moyens et prédominance de la logique de petits projets au détriment d'équipements structurants, attributions éclatées de la ville et mauvaise mobilisation des ressources locales) par son corollaire : posséder une vision d'ensemble du développement de la ville réunifiée, « assumer le rôle de locomotive de développement économique et social et d'espaces compétitifs offrant un environnement propice pour la promotion des investissements et la création des richesses » (DGCL 2006, p. 5) tout en insistant sur « le renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité ».

Des objectifs de la « communauté urbaine » à « l'unité de la ville », le système communal des grandes villes a oscillé entre une première tendance à l'émiettement des pouvoirs élus avec la multiplication des communes sur une même aire urbaine (l'État semble alors se désengager de la gestion quotidienne, ces communes sont censées gérer la proximité dans une politique à la logique sécuritaire prononcée) et une seconde tendance davantage marquée par les besoins d'une action forte dans la ville et par l'affirmation de la commune (unifiée) comme acteur ayant connu une extension de ses attributions afin de fédérer les différentes initiatives locales et faire jouer à la ville son rôle de locomotive économique.

La dernière réforme communale renforce les compétences du maire et du conseil de la ville au détriment de celles des arrondissements tout en assurant aux premiers, un cadre d'ouverture à des partenariats avec des opérateurs privés. Il est clair que pour le législateur, le cadre juridique de la décentralisation devait permettre une action plus forte du maire en matière de transport, d'aménagement et de logement à travers la création ou la participation à des sociétés d'économie mixtes³.

2. Nous faisons référence, ici, à la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et à ses responsables. L'ensemble des éléments sont tirés du rapport « Rencontres des collectivités locales 2006. Gouvernance urbaine » DGCL, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, 2006.

3. Comme le soutient Ayoub Ziadi ; « L'intégration de la dimension partenariale et contractuelle dans les schémas locaux a tendance à s'accroître et traduit la maturité acquise (ou octroyée) de la commune pour établir des rapports de

Cette lecture des compétences juridiques données au maire reste à réinterpréter à l'aune des moyens financiers et humains dont il dispose et face aux attributions et ressources de pouvoirs des autres acteurs institutionnels.

Une mairie faiblement dotée en ressources financières et humaines

La question de la décentralisation suppose bien entendu une délégation de compétences assortie des moyens financiers et humains qui assurent l'accomplissement de ces attributions et missions. Au Maroc, et à l'instar des autres pays du Maghreb, les finances accordées au local sont restées très en deçà des prétentions de la décentralisation. En 2007, les dépenses des collectivités locales représentent à peine 11% des dépenses publiques et 17% du budget d'investissement de l'État (DGCL 2009). Plus que cela, les rédacteurs du manifeste pour la ville (notes d'orientations pour une Stratégie Nationale de Développement Urbain) constatent la tendance des collectivités locales à se focaliser sur la question de la gestion des services techniques (traitement des déchets, nettoyage urbain...). Pour ce faire, « la tendance actuelle est à l'abandon de la prise en charge directe au profit de l'externalisation auprès d'opérateurs privés. Cette externalisation d'un certain nombre de services se manifeste au niveau de l'évolution du budget des collectivités locales. Le budget de fonctionnement tend à augmenter au détriment de celui de l'équipement⁴ du fait qu'un certain nombre de tâches (assainissement solide et liquide, éclairage public, gestion des abattoirs...) qui relevaient directement des communes auparavant sont de plus en plus confiées au secteur privé » (DGCL 2009, p. 29). La structure des budgets montre enfin l'importance des reports concernant les dépenses d'investissement⁵. Une tendance constatée déjà dans les petites

partenariat et respecter des engagements auxquels elle souscrit en toute liberté, alors qu'auparavant les communes étaient totalement mises en tutelle et les conventions qu'elles pouvaient établir, étaient le plus souvent sous forme de convention type dont les termes sont rédigés au ministère de l'Intérieur avant d'être distribuées presque comme un texte divin non soumis à la négociation » (Ziadi A. 2007).

4. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des communes urbaines sont passées de 3349 millions de Dh en 1991 à 7977 millions de Dh en 2006 alors que les dépenses d'équipement ont régressé de 656 Millions de Dh à 415 millions de Dh.

5. Si on tient compte des reports de crédit des exercices antérieurs à celui de 2006, qui se sont accumulés depuis des années, les recettes d'équipement disponibles

viles marocaines (El Maoula El Iraki A. 2003) due à la difficulté qu'ont les municipalités à consommer les ressources disponibles⁶. Faiblesse des ressources laissées à l'investissement et incapacité à consommer les ressources disponibles montrent tout le paradoxe dans lequel se meuvent des municipalités ayant à répondre à des besoins et défis de plus en plus importants.

Le cas d'une grande métropole comme Casablanca ne se départit pas de cette situation générale. Il montre par ailleurs une faiblesse de la subvention de l'État (Casablanca ne reçoit de l'État que 16% de ses recettes), une rubrique de la rémunération du personnel budgétivore (1,2 milliard de Dh en 2016, soit 36,3% du budget), une importance croissante des ressources versées aux entreprises privées pour services rendus (éclairage public, eau, ramassage des déchets : 874 millions de Dh en 2016, soit 25,2% du budget) et un budget d'investissement dérisoire, principalement affecté à la réfection de la voirie et quelques équipements.

Ramenés à un ratio par tête d'habitant, les dépenses annuelles de fonctionnement (2016) atteignent 869 Dh/habitant (contre 667Dh/habitant en 2005) alors que celles des investissements n'arrivent qu'à 158 Dh/habitant (contre 64 Dh/habitant en 2005) un dernier ratio s'apparentant à celui d'une ville comme Tunis qui se situait autour de 15,5 DT par habitant (soit quelques 124 Dh en 2005). Dans un cas comme dans l'autre, ces moyens restent très modestes face à une mission de contrôle de l'expansion urbaine et des besoins qu'elle engendre.

Par ailleurs, l'action locale exige de plus en plus des compétences techniques et managériales pointues⁷, difficiles à recruter (ou à maintenir) avec le système administratif de gestion du personnel communal actuel⁸.

des collectivités locales ont atteint, en réalité, en 2006 : 11,79 milliards de Dh, soit deux fois et demi les recettes d'équipement de la même année.

6. Les municipalités et la DGCL, leur organe de tutelle, se rejettent la responsabilité de ce fait ; les premiers arguant d'une véritable stratégie de la DGCL à renvoyer les dossiers d'investissement (non-conformité avec les textes, mauvais montage financier...) pour des fins économiques, les seconds jurant leur bonne foi et justifiant les rejets et reports par les faibles capacités de gestion et de montage de projet des municipalités.

7. Notamment dans le montage de projet, le lancement des marchés, le suivi des concessions.

8. Le personnel communal est rémunéré sur la base de la fonction publique, mais ne bénéficie d'aucune prime de responsabilité. Similairement, si son statut le place sous la coupe du président du conseil municipal et des élus, il a aussi à répondre aux demandes des autorités locales. Sans plan de carrière, le système n'arrive pas à retenir les personnes les plus performantes.

La mairie de Casablanca s'est retrouvée, au lendemain de « l'unité de la ville », avec 21 000 fonctionnaires à gérer (qu'elle a réduit, depuis, à 16 000). La distribution du personnel (cadres et ingénieurs) entre les arrondissements et le conseil de la ville a été réalisée par un bureau d'études sur la base d'entretiens personnalisés. Mais le résultat final (avec toutes les injonctions clientélistes des élus) a été aussi la mise à l'écart de certains cadres, aux compétences reconnues, des postes de responsabilité. Avec le nouveau conseil, la question de la rémunération et de la carrière du personnel est bien posée⁹, mais elle n'est pas encore relayée au niveau de la Direction Générale des Collectivités Locales. Plus que les ressources humaines et financières, il faut mesurer les capacités d'action de la commune à travers le temps mis entre les études et la réalisation d'un projet. Les reports liés au budget d'investissement des communes restent un indicateur essentiel des lenteurs administratives et autres entraves à l'action communale qui justifient alors les demandes des autorités locales et centrales de passer par des structures plus souples : les sociétés d'économie mixte. L'action (et les compétences) de la commune se trouve alors diluée¹⁰, et le pouvoir communal davantage fragmenté.

Externalisations et créations de sociétés d'économie mixte : forme de réponse aux dysfonctionnements ou perte des prérogatives des élus?

Si l'unité de la ville avait pour objectif déclaré la mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine et d'une réponse adéquate aux enjeux de l'internationalisation (notamment par le renforcement du Conseil de la ville), force est de reconnaître l'incapacité de l'ensemble des acteurs institutionnels locaux (technique, tutelle et élus) à répondre à ces défis. Depuis le milieu des années 2000, la réponse aux entraves traditionnelles a été trouvée dans la formule des sociétés mixtes et leur multiplication.

9. Le 1^{er} vice président veut entamer des pourparlers avec le chef du gouvernement en vue d'octroyer aux fonctionnaires de Casablanca un statut spécial. Il dit « illogique qu'un secrétaire général ou chef de service au niveau de la CUC reçoive les mêmes indemnités qu'un fonctionnaire occupant le même poste dans des communes urbaines de petite et moyenne taille... Si nous réussissons à assurer à nos fonctionnaires un niveau de salaire conforme à leurs compétences et à leurs missions, nous allons les motiver et augmenter leur rendement ». *La Vie économique*, 20 novembre 2015.

10. Le maire ne peut plus revendiquer les actions passant par ces SEM dans son propre bilan.

S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'action de ces sociétés, il n'en demeure pas moins qu'ils disposent des faveurs des acteurs locaux. Ainsi, les arguments ne manquent pas pour plaider en faveur de ces instruments territorialisés de gouvernance se voulant à la fois techniques, visibles, innovants et efficaces. A l'exemple de la France des années 70, la multiplication des contrats serait aussi une nécessité due au nombre croissant de partenaires participant à l'action publique locale (Lorrain D. 2000, p. 31) et à la transformation des modes d'action. Une architecture organisationnelle plus cellulaire, cherchant une meilleure efficacité en concentrant l'action, en externalisant des problèmes sensibles et en répartissant les risques. Les contrats et conventions sont à voir dans ce que l'agent contractant principal garde comme prérogatives (contrôle, régulation...) correspondant à son objet social et ce qu'il externalise. Or, au regard des structures de mises en œuvre et des actionnariats force est de constater, pour la plupart d'entre eux, l'importance de leur contrôle par l'autorité du *Wali*. Ces instruments posent la question des rapports entre démocratie municipale et gouvernance du fait que les instances élues sont de plus en plus reléguées au second plan, notamment en termes de contrôle des investissements projetés.

Mais, au-delà, de cette première tendance, la multiplication de ces instruments montre bien un besoin de « structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords »¹¹. Devant la panne des canaux institutionnels, les SEM auraient bien cette vocation. Elles resteraient à évaluer dans leur action d'aménagement.

Enfin, Pierre-Arnaud Barthel (2009) distingue des SEM généralistes faisant de l'aménagement et du pilotage de projet leur cœur de métier (*Idmaj Sakan* et Casablanca Développement), des SEM « dédiées », créées pour piloter un projet urbain en particulier comme celui de la marina de Casablanca. Les premières sont toujours sous la présidence du *wali* ou du maire, les secondes, sont des structures gérées directement par la CDG à travers ses filiales. La montée en puissance de la CDG¹² dans l'aménagement des villes au Maroc dépasse le cas particulier de

11. Voir dans ce sens « l'action publique saisie par les instruments » Lascoumes P. et le Gallès P. 2004.

12. La CDG est un établissement public national né pour gérer les fonds institutionnels et de retraite et pour initier ou soutenir des secteurs économiques nécessitant l'appui de la puissance publique. Il a pris une orientation de « bras armé » de l'État depuis les années 2000, puisque, intervenant directement dans les flux de capitaux des principaux organismes financiers (banques, assurances) d'une part, et dans le développement territorial à travers sa filiale CDG Développement d'autre part.

Casablanca¹³ et se situe dans l'implication directe Roi pour capter des IDE, rendre visible son action, et mettre à niveau les villes. Les deux logiques ne font que multiplier un peu plus les pôles de pouvoirs.

A la suite du discours royal fustigeant les élus et le conseil de la ville (2014, voir *infra*), une nouvelle tendance semble pointer à l'horizon. Transférer le gros des compétences des élus (gestion et contrôle des services urbains, du patrimoine municipal, des complexes culturels et sportifs et de la promotion de la ville) à des Sociétés de Développement Local (SDL) contrôlées par le *wali*. Ainsi, trois SDL ont été aussi décidées et montées par le Conseil de la ville. Après un report de vote le 29/3/2014, leurs statuts ont été adoptés le 30/4/2014. Les débats qui les ont entourés montrent bien la peur (justifiée) des élus d'une perte de leurs prérogatives, le *wali* devant assurer la présidence du conseil d'administration de la SDL. Il s'agit de la SDL « Casa veille et contrôle » dont le capital s'élève à 16 millions de Dh (10 millions souscrits par le ministère des Finances et le Conseil de ville et 6 millions par la Région et la préfecture du Grand Casablanca) qui se chargera du suivi de la gestion des ordures ménagères, des autres services délégués par le Conseil de la ville (transport, eau, électricité), du marché de gros des fruits et légumes et des abattoirs. La seconde SDL « Casa patrimoine » concerne la préservation du patrimoine (établissement d'un inventaire, atlas du patrimoine, planning d'actions). Elle implique, outre le Conseil de la ville, l'Agence urbaine, la CDG et trois banques privées (45 millions de Dh de capital). Enfin, la troisième SDL « Casa Events et animation » aura en charge la promotion de l'image de la ville et la gestion et la maintenance des complexes sportifs et culturels. A partir des missions et compétences octroyées à ces trois SDL, autant dire que l'essentiel des compétences des élus y est transféré. De véritables doublons vont émerger puisque le texte de la charte communale révisée (2008) prévoit plusieurs commissions (outre celles des finances et de l'urbanisme, il s'agit du contrôle des services, du patrimoine de la culture et de l'environnement). Cet acte, par lui-même, risque de déboucher sur une perte des prérogatives essentielles (contrôle, régulation...) du conseil de la ville correspondant à son objet social. Ainsi, le nouveau bureau exécutif de la CUC élu en novembre 2015 a pu mesurer le poids de ces SDL échappant à son pouvoir.

13. CDG Développement pilote, outre le projet de la marina de Casablanca, une zone d'offshoring (Casashore) et une cité de technologie à Rabat alors qu'elle est partie prenante dans le projet d'aménagement de la vallée du Bouregreg dans le projet Amwaj. Sur Casablanca, avec l'augmentation de son capital dans la SONADAC (Société Nationale d'Aménagement Communal), elle vise la prise en charge de l'avenue royale et de la partie de la corniche remblayée, faisant d'elle un aménageur principal du centre de Casablanca (450 Ha).

Cela se traduit par cette appréciation du président de l'arrondissement de Sidi Othman au magazine *Telquel* « Les récentes SDL ont été créées après le discours du roi de 2013. Le conseil n'a pas été très regardant vu que c'était un contexte exceptionnel. Aujourd'hui, ce sont elles qui dominent, ce n'est pas naturel. Il est temps donc de revoir leurs rôles et attributions » ou par celle de l'Istiqlalien Houcine Nasrallah, président de la commission « urbanisme et aménagement du territoire » ; « Les SDL, qui sont censées dépendre du conseil de la ville, refusent même d'envoyer aux élus leurs rapports. C'est la *hogra* (humiliation)!¹⁴ ». Ainsi, le nouveau conseil, avec une nouvelle majorité PJD va essayer de répondre à ce que certains élus appellent « des failles au niveau des conventions signées par le bureau exécutif sortant ». La session ordinaire tenue les 3 et 4 février 2016 a consacré une large part à la révision des conventions-cadre et des cahiers des charges avec Casa Développement (pour contrôle des tarifs, augmentation des redevances annuelles), à la convention relative à l'exploitation du marché de gros de volaille avec Casa Prestations (procédures internes de gestion de l'établissement, organisme de contrôle, conditions de résolution des conflits...) et enfin à la convention relative au festival de Casablanca assuré par Casa Animation. Ainsi, ces SDL conçues au départ par le centre (DGCL) étaient censées agir pour combler le vide laissé par un ancien conseil communal traversé par des dissensions internes qui ont trop souvent bloqué son action. Ce n'est que quelques mois après la mise en place dans l'urgence de ces trois SEM et avec un nouveau conseil de la ville bénéficiant d'un président ayant une majorité confortable, que le ministère de l'Intérieur a alerté la CUC quant aux « failles » existantes dans les conventions signées par le bureau exécutif sortant. Dans ce processus fortement encadré par le centre, même les prérogatives censées relever de la puissance délégataire (contrôle, régulation) semblent impulsées par la DGCL. Ces trois SEM forment bien, ce qui s'apparente à une expérimentation de la DGCL. Une expérimentation impliquant la CUC de façon secondaire, interpelle ainsi une décentralisation vidée de l'intérieur (la CUC « créant » des SEM qui phagocytent ses propres compétences). Toutefois, il est un peu trop tôt pour juger de la manière dont le nouveau conseil va conserver ou pas ses prérogatives.

14. Hebdomadaire *Telquel* n°703 du 5 au 11 février 2016.

Absence d'un acteur institutionnel fédérateur local : une exigence du pouvoir central ?

Si le mode patrimonial se définit dans un rapport où « le pouvoir ne s'octroie que par un seul centre », il peut aussi prendre la forme (dans le sens inverse) d'une incapacité d'action des acteurs institutionnels locaux (ayant compétences et ressources) sans l'intervention directe du centre. C'est du moins la lecture qui peut être faite du mode de gestion de la métropole.

Trois institutions (*Wilaya*, Mairie et Agence Urbaine de Casablanca) ayant des compétences¹⁵ étendues et une large autonomie, mais des capacités d'action réduites par la faiblesse des moyens financiers et humains mobilisables et des procédures administratives contraignantes (contrôle, tutelle). Outre les prérogatives en matière d'urbanisme réglementaire (propre à l'Agence Urbaine de Casablanca), les missions de développement économique et social relevant du Conseil de la ville se retrouvent chez les trois acteurs précités et sur le même territoire. Aucun des trois acteurs n'arrive à assurer une véritable coordination des initiatives locales et à monter des projets ou programmes mobilisant un financement et des structures de mise en œuvre. Ainsi, en est-il du programme de déplacement urbain. Si les premières études ont été le fait de la *Wilaya* (avec un financement du Conseil régional), la mise en marche du programme et son lancement ont dû faire intervenir le Roi avec une forte participation financière de la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales)¹⁶. Il manque un véritable fédérateur qui mobilise les moyens financiers au niveau national et s'impose à tous les acteurs locaux.

15. Il faudrait ajouter à ces trois organes, deux collectivités territoriales non élues au suffrage direct : les conseils provinciaux et préfectoraux et le conseil régional. Leurs attributions restent très vagues de même que leurs budgets servent surtout d'appoint à des projets portés par d'autres acteurs publics et souvent proposés par le wali (conventions spécifiques avec les départements ministériels, la région et le conseil de la ville pour faire aboutir des projets d'envergure pour Casablanca). C'est le wali qui exécute les délibérations de ces conseils. Il reste l'ordonnateur des dépenses. Les dépenses d'investissement du conseil régional pendant la période 2003 à 2005 se sont élevées à 303,3 millions de Dh.

16. Le programme n'a pu débiter qu'avec le lancement par le Roi, de la signature d'une convention de partenariat relative au programme de déplacement urbain 2007-2010 pour un coût de 3,25 MMDh impliquant les ministères de l'Intérieur et des Finances, la *Wilaya*, la région, le conseil de la ville et le conseil préfectoral. La part de la DGCL s'élève à 1300 MDh contre 1200 MDh d'emprunt, 450 MDr du conseil de la ville et 300 MDh de la région.

Tout se passe comme si des compétences étendues sont données à trois acteurs locaux n'ayant pas les moyens matériels et humains de faire émerger un leader qui fédère et coordonne les initiatives locales, s'adressant en cela au Roi. Ce dernier apparaît, alors, comme le seul acteur légitime pour le faire.

Son implication se retrouve, outre à travers son bras armé (la CDG) et ses projets reconfigurant et réaménageant des portions de territoires de la ville (Aménagement de la corniche de Casablanca, aménagement de l'ancien aéroport d'Anfa, Casashor, Nouaceur), dans la prise en charge de la mise à niveau des principaux quartiers populaires de la métropole. Ainsi, le Roi s'implique¹⁷ directement dans les projets de relogement des bidonvillois et dans les principes devant mener à la rénovation des quartiers périphériques (équipements structurants...). Aucune manifestation médiatique d'annonce touchant le grand Casablanca ne peut se faire sans sa présence; tous les projets, schémas et programmes ont été inaugurés par lui¹⁸.

Ainsi, au moment où l'État appelle à un pouvoir municipal fort (unité de la ville 2003 et planification stratégique 2008), capable de faire face aux exigences de la compétitivité économique avec les autres grandes métropoles, on remarque un système de gestion qui ne peut se dégager de la main mise de l'État central et de la place prépondérante du Roi dans la mobilisation même des ressources nécessaires.

Cependant, jusqu'en 2013, toutes les actions ont été appropriées dans un processus de légitimation, la démarche ne bénéficiant pas pour autant d'un schéma d'ensemble, d'une vision, d'un projet pour la ville¹⁹.

17. Le directeur de l'Agence urbaine (interview dans « Bâtiment Magazine n°6, novembre 2008 ») ne nie pas le caractère royal de la décision de la localisation du grand stade de Casablanca à Sidi Moumen (arrondissement périphérique comptant 66 300 habitants dans les seuls bidonvilles de Thomas et Skouila), mais, depuis, relocalisé à Tit Mellil sur décision royale, où l'exigence d'une nouvelle démarche visant à annoncer un traitement global et intégré des grands quartiers périphériques dénommés pôles urbains de Lahraouiyyne, Rahma, Médiouna. Après avoir présidé la présentation du nouveau Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du Grand Casablanca (21/10/2008), le Roi a tenu à inaugurer les dits pôles urbains de Lahraouiyyne et de Rahma.

18. SDAU, SOFA, PDU, « pôles urbains », Anfa, Nouaceur, corniche

19. Même en termes de planification, le Grand Casablanca a dû attendre 20 ans, depuis le SDAU Pinseau (1984), pour avoir un schéma d'organisation fonctionnelle (2004), puis un SDAU (2009). Un premier document qui projette surtout des « fonctions » en insistant sur la compétitivité économique de la ville et un second qui intègre des options du premier ainsi que l'ensemble des coups partis (pôles urbains, équipements structurants, plan de déplacement urbain). Le débat mené sur le projet de ville par les élus et la *Wilaya* (tout en ayant présenté celui de

Or, depuis fin 2013 nous constatons plusieurs indicateurs de recentrage de l'action publique dans les grandes villes. La plupart d'entre elles avaient certes entamé des plans communaux de développement (PCD) censés donner une vue prospective de la ville, même si leur processus d'élaboration est resté très inégal (au niveau de leur degré d'appropriation par les élus, des processus de concertation... Le cas le moins abouti étant celui de Casablanca, des dissensions au sein du Conseil de la ville ont bloqué le lancement même du PCD). Face à cela, nous constatons dernièrement, une intervention directe du Roi pour la mise en place de plans d'actions prioritaires mobilisant autour de 7 à 8 Milliards de Dh dans chacune des villes de Tanger, Marrakech, Rabat, Salé ou Casablanca. Chacun de ces plans constitue surtout une somme de projets sectoriels pour lesquels les ministères signent des conventions avec la ville. Le processus d'élaboration fait certes intervenir le *wali* et le Président du Conseil municipal, mais il met souvent aussi de côté les PCD et les priorités qui en sont sorties²⁰. Les grands effets d'annonce de ces plans donnent surtout davantage de légitimité au Roi. Même si les maires finissent par se raccrocher à l'initiative royale, cette nouvelle situation montre surtout un net recul de leur prérogative. C'est à Casablanca que ce processus a été le plus retentissant, puisque la confection du plan d'actions prioritaire a été précédée par un discours royal retraçant le bilan négatif de la gestion communale à Casablanca. Ce nouveau mode de faire ne montre aucune logique claire d'intervention au niveau des territoires. Ainsi, tantôt les périphéries sont intégrées à la ville-centre pour parler du grand Tanger ou du grand Casablanca, tantôt Rabat et Salé (faisant partie d'une même agglomération) sont traitées séparément. Il en est de même pour le suivi et la mise en œuvre de ces plans. Le *wali* et le maire montrent, chacun, des velléités d'appropriation du processus, mais « l'informel » semble présider (A Casablanca, un think tank ayant l'approbation royale a été monté selon plusieurs axes). Même si aucun schéma clair d'intervention ne se dessine, nous assistons à un véritable recentrage de l'action publique dans les grandes villes qui met en avant soit l'intervention directe du centre, soit une mise en tutelle encore plus grande des maires sous la coupe des *wali* au nom de l'efficacité.

Bilbao) est resté limité à une compréhension faisant de ce dernier la somme des grands projets en cours tels ceux de la corniche, de l'espace réaménagé de l'aéroport d'Anfa et de l'avenue royale qui vont transformer le visage de la métropole (programme 2007-2008: les « Jeudi de la gouvernance » mené par le conseil de la ville et soutenu par l'USAID).

20. En effet, sur les quatre villes ; Rabat est en phase finale, Tanger en phase diagnostic avancé, Salé en phase de diagnostic, Casablanca en arrêt (CPS réalisé).

Toutefois, ce recentrage survient aussi à la suite d'un bilan mitigé de l'unité de la ville dans sa mise en œuvre avec un nouveau mode de scrutin et ses effets sur la circulation des élites urbaines.

Unité de la ville, renforcement des pouvoirs du maire et effets de contexte

L'introduction de l'unité de la ville a été analysée par Myriam Catusse (2004) comme une simple opération de toilettage plus qu'une redistribution des pouvoirs. Certes, la tutelle directe du département de l'Intérieur et les entraves à l'action sont là, mais l'unité de la ville a fait émerger un nouvel acteur, le maire, Président du Conseil de la ville, dont l'action reste entourée d'une forte visibilité médiatique. Le maire, notamment celui des grandes villes du Maroc, est devenu « une figure qui compte » sur l'échiquier politique national, d'où la compétition politique qui a accompagné leurs élections en 2003 et en 2009. Il a dorénavant la légitimité de représenter une ville et de s'adresser, à ce titre, à la presse. Cette nouvelle fonction a mis aussi en relief de nouveaux profils : des maires entrepreneurs. Certaines villes ont vu à leur tête de riches hommes d'affaires dont le pouvoir ne se limite pas à la seule relation à la tutelle. Aussi, d'anciens ministres et des ministres en poste se présentent de plus en plus aux élections locales. Lorsque certaines conditions sont réunies (majorité confortable, intégrité du maire, volonté de « faire »), certains maires, comme celui d'Agadir, ont pu marquer leur passage par des actions fortes sur la ville (aménagement de la corniche, d'espaces de sport) qui leur ont assuré leur réélection lors des élections locales de juin 2009.

Si dans l'esprit du législateur il est question de « vision d'ensemble, de cohérence dans l'action, de mutualisation des services », tout cela relève d'un projet global du nouveau règne de renforcement de la modernisation de l'État, du nouveau concept d'autorité... Un nouveau projet voulu par le Roi qui entraîne une série sans fin de nouvelles procédures d'action et de gouvernance²¹. Or, ces dernières restent à analyser d'une part, à travers le personnel politique et technique qui va les mettre en œuvre (élus, tutelle,

21. La référence peut être faite ici à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain, au nouveau code de la route, à la réforme judiciaire, au nouveau code de la famille, à la Stratégie Nationale de Développement Urbain, à l'Observatoire national de développement humain, à l'Institut Royal d'Etudes Stratégiques...

partis) et son degré de « makhzanisation »²² (et/ou d'appropriation du projet de réforme) et, d'autre part, à travers le prisme du processus de légitimation devenu classique, d'un nouveau Roi, occupant le devant de la scène, soit personnellement, soit en créant de nouvelles structures ne dépendant que de lui (CDG, Fondations Hassan II et Mohamed V, etc.). L'ensemble des réformes actuelles au Maroc souffre de ce nouveau contexte fort ambivalent. Dès lors, il y a lieu de lire les effets de toute réforme dans les interstices qu'elle a pu ouvrir aux différents acteurs locaux et centraux. En effet, la capacité d'agir des élus municipaux s'inscrit dans la saisie des opportunités locales suivant les ressources de pouvoirs dont ils disposent. Ces dernières dépendent largement de leur réseau de relation et leur accès aux ressources centrales²³ (ministères, sommet de l'État, partis politiques, Parlement). L'absence même de projet de ville pour Casablanca, censé être porté par les élus, montre aussi toute la distance qui reste à parcourir dans le sens de l'introduction de l'intérêt général local (une volonté d'autonomisation du pouvoir municipal qui s'appuierait sur un objectif commun d'amélioration du cadre de vie pour tous qui primerait sur les intérêts de classe et de groupes (Medam A. 1997), la domination d'un pouvoir municipal éclaté entre des groupes d'intérêts privés et une tutelle (du personnel du département de l'Intérieur) fonctionnant encore sur de vieux réflexes ; limiter tout ce qui peut autonomiser l'action du maire aussi bien en termes matériels²⁴ qu'en termes de projet pour la ville (qui imposerait à la tutelle des principes d'actions et légitimerait des conditionnalités).

Dans ce sens, nous avons pu voir comment un projet d'alimentation en eau potable et assainissement des quartiers d'habitat non réglementaire du grand Casablanca (projet INDH/IMAE, voir texte Miguel/deMiras,) a été piloté par l'opérateur privé (LYDEC) en étroite relation avec la wilaya, le délégataire (le maire de Casablanca) étant mobilisé par à-coups suivant les exigences du projet (mobilisation du foncier notamment). Le comité de suivi, impliquant toutes les communes concernées, n'a pas fonctionné.

22. Dans le sens de son niveau d'imprégnation de relations de type patrimonial, ne considérant de légitimité qu'octroyée par le pouvoir central.

23. Nous rejoignons en partie la seconde conclusion de Myriam Catusse sur la multiplication des pôles de pouvoirs et la « capacité d'agir des élus municipaux à corréluer à leur inscription dans des réseaux de pouvoirs qui donnent accès au sommet de l'État, aux ressources financières et aux décisions » (Catusse M, Cattedra R. et Idrissi Janati M. 2004).

24. C'est ainsi que la refonte administrative de la commune urbaine de Casablanca proposée par un BET (création de Directions) a été rejetée par le département de l'Intérieur (Iraki A. et Ziadi A. 2011).

Les maires des communes périphériques se sont retrouvés face à un projet dont ils n'avaient aucune maîtrise (ni sur la programmation, ni sur son exécution). A juger de la place qu'a joué l'unité de la ville (regrouper toutes les anciennes communes) dans ce projet, nous ne pouvons qu'en déduire : faciliter la tâche à l'opérateur privé en mettant face à lui un seul interlocuteur représentant l'ensemble des collectivités territoriales du grand Casablanca.

Au-delà de cette lecture par le haut du système de gestion de la métropole, nous faisons l'hypothèse que toute dynamique territoriale et institutionnelle suscite de nouveaux rapports de forces au sein du champ politique, et, plus largement, de nouveaux rapports des citoyens au politique. Pour aborder cette question, nous nous appuyons sur les résultats des travaux de terrain spécifiques engagés au Maroc dans le cadre du projet de recherche « faire la ville en périphéries », qui touchait plusieurs villes maghrébines²⁵. Il s'agit alors d'analyser, au-delà des changements institutionnels et des refontes de territoires, les nouveaux rapports et positionnements créés entre les élus locaux d'une part, et entre les élus et candidats à l'élection et leur électorat d'autre part.

L'arrondissement, un espace politique pour la légitimation de l'action de proximité ?

En effet, l'arrondissement, voulu par le législateur²⁶ comme gérant les affaires de proximité, pose plusieurs questions: en tant qu'espace politique ayant perdu toute compétence juridique d'une collectivité locale, comment l'arrondissement et ses élus gèrent-ils la proximité? Jusqu'où constitue-t-il encore un espace d'interaction politique? Au-delà de tout discours sur la marginalisation des arrondissements entraînée par l'unité de la ville, la capacité d'agir des élus ne reste-t-elle pas aussi à inscrire dans leurs capacités à user des interstices laissés dans l'action (autorisations administratives, services techniques, projets) et à mobiliser des réseaux de pouvoirs « centraux » (Départements ministériels, ONG, Parti)?

25. Vu le caractère récent de la réforme institutionnelle touchant les grandes villes du Maroc, nous ne disposons pas de travaux antérieurs sur ses effets.

26. Loi 78-00 portant charte communale, chapitre IV, articles 99, 100 et 101 : « le conseil d'arrondissement règle par ses délibérations les affaires de proximité dont la connaissance lui est attribuée par la présente loi (...) donne son avis sur les questions qui concernent le ressort territorial de l'arrondissement (...) peut émettre des suggestions et formuler des vœux adressés au conseil communal ».

Le cas de l'arrondissement de Sbata à Casablanca montre jusqu'où, autour d'un ensemble d'enjeux urbains (plan d'aménagement, restructuration de quartiers d'habitat non réglementaire, programmation d'équipements sociaux, entretien de la voirie), l'arrondissement se distingue par l'usage qui peut être fait des interstices laissés à son action lorsqu'elle est portée par une élite au large réseau relationnel. A travers le cas ultime, de la présence d'un ministre de l'équipement (faisant partie de la majorité gouvernementale) occupant la place de président d'arrondissement, on mesure des capacités d'action dépassant largement les compétences données par les textes au conseil d'arrondissement.

Plus que cela, le déploiement d'une élite d'envergure nationale dans un arrondissement suit une logique de légitimation posée à l'échelle de la ville, voire au niveau national. Ses actions doivent avoir une visibilité à ces niveaux. Ressources de pouvoir et espace de légitimité se confondent dans l'action des élites locales. Ces dernières trouvent certes des limites (ou des atouts) dans leur action dans les compétences juridiques et moyens humains et financier propre au territoire administratif concerné, mais elles finissent par les dépasser. Les rapports de force entre les acteurs restent bien à la base de l'analyse du pouvoir dans la ville²⁷.

Contrairement à toute conclusion hâtive, l'arrondissement constitue bien un espace politique pour la légitimation de l'action de proximité. Certes, cela exige l'affirmation de présidents d'arrondissements ayant un réseau relationnel régional, voire national. Mais pas seulement.

La relation entre le Président du conseil de la ville (CV) et celui des conseils d'arrondissement (CA) ne se limite pas aux seules « dotations »²⁸. L'hétérogénéité politique et l'émiettement qui caractérisent le Conseil de la ville diminuent fortement le poids d'un Président non assis sur une forte majorité et sans cesse obligé de négocier. Or, dans les « négociations », les premiers éléments « octroyés » par le Président du CV aux Présidents des CA restent « la gestion autonome de leur personnel », la délivrance des autorisations administratives, les autorisations de construire. Autant de ressources qu'il serait hasardeux de minimiser dans la relation entre les élus des CA et leur population.

27. Dans ce cas de figure, le ministre négociait avec le maire avec de véritables atouts. L'action du département de l'Équipement à Casablanca pour la réalisation de grandes voies de circulations (dans le cadre du PDU) était déterminante dans ces négociations.

28. Une dotation annuelle est octroyée par le CV à chaque arrondissement suivant des critères faisant intervenir l'importance de la population et le fonctionnement des équipements de proximité gérés par l'arrondissement.

Toutefois, en termes de gestion, ce système montre plusieurs éléments de blocage. Ainsi, certains Présidents d'arrondissement refusent de faire le suivi de chantiers pour des marchés dont ils n'ont été ni les commanditaires, ni les ordonnateurs. Ils sont dans une négociation permanente avec le Président du Conseil de la ville pour lui accorder les voix nécessaires à faire voter les comptes administratifs ou toute décision importante (convention avec les opérateurs privés, création de société de développement local...). Le cas des maires ayant une courte majorité obtenue par l'association de plusieurs partis (Casablanca, Rabat...) se traduit souvent par de longues périodes de blocage de l'activité du Conseil. De même, la mobilisation du foncier pour tout investissement ou équipement demande la remontée des dossiers de l'arrondissement au conseil de la ville (cas des quartiers à restructurer, des terrains à mobiliser pour l'assainissement liquide, etc.). Des dossiers qui s'accumulent et qui retardent fortement l'action.

Nouveau mode de scrutin et déploiement des élites locales : un système sélectif

Lors des élections locales, le scrutin de liste a surtout favorisé les partis qui ont le mieux ciblé leurs représentants sur les listes électorales en fonction de leur ancrage territorial. Dans le nouveau processus (mode de scrutin, nouveau découpage et changement des compétences et des relations entre les structures élues en infracommunal et celle représentant l'ensemble de la ville), les élites de proximité ont à faire chacune le choix du parti qui lui assurera les meilleures chances dans sa liste. C'est une négociation qui dépend aussi bien du poids politique et de l'ancrage du parti dans la circonscription que des compétences politiques du candidat qui négocie. Celui-ci peut avoir un fort ancrage local dans une ancienne circonscription sans pour autant se voir retenu dans les débuts de liste. C'est ici qu'intervient le poids des relations et des soutiens qu'il a pu tisser au sein du parti. Le fonctionnement actuel, avec plus de trente formations politiques, ne peut que favoriser la transhumance, seule possibilité qu'a l'élite politique locale pour échapper à la main mise d'un parti et faire valoir ses « compétences ». Peu de candidats ont la capacité de créer leur propre liste. Une opération qui demande un fort réseau de relations (500 signatures), des moyens financiers et un groupe mobilisateur des débuts de liste. A l'inverse du scrutin uninominal à un tour reposant sur de petites circonscriptions électorales (tournant autour 400 à 500 inscrits représentant souvent des morceaux de quartiers) favorisant les « *ould derb* » (enfant du

quartier), le scrutin de liste touchant l'ensemble de l'arrondissement leur ferme la voie directe à l'élection et les met en situation de négociation en période préélectorale avec les partis.

Si l'arrondissement doit mener une politique de proximité avec un personnel politique adéquat, alors, force est de constater les déperditions opérées par les partis ayant choisi des parachutés en tête de liste avec l'appui d'une élite de proximité mise en fin de liste sans chance d'élection. Par ailleurs, les ressources de pouvoir (prestation de services personnels à une clientèle, légitimité par des actions améliorant les services de base, etc.) mises actuellement entre les mains des élus d'arrondissement restent très faibles. Il faut que ces élus aient, soit une place importante au sein du bureau de l'arrondissement, soit l'appui du bureau du conseil de la ville en étant élu et en siégeant au conseil. Or, la grande majorité des élus d'arrondissement sont en dehors de ces structures. Et nous constatons alors leur délaissement de la chose locale qui se manifeste par leur défection lors des réunions et activités du Conseil d'arrondissement. Le système actuel a opéré une sélection parmi l'élite de proximité en favorisant l'action de celle qui bénéficie aussi bien d'un ancrage local que d'un réseau de relations élargi au sein de la ville et d'un parti politique.

Le passage de la Communauté urbaine au Conseil de la ville a changé les capacités d'action des élus locaux (ceux des anciennes communes constitutives de la communauté urbaine ou des arrondissements actuels). Auparavant, membres d'office au sein du Conseil de la communauté urbaine, les mêmes élus doivent subir l'examen de passage au Conseil de la ville. Ceux qui le ratent se voient démunis de possibles ressources et de contacts au niveau de la ville. Les compétences nécessaires pour constituer son propre réseau d'intermédiaires et de relais dans la ville deviennent essentielles pour se maintenir sur la scène politique locale. A moins de vouloir jouer un rôle d'intermédiaire pour un candidat-patron.

Le système politique local interroge alors aussi bien les compétences des candidats à l'élection que leur place dans un clientélisme en cascade.

Une sélection se fait parmi l'élite de proximité en favorisant l'action de celle qui bénéficie aussi bien d'un ancrage local (dans une circonscription) que d'un réseau de relations élargi au sein de la ville et d'un parti politique.

De manière générale, qu'il s'agisse de refontes des territoires ou des changements de statut et des compétences des institutions élues, les rapports engendrés entre les élus et leurs électeurs changent. Sans doute devrait-on mesurer ici toute l'importance à donner aux configurations locales dans des contextes marqués par la pénurie d'infrastructure,

une logique de vote basée davantage sur la préférence d'un candidat bénéficiant d'une proximité plus que sur la ligne d'un parti politique, un clientélisme aux dimensions aussi bien collectives (vote collectif pour un candidat pouvant octroyer un gain collectif) qu'individuelles (prestations de services privés). Plus ces changements engendrent des diminutions dans les ressources à redistribuer par les élus, plus ils demandent à ces derniers des capacités de redéploiement vers des ressources à mobiliser dans des sphères externes (ministères, parti, ONG nationales et internationales...). S'agissant particulièrement des périphéries urbaines, les comportements politiques et les représentations sont encore fortement marqués par « les réalisations concrètes » de l'élu, par toute action d'aménagement ayant participé à améliorer les conditions de vie des populations. L'analyse des rapports entre l'élu et ses électeurs passe par cet axe, et le nouveau mode de scrutin n'a fait que renforcer la place des notables locaux et écarter de la gestion municipale l'élite de proximité restée cantonnée dans son quartier.

Le cas de Casablanca montre encore un caractère très sélectif qui n'a favorisé que l'élite ayant un fort ancrage local, doublé de capacités de réseau dans la ville. Mais les carrières politiques qui leur sont proposées sont peu claires, la transhumance reste de mise. Les élections locales de 2009 nous ont montré que seules des forces comme le PJD sont encore capables de leur offrir une place. Celles de septembre 2015 ont conforté cette appréciation. Le PJD s'est octroyé 74 sièges sur 147 à Casablanca, mais « la vague » PJD dans les grandes villes²⁹ s'explique aussi par un vote-sanction (après un mouvement de contestation ayant fustigé les notables), par un désir de mettre à l'épreuve une force politique revendiquant l'intégrité de ses militants face à « une classe politique corrompue ».

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain semble ouvrir aussi une voie à une partie des jeunes exclus du jeu politique local, mais son fort encadrement par les autorités locales risque de décrédibiliser les éléments les plus dynamiques vis-à-vis de leurs populations. Ces tendances sont encore à voir sur un plus long terme afin de mesurer la place et les compétences des élites de proximité dans le système politique local.

29. L'ensemble des grandes villes ont été gagnées par le PJD avec une majorité de sièges lui permettant de gérer seul, outre Casablanca, Tanger (49 sièges sur 85), Fès (72 sièges sur 97), Agadir (33 sièges sur 65) et Kénitra (49 sièges sur 65). Avec la majorité relative des sièges, il gère aussi Rabat, Marrakech Salé ou Tétouan.

Conclusion

Retour au cadre institutionnel des métropoles ; entre compétitivité économique et gestion de la proximité

Le cadre institutionnel fait partie de la réponse à la question fondamentale de la gestion de la compétitivité économique des métropoles et de l'exigence d'une action globale sur le territoire métropolitain afin d'assurer la voirie, le réseau de transport adéquat et sa fluidité, la gestion intégrée des réseaux d'infrastructure (eau, assainissement, éclairage public, système de ramassage des ordures ménagères), la mise en place des infrastructures lourdes et de la logistique aux activités de production (port, zones industrielles et touristiques, disponibilités foncières...). Cette dimension intégrative suggère la mise en exergue du gouvernement urbain légitime et démocratique d'une part, et la nécessaire gouvernance associant ce gouvernement et les acteurs institutionnels aux acteurs privés et de la société civile, d'autre part.

Le cas de Casablanca montre d'un côté les vicissitudes d'un nouveau modèle de gouvernement urbain (l'unité de la ville), contrôlé par le centre, incapable de faire émerger une initiative d'action locale. Et, parallèlement, la mise en place de nouveaux modes de faire la ville à travers la gestion des grands projets.

Tout se passe comme si, d'un côté les besoins de la compétitivité économique exigeaient la mise en place de structures *ad hoc* impulsée par le centre ; des SEM pilotées par la CDG, bras armé du centre, ayant acquis une expérience dans la maîtrise d'ouvrage. Une situation qui concerne plusieurs projets à Casablanca (Casa Anfa, la corniche, El Hank, Zenata, Casa shore) mais qui semble connaître aussi une nouvelle tendance avec l'introduction massive de capitaux des pays du Golfe en 2014 (avec le projet Wessal Casablanca-Port, projet de reconversion d'une partie de l'ancien port de Casablanca dont le coût global est évalué à six milliards de Dh sera porté par la fonds Wissal Capital. Un projet qui a vu la signature de plusieurs conventions impliquant l'État et le Fonds marocain de développement touristique).

De l'autre côté, le cadre institutionnel a à répondre à la seconde question : celles de la pauvreté et de l'exclusion urbaine. Il interpelle d'abord les instances infralocales qui ont à relayer les opinions et les besoins d'une partie de la société urbaine, ensuite la stabilité des territoires politiques infralocaux, et enfin l'articulation de la réponse à cette demande à l'échelle de l'agglomération. Or, comme nous avons pu le

constater : Unité de la ville, scrutin de liste à la proportionnelle et refonte des territoires semblent aller davantage dans le sens d'un clivage entre la population et ses élus.

Toutefois, comme le notait J-P Gaudin (1995) pour le cas français, l'initiative locale est de plus en plus difficile à entamer par un seul acteur dès lors que les services urbains font intervenir plusieurs acteurs privés ou lorsque l'action exige une mobilisation de fonds importante aux niveaux central et local. Cette situation est largement entamée au Maroc. L'action à travers un agent du pouvoir central fort (le *wali*, le gouverneur) ne suffit plus, traiter les effets de la décentralisation à travers la seule intervention prépondérante du pouvoir central non plus³⁰. Là encore, Casablanca a connu certaines innovations institutionnelles avec la création de la SEM Idmaj Sakan piloté par le *wali* pour répondre aux besoins en logement des habitants de l'habitat insalubre, ou encore, le projet INDH/INMAE pour le branchement à l'eau potable et à l'assainissement liquide des quartiers d'habitat non réglementaires du Grand Casablanca (piloté par l'opérateur privé, Lydec, à travers un système de monitoring performant et une démarche clientèle, ce projet a plafonné en 2010 par manque de financement avant d'être relayé par la DGCL et la *Wilaya* après le mouvement du 20 février 2011. Il a pu montrer aussi l'absence de structure institutionnelle gérant le réseau à l'échelle métropolitaine). Dans les deux cas, la place du *wali* est centrale³¹.

Sans doute serait-il prématuré de conclure ici sur l'action des SDL mises en place jusqu'à présent, aucune étude de sciences politique n'étant venue étayer la question, mais force est de constater qu'elles constituent une manière innovante de l'action publique territorialisée. A Casablanca, la nouvelle forme que prennent les SDL (chapeautées par le *wali*) montre même un certain recul de la décentralisation. Faut-il, toutefois voir en

30. Une des conclusions du rapport d'Emile Le Bris sur le Maroc et l'Algérie.

31. Avec l'INDH, à partir de 2005, la mise en œuvre du projet INMAE INDH de raccordement était laissée à la responsabilité de l'opérateur délégataire (Lyonnaise des Eaux de Casablanca). Dans un cadre contractuel, le délégataire avait à sa charge non seulement les aspects techniques qui lui correspondent, mais la recherche de financement, la résolution des difficultés foncières en relation avec les communes concernées et l'intermédiation sociale et institutionnelle pour assumer ce projet à vocation sociale. Depuis 2011, la conduite de la maîtrise d'ouvrage a été nettement réappropriée par les autorités déconcentrées (Gouverneur de Province et de Préfecture) : elles ont défini un programme prioritaire de raccordement, mobilisé les ressources nécessaires auprès des communes et des ministères, et demandé des comptes aux parties prenantes (services extérieurs de l'État, Départements, opérateurs).

cela une manière spécifique de traiter la métropole Casablancaise par le centre ? Ou s'agit-il d'un mouvement de fond de re-centralisation du pouvoir dans les grandes villes marocaines ? La question se pose. Car, suivant les contextes, des maires, certes trop peu nombreux, ont pu s'imposer et montrer des capacités managériales. L'observation et l'étude des effets de la réforme au Maroc demande, encore une fois, de rendre compte des interstices, des marges offertes aux acteurs locaux, même si à travers un processus de légitimation qui perdure, le Roi occupe une place centrale dans la gestion de la métropole.

Bibliographie

ABOUHANI A., « Structures et évolution des pouvoirs locaux au Maroc » *in* Abouhani A (dir.) *Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le monde arabe*, INAU/Centre Robert Schuman pour les études avancées, 2006, p. 31-75.

BARTHEL P-A., « Le « projet urbain », nouveau chantier de recherche dans les capitales du Maghreb » *in* Baduel P-R. (dir), *Chantiers et défis de la recherche sur le Maghreb contemporain*, IRMC-Karthala, 2009, p. 329-355.

BRIQUET J-L., *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

CATUSSE M., CATTEDRA R. et IDRISSE JANATI M., « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc » p. 268 *in* Emile Lebris, *Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient*, PRUD, 2004.

DALLOZ J-P., *Le non renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, CEAN, Bordeaux, 1999.

DGCL et Ministère de l'Intérieur, « Rencontres des collectivités locales 2006. Gouvernance urbaine », Royaume du Maroc, 2006.

—, « Manifeste pour la ville, notes d'orientations pour une Stratégie Nationale de Développement Urbain », janvier 2009.

EL MAOULA EL IRAKI A., *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance*, INAU/L'Harmattan, 2003.

FOUCAULT M., *Histoire de la sexualité 1, La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

GAUDIN J-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelles légitimités pour les réseaux de politique publique ». *Revue française de sciences politiques*, n°1, vol. 45, 1995, p. 31-56.

GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE F., FAURE A., NÉGRIER E., « Le pouvoir local en débats, pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » in Joana J. (éd.), *Qui gouverne les villes ?* Paris (*Pôle Sud n°13*), 2000, p. 103-121.

IRAKI A. et JOLÉ M., *L'émergence d'acteurs locaux dans le champ démocratique et professionnel, une nouvelle donne pour la médiation et l'expertise*, Rapport PRUD, 2004.

IRAKI A. et ZIADI A., « Cadres techniques communaux et refontes administratives dans les grandes villes du Maroc : Cas de Casablanca » in « *L'action urbaine au Maghreb* » sous la direction de LAMIA Z., IRMC/Karthala, 2011.

LASCOUMES P. et LE GALÈS P., « L'action publique saisie par les instruments » in LASCOUMES P. ET LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 2004, p. 11-35.

LEBRIS E., « Les municipalités dans le champ politique local. Les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen Orient », rapport de recherche du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) GEMDEV/ISTED, 2004.

LORRAIN D., « Gouverner les villes, questions pour un agenda de recherche », in Joana J (éd.), *Qui gouverne les villes ?*, Paris, (*Pôle Sud n°13*), 2000, p. 27-40.

MEDAM A., « Eléments d'analyse du pouvoir municipal », *Espaces et Sociétés*, n° 20-21, Mars-Juin 1997.

OSMONT A. et DIAZ I., « Gouverner les villes du Sud. Défis pour la recherche et l'action », Actes du colloque du PRUD, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 2004.

ROUSSET-DESCHAMPS R., « Gouverner les métropoles, quelle actualité ? », *Villes en parallèle*, n°30-31, Décembre 2000, p. 19.

SIGNOLES P. (coord.), « Faire la ville en périphérie(s) ? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb », Programme mobilisateur « Coopération pour la Recherche en Sciences Humaines et Sociales entre le Maghreb et la France » sur financement du Fonds de Solidarité Prioritaire (MAE), 2006-2009.

TOZY M. (dir.), « Élections au Maroc : entre partis et notables (2007-2009) », CM2S, 2010.

ZAKI L. et GOIRAND C., « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro » in J-L BRIQUET et F. SAWICKI (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, p. 111-144.

ZAKI L., « Deux candidats en campagne : formes de propagande et légitimation politique au bidonville » *in* Bennani-Chraïbi M, Catusse M et Santucci J-C., *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc*, IREMAM- Karthala, 2004, p. 187-235

ZIADI A., « Acteurs institutionnels et périphéries urbaines d'une métropole : cas de Casablanca », mémoire pour l'obtention du DESAU, INAU, 2007, Rabat.

4

La réforme progressive du transport collectif à Mexico

*Le début d'une reprise en main des enjeux urbains
par les autorités locales*

Catherine PAQUETTE

Le transport constitue un point noir majeur dans la zone métropolitaine de Mexico, l'une des plus peuplées et étendues de la planète. Si la circulation des automobiles particulières participe bien évidemment largement du problème, le transport collectif qui représente les deux tiers des déplacements quotidiens au sein de la mégapole (selon la dernière enquête origine-destination de 2007), n'est pas en reste. Comme dans les autres très grandes villes d'Amérique latine, ce secteur se caractérise par la place importante, qui n'a cessé de croître à partir de la fin des années 1980, du transport public dit semi-informel et « concédé » : une flotte pléthorique de véhicules de petite et moyenne capacité (petits autobus, minibus et petites fourgonnettes) qui appartiennent pour la plupart à de petits propriétaires privés possédant très peu d'unités et qui circulent dans le cadre de concessions octroyées par les pouvoirs publics.

La zone métropolitaine de Mexico possède certes un système de transport public formel de moyenne et grande capacité bien développé,

mais ce réseau composé principalement de douze lignes de métro et de plus d'une centaine de lignes de grands autobus et de trolley bus se limite essentiellement au territoire du District fédéral (DF). Or, aujourd'hui, plus de la moitié de la superficie urbanisée de la mégapole se situe au-delà des limites du DF, dans l'État de Mexico, voisin immédiat, et même encore plus loin, dans un troisième état, Hidalgo¹ (voir carte). En 2010, un peu moins de neuf millions d'habitants résidaient dans le District fédéral et la population située hors DF, majoritaire, atteignait 11 millions.

La mégapole de Mexico fonctionne donc avant tout grâce au transport public « concédé ». Ce parc de véhicules était estimé à la fin des années 2000 à quelque 1 200 autobus et 28 000 minibus, auxquels s'ajoutent les taxis (17% des déplacements motorisés en 2007) : ces derniers seraient plus de 150 000 à circuler dans la ville².

En raison de son apparence artisanale et improvisée, cette offre de transport très présente dans toute l'Amérique latine urbaine, est souvent qualifiée d'« informelle », mais ce qualificatif est erroné car ce système est encadré et régulé par les autorités qui octroient la concession des lignes et fixent les tarifs (Figueroa, 2005).

Au sein de la République fédérale que constitue le Mexique, c'est aux États de la fédération qu'incombe la responsabilité de la gestion du transport urbain collectif. Dans le cas de la capitale du pays, le gouvernement du District fédéral gère le transport public sur son territoire, le DF, tandis que pour le reste de la zone métropolitaine, cette tâche revient aux autorités de l'État de Mexico.

Les conséquences de la prédominance d'une offre de transport pléthorique et très atomisée sont bien connues : congestion intenable de la circulation engendrée par la présence d'un très grand nombre de véhicules de petite et moyenne capacité et par leurs arrêts intempestifs pour prendre ou déposer des passagers ; pollution qui en découle ; durée interminable

1. La zone métropolitaine, par-delà le DF, comprend 59 communes qui appartiennent à l'État de Mexico, voisin du DF. Une municipalité située dans un autre État, celui d'Hidalgo, au nord-est de la métropole, en fait également partie (Garza, 2000). Selon la nouvelle délimitation de la zone métropolitaine adoptée en 2008 par la Commission exécutive de coordination métropolitaine, la métropole inclut désormais 29 communes de l'État d'Hidalgo (et non plus une seule). Cette délimitation n'a toutefois pas encore été reconnue officiellement par le Gouvernement fédéral. Cette délimitation fait l'objet d'un certain nombre de critiques car les municipalités récemment incorporées sont rurales et ont finalement peu à voir avec la zone métropolitaine, elle n'est en général pas prise en compte pour l'instant dans les études et travaux qui portent sur Mexico.

2. Données de la Direction du Transport et de la Voirie du DF (Setravi).

des déplacements et « pénibilité » extrême des trajets pour les usagers ; insécurité routière liée aux pratiques des chauffeurs qui font la course au passager car leur rémunération dépend directement du nombre d'usagers transportés (Negrete, 2006).

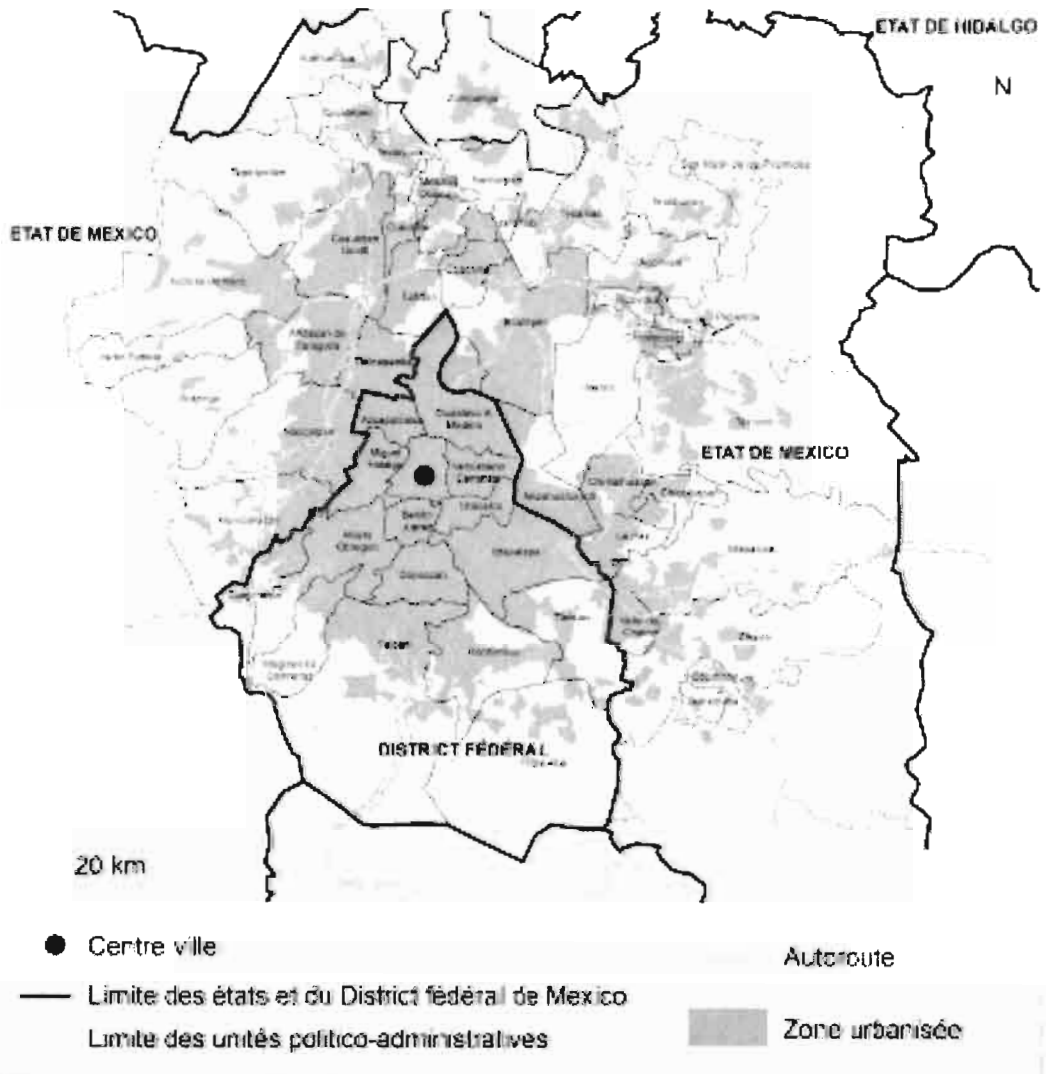


Fig. 1. – Division administrative et zone urbanisée actuelle de l'agglomération de Mexico

Dans ce panorama peu encourageant, un important changement est intervenu au milieu des années 2000 : l'introduction sur l'une des plus grandes artères du District fédéral d'une première ligne de bus à haut niveau de service (le terme « BRT », pour *Bus Rapid Transit*, étant celui qui est utilisé en Amérique latine pour désigner ce type de transport) circulant sur une voie confinée, le *Metrobús*. Au-delà d'une amélioration notable (bien que limitée) de l'offre de transport collectif, la mise en place du *Metrobús* a signifié une recomposition du mode d'action publique qui n'est pas anodine : le secteur public a repris la main dans un domaine complexe, jusqu'alors très dérégulé, et réorganisé les acteurs formels et semi-formels pour permettre la fourniture d'un service modernisé. Ce changement constitue un virage discret mais bien réel, puisqu'à partir de cette expérience, les autorités locales ont poursuivi la reprise en main progressive du secteur, mais aussi initié un processus plus large de reconquête de la ville. Malgré ces avancées, cette réforme du transport comporte des limites qui sont importantes à souligner, car elles interrogent notamment les possibilités de la prolonger en consolidant le nouveau mode d'organisation mis en place³.

Une nouvelle offre de transport qui signifie une véritable avancée

Le Metrobús : les débuts d'un changement de paradigme en matière de transport collectif

Motivé en grande partie par la réussite devenue rapidement emblématique du *Transmilenio*, le système d'autobus de grande capacité en site propre est mis en place à Bogota fin 2000 ; le gouvernement du District fédéral a entrepris en 2004 d'installer à Mexico une ligne de transport de ce type sur l'un des principaux axes de la ville, l'avenue *Insurgentes*.

3. Les conclusions présentées dans ce travail sont issues d'une étude de la gouvernance des services urbains essentiels (transport, eau, énergie, déchets) réalisée dans le cadre d'une étude de cas sur Mexico destinée à alimenter le chapitre « Métropoles » du rapport GOLD III de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Maria Eugenia Negrete, chercheuse au Centre d'études démographiques, urbaines et de l'environnement de El Colegio de México, a participé à la recherche concernant le volet Transport collectif, qui a été réalisé au second semestre 2012. De nombreux entretiens ont été effectués avec les principaux acteurs de ce secteur à Mexico. Les conclusions proviennent de ce travail, ainsi que de recherches antérieures sur la ville de Mexico.

La ligne n° 1 du *Metrobús* a été inaugurée en juin 2005, au terme d'une phase de négociation assez brève mais complexe avec les très nombreux petits opérateurs privés de transport public concédé qui circulaient jusqu'alors sur l'avenue concernée. Comme à Bogota, l'opération a consisté à convaincre ces derniers d'abandonner leur mode d'opération « artisanal » traditionnel et en particulier le principe dit « d'un homme-un bus » : chaque concessionnaire-propriétaire de bus gère son ou ses unités comme il l'entend. Lorsqu'il ne la conduit pas lui-même, il la confie à un chauffeur qui lui verse alors un loyer forfaitaire journalier et dégage son salaire de la différence entre cette somme et le montant total des recettes réalisées grâce à la vente de billets⁴.

Le principe de la réforme de réorganisation du transport a consisté à inciter les concessionnaires, sous l'impulsion du gouvernement local, à former une ou plusieurs sociétés de transport auxquelles la concession exclusive du service sur l'avenue allait être ensuite octroyée. Les entreprises nouvellement constituées devaient suivre un cahier des charges assez strict, en particulier en matière de pratiques des conducteurs : respect des arrêts, des règles de conduite, port d'un uniforme, etc.

Compte tenu de la complexité de la tâche, le système de collecte et de redistribution des recettes allait quant à lui, être confié à une autre société spécialisée, via la modalité d'association public-privé de « projet de prestation de service » (Paquette, 2012).

Malgré des difficultés importantes liées à une résistance initiale forte de la part des opérateurs, la mise en place de la première ligne de *Metrobús* a été conclue en quelques mois, ouvrant la voie à la réalisation d'autres projets du même type sur de grands axes stratégiques. Le District fédéral compte aujourd'hui cinq lignes, qui constituent certes une offre réduite, en particulier au regard de la demande considérable qui existe en matière de transport collectif. Ces dernières dessinent néanmoins déjà un réseau au sein duquel les usagers bénéficient de conditions nettement améliorées : un système de paiement simplifié à l'entrée des stations et non plus à l'intérieur des véhicules, des chauffeurs ayant reçu une formation, des arrêts fixes, une fréquence de passage élevée et respectée, une signalisation et des informations claires, une vitesse d'exploitation plus élevée grâce aux voies confinées, etc.

4. A Mexico, les concessionnaires sont en général à leur tour rassemblés en associations civiles qui constituent des « Routes » (qui peuvent compter de quelques dizaines à plusieurs milliers de concessionnaires), organisées en une dizaine de regroupements de plus grande taille qui entretiennent des relations étroites et complexes avec les autorités et les partis politiques, en particulier en période électorale.

*Quand le transport collectif
devient un enjeu politique au sein de l'agglomération...*

A partir de la mise en place réussie du *Metrobús*, le secteur du transport public, qui suscitait jusqu'alors peu d'intérêt et d'investissement de la part des autorités locales, est devenu rapidement un enjeu d'action publique important. Il s'est également transformé en terrain d'expression d'une compétition au sein de la zone métropolitaine, entre les autorités du District fédéral et celles de l'État de Mexico. Comme expliqué précédemment, la mégapole est traversée par une frontière interne importante : celle qui sépare les deux entités territoriales qui la composent. Bien qu'invisible, cette dernière n'en est pas moins très marquée. Outre le fait qu'il existe de chaque côté de cette démarcation des politiques publiques parfois très différenciées (voir *supra*, en matière de tarification du transport collectif), le DF et l'État de Mexico sont surtout, depuis maintenant presque une vingtaine d'années, gouvernées par des partis politiques rivaux. Depuis l'année 1997, date de la première élection du chef de gouvernement du DF, ce territoire est tenu par le Parti de la Révolution Démocratique (PRD), tandis que l'État de Mexico, l'État le plus peuplé de la fédération, demeure le bastion par excellence du Parti de la Révolution Institutionnelle (PRI). Ce contexte de rivalité politique au sein de la zone métropolitaine n'a fait que complexifier un peu plus les possibilités de mettre en œuvre une coordination à l'échelle métropolitaine, presque inexistante et pourtant de plus en plus nécessaire pour faire face aux problématiques de l'étalement urbain, de la gestion des services urbains ou bien encore de la qualité de l'air⁵.

Le contexte de rivalité politique a contribué à créer une forte émulation entre les deux gouvernements locaux, laquelle s'est notamment exprimée dans le secteur du transport collectif. Après les innovations réalisées dans le DF avec le *Metrobús*, l'État de Mexico ne pouvait demeurer en reste, en particulier compte tenu des ambitions présidentielles de son gouverneur de l'époque (partagées d'ailleurs, à ce moment-là, avec le

5. En l'absence de mécanismes de coordination en matière d'aménagement ou de services urbains à l'échelle de la mégapole, les dysfonctionnements se multiplient et le contrôle de l'étalement urbain, en particulier, est totalement impossible. Cette situation est à l'origine de dysfonctionnements importants et, par exemple, de dynamiques de peuplement de type centrifuge : les populations les plus modestes ont tendance à être drainées vers la lointaine périphérie, où s'offrent à elles d'importantes possibilités d'accéder à la propriété, tandis que le District fédéral, selon les secteurs, se dépeuple ou se gentrifie (Paquette et Delaunay, 2009).

maire de Mexico, qui était alors candidat aux primaires de son parti)⁶. Quelques années après la première ligne de *Metrobús*, un BRT a donc été mis en place dans la portion nord de la zone métropolitaine située dans l'État de Mexico : le *Mexibús*, équivalent du *Metrobús*, y a été inauguré en septembre 2011. Sous l'égide de la direction des transports de l'État de Mexico, treize entreprises de transport privé⁷ desservant la zone, se sont regroupées en un consortium, *Transmasivo*, auquel les autorités ont octroyé la concession de la nouvelle ligne et des 24 stations qui la composent. Les infrastructures (voie confinée, stations) ont été construites et financées par le gouvernement local, la perception et redistribution des recettes d'opération étant par ailleurs concédées à une autre entreprise, indépendante du consortium. Comme dans le District fédéral, la mise en place de ce système a permis de réduire de manière tout-à-fait spectaculaire le nombre d'unités en circulation, puisque l'on est passé d'un total de près de 4.000 véhicules de petite et moyenne capacité qui circulaient sur l'axe de l'actuel *Mexibús* (une offre plus qu'excédentaire) à seulement un peu plus de quarante autobus articulés. La structure d'opération s'est vu considérablement allégée : en lieu et place des plusieurs milliers de chauffeurs, aujourd'hui, le BRT de l'État de Mexico compte en moyenne 2,1 conducteurs par unité, soit moins de 90 personnes au total, auxquelles s'ajoutent une dizaine de mécaniciens, 6 superviseurs du service et seulement 5 administratifs. La mise en service du *Mexibús*, à l'instar de celle du *Metrobús* dans le DF, a permis de réduire de manière considérable les temps de déplacements des usagers : alors qu'il fallait auparavant 1h40 pour parcourir de bout en bout la ligne actuelle, aujourd'hui, le service express effectue le trajet en seulement 27 minutes, tandis que le service ordinaire, nécessite 40 minutes puisqu'il s'arrête à chaque station.

Une modernisation du transport qui marque un changement important en matière de gouvernance

Progrès indéniable pour l'offre de transport public, le *Metrobús* de Mexico DF et son équivalent dans l'État de Mexico constituent également une avancée très significative sur un autre plan : celui de la place et du rôle

6. Enrique Peña Nieto, gouverneur de l'État de Mexico de 2005 à 2011, et maître d'ouvrage du *Mexibús*, a été élu sans surprise nouveau président du Mexique le 1er juillet 2012.

7. À la différence du DF, les opérateurs étaient déjà des entreprises et non pas des concessionnaires « personne physique »)

des autorités dans la gestion du transport public, voire, plus généralement, en matière d'aménagement urbain.

*Les autorités locales reprennent la main
dans un secteur largement dérégulé*

Bien que le nombre de lignes d'autobus de grande capacité circulant sur des voies confinées reste limité à Mexico, le *Metrobús* a marqué un tournant majeur puisqu'il a signifié le début d'une reprise en main (certes, complexe et très partielle) par les autorités locales du secteur du transport public concédé, en grande partie « abandonné » à des acteurs privés semi-formels depuis plusieurs décennies : un processus qui n'est pas spécifique de Mexico mais a concerné de manière générale l'ensemble des grandes villes d'Amérique latine (Montezuma, 2003). Avec la réforme engagée à Mexico, si les acteurs impliqués dans la question du transport collectif sont restés globalement les mêmes, leur place au sein du système a connu une évolution significative.

Dans le cas du District fédéral, le transport public concédé a commencé à se développer à partir de la fin des années 1980, en lien avec le déclin (puis la disparition définitive) de l'entreprise publique de transport *Ruta 100*, laquelle a eu pour conséquence la mise en concession des lignes à une multitude de petits opérateurs privés. Le transport de petite et moyenne capacité s'est alors développé principalement sur la base du principe « un homme-un bus », qui caractériserait 90% de l'offre (voir *supra*). Au fil du temps, un nombre croissant de concessions a été distribué par les autorités, bien au-delà de la demande existante, et l'offre de transport, devenue excédentaire, a causé une baisse de rentabilité importante pour l'activité qui a introduit une compétition grandissante entre les opérateurs. L'existence de ce secteur du transport largement fondé sur le clientélisme et la corruption a rendu très difficile la mise en œuvre de projets de réorganisation sans l'accord des concessionnaires, ces derniers constituant une force de résistance au changement majeure (Negrete, 2006).

La situation était sans doute encore plus complexe dans l'État de Mexico. Le transport collectif concédé y fonctionne également depuis les années 1950 sur la base de l'octroi de concessions, dans un contexte encore plus prononcé d'absence totale de transparence. Par ailleurs, à la différence du DF, où le tarif est traditionnellement maintenu à un niveau très bas par le gouvernement local, quitte à se heurter à la grogne – contrôlable – des concessionnaires, dans l'État de Mexico, le

coût du transport est bien plus élevé et il est surtout en augmentation constante du fait des pressions exercées sur les autorités par un secteur qu'on qualifie volontiers de véritable « mafia ». Cette situation est d'ailleurs source de graves difficultés pour les habitants modestes de ces périphéries urbaines (Paquette et Negrete, 2013). La mise en place d'un BRT dans ce contexte s'avérait d'autant plus relever de la gageure. Elle a néanmoins été possible, marquant ainsi un tournant important.

*La réorganisation progressive du transport collectif
s'étend au-delà du Metrobús*

Il est intéressant de constater que dans le DF, le gouvernement local ne s'est pas arrêté au Metrobús, loin s'en faut. Dans la foulée de ce changement majeur qu'a constitué l'introduction du BRT, celui-ci s'est ensuite attelé à rénover et réorganiser plusieurs corridors de transport en commun, que ce soit de transport public (trolley bus, autobus) ou de transport semi-formel concédé. Le modèle d'organisation a été, dans ce cas, le même que celui du Metrobús, c'est-à-dire que les opérateurs existants ont été regroupés en entreprises, mais on n'a pas eu recours à l'installation d'infrastructures nouvelles de confinement et de stations situées dans la partie centrale de la voirie.

Incontestablement, un savoir-faire a été acquis, qui permet désormais aux autorités de progresser beaucoup plus rapidement dans les négociations qui sont engagées avec les petits opérateurs privés afin de procéder à leur organisation en sociétés de transport. Les pratiques de ces derniers ont d'ailleurs évolué, contribuant à faciliter la poursuite de la « réforme » entreprise et de la « reconquête » progressive de la ville par la récupération d'axes de transport successifs. Dans le DF, ce sont désormais les acteurs privés semi formels du transport concédé qui, eux-mêmes, se rapprochent de l'organisme Metrobús pour donner naissance à de nouveaux axes de BRT. On est bien loin des difficultés initiales, quand le gouvernement du DF se heurtait à une forte résistance de la part de ces acteurs. Dans l'État de Mexico, les concessionnaires membre du consortium qui exploite le Mexibús ont quant à eux décidé d'appliquer spontanément le nouveau schéma d'organisation du service, en particulier l'abandon du principe « un homme-un bus », aux lignes de transport semi formel concédé qui alimentent le BRT et sur lesquelles ils continuent à travailler. Interrogés à ce sujet, ils font référence à « la diffusion de la culture d'entreprise » qui s'est produite dans le secteur avec l'expérience du consortium.

A partir du début des années 2010, dans le DF, le volontarisme du gouvernement local en matière de réforme de la mobilité s'est étendu en outre à des actions en faveur d'un développement des modes doux, comme l'aménagement de pistes cyclables et la création d'un système de bicyclettes en libre service dans certains quartiers de la ville. En l'espace de quelques années, la conjonction de ces projets a permis non seulement de faire évoluer de manière sensible les pratiques de mobilité, mais aussi de mettre l'accent sur cette question fondamentale pour le devenir de la métropole. Le 30 avril 2014, l'Assemblée législative du District fédéral promulguait d'ailleurs une loi de mobilité innovante, inédite au Mexique, dans laquelle la question des déplacements non motorisés occupe une place prédominante.

Ces changements, très positifs, ne doivent toutefois pas laisser croire que la situation en matière de transport est pas en train de s'inverser : dans la zone métropolitaine de Mexico, on a aussi, depuis le milieu des années 2000, fortement investi dans de nouvelles voiries rapides à péage destinées aux automobiles particulières (Paquette, 2014). Mais malgré l'existence de ce paradoxe, ou plutôt de cette « schizophrénie » (qui caractérise d'ailleurs aujourd'hui l'ensemble de l'Amérique latine urbaine, qui investit parallèlement dans le transport public et la facilitation des transports motorisés individuels), à Mexico, un changement de paradigme s'est bien produit. Après avoir découvert les enjeux du transport collectif mais aussi ceux des mobilités douces, le gouvernement du DF a commencé à investir la question, plus urbaine, des espaces publics : celle-ci constitue aujourd'hui l'axe recteur de ses réflexions, de ses interventions et une nouvelle direction, l'« Autorité de l'espace public », a été même créée au sein du gouvernement local. Plus symbolique que réellement effective, car elle s'ajoute au dispositif préexistant mais sans qu'une réelle redistribution des compétences n'ait été opérée ; ce nouveau service au sein du gouvernement local témoigne cependant de l'importance que l'on veut accorder à la question. Même si beaucoup reste encore à faire, notamment dans le rapport de force avec le puissant secteur immobilier, les autorités reprennent progressivement (et modestement) la main dans la scène pluri-acteurs de l'aménagement urbain et c'est sans nul doute en grande partie l'introduction du BRT, avec le changement de gouvernance qu'il a impliqué, qui a été le déclencheur principal de cette évolution.

Une réforme encourageante, mais qui présente des limites importantes

Basée sur un rôle recteur renforcé du secteur public, tout en conservant le principe d'opérateurs privés et en incorporant les acteurs semi-formels préalablement impliqués dans le secteur, la réforme du transport introduite avec le projet *Metrobús* constitue indéniablement une avancée. L'expérience présente toutefois des limites qu'il convient de souligner.

Une nouvelle offre de transport qui comporte des insuffisances

Même si elle marque un changement notable, la nouvelle offre de transport collectif mise en place dans l'agglomération de Mexico à partir du milieu des années 2000 n'est évidemment pas exempte de faiblesses. On peut déplorer en particulier l'absence d'inter-modalité et d'intégration tant physique que tarifaire avec le réseau de transport public formel existant et surtout le métro (Paquette, 2008).

La plupart des lignes d'autobus de grande capacité en site propre mises en place dans le monde sont en général pensées, dès leur origine, avec un système de lignes alimentatrices et un transbordement pour les usagers. Ce n'est pas le cas à Mexico et cette question délicate reste aujourd'hui encore en suspend, presque dix ans après la mise en place de la première ligne de *Metrobús*. Dans le DF, les difficultés à mettre en interrelation la gestion du nouveau système, régulé par une entité publique s'appuyant pour la prestation du service sur des entreprises privées concessionnaires⁸, et celle du métro, géré par une entreprise publique décentralisée complètement autonome, véritable administration dans l'administration, expliquent en partie cette déficience.

Toutefois, ce défaut de conception du *Métrobus* de Mexico est également directement imputable à la nature des motivations initiales du projet: au milieu des années 2000, la naissance du *Metrobús* a avant tout répondu à la volonté des pouvoirs publics locaux de mettre en œuvre une stratégie

8. *Metrobús* est un organisme public placé sous la tutelle de la direction des transports et de la voirie du DF, qui contrôle et supervise le service de transport sur les quatre lignes existantes, dont l'opération est concédée à neuf opérateurs au total, qui sont propriétaires des véhicules. Aujourd'hui, quatre entreprises perçoivent et redistribuent les recettes entre les différents opérateurs.

visible de lutte contre le changement climatique (Salazar, 2005 ; Olavarria, 2013). Les arguments qui justifiaient à l'époque la mise en place de nouveau transport, ont montré clairement que la création de la première ligne n'a pas été pensée comme une réponse à un problème de mobilité des populations, comme à Bogota, mais visait en priorité à améliorer la qualité de l'air et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. C'est d'ailleurs en grande partie pour cette raison que la direction de l'environnement du District fédéral, et non pas celle du transport et de la voirie, a été chargée de la mise en œuvre du projet. Le choix de l'avenue sur laquelle a été mise en place la première ligne (c'est également vrai pour les suivantes) a procédé d'une même logique : la demande de mobilité existante, ses caractéristiques spécifiques, son origine, sa destination, ont finalement très peu compté. La faisabilité de la négociation avec les concessionnaires présents sur les axes concernés a primé avant tout. Aujourd'hui encore, le *Metrobús* est, sur le plan international, le fleuron du DF en matière de lutte contre le changement climatique, et la vente de « crédits carbone » qu'il permet, constitue l'un des bénéfices fortement médiatisés. Ce nouveau transport a été historiquement le 6^{ème} réseau au monde à avoir été validé comme mécanisme de développement propre. A Mexico, c'est avant tout ce succès qui est encore mis en avant par le gouvernement local pour souligner l'importance de ce système de transport et pour légitimer, par ailleurs, la plupart des actions entreprises en matière de mobilité. On comprend mieux, dans ce contexte, les carences parfois étonnantes du *Metrobús* de Mexico, en tant qu'infrastructure dédiée à la mobilité intra-urbaine. Là n'était pas l'essentiel et la réussite se mesure sur un autre plan.

*Une réorganisation du transport au coup par coup :
la prédominance d'une logique de projet*

La « réforme » du transport collectif qui a été entreprise à Mexico, se fait véritablement au coup par coup, en fonction des possibilités qui se présentent et non pas dans le cadre d'une stratégie préalable clairement définie. Les fonctionnaires du *Metrobús* insistent sur ce sujet : chaque ligne est une expérience différente et unique, « sur mesure » et totalement indépendante des précédentes, même s'il existe bien sûr un effet d'apprentissage indéniable. La « reconquête » du transport collectif concédé ne se fait donc en aucun cas dans le cadre d'une réforme globale, comme à Santiago du Chili, où a été mis en place le système *Transantiago*, un plan qui a ambitionné de transformer d'un coup tout le système de transport de

la ville (Mardones, 2008 ; Flores et Galicia, 2010). À Mexico, on avance à vue, on détermine quel sera le prochain axe où l'installation d'un *Métrobus* sera faisable (avant tout en fonction des dispositions des concessionnaires présents), on négocie et on trouve dans chaque cas une solution et un montage différents. Les schémas de financement des lignes existantes sont par exemple très distincts : investissement public pour la ligne 1 ; recours au fonds d'investissement dans les voies de communication pour la ligne 2 ; investissement privé à travers un projet de prestation de service pour la ligne 3 ; ressources compensatoires liées à la construction de la *Supervia Poniente*, nouvelle autoroute urbaine à péage récemment mise en service dans le DF pour la ligne 4; Fonds National d'Infrastructures pour la ligne 5, etc. La réforme progressive du transport concédé suit indéniablement une logique de projet.

Ce pragmatisme s'avère être très efficace, puisqu'en moins d'une décennie, le *Metrobús*, avec ses atouts et ses imperfections, s'est imposé comme une option très satisfaisante. Les difficultés rencontrées à Santiago du Chili dans la mise en place du *Transantiago* donnent sans doute raison, d'une certaine manière, à la méthode expérimentée à Mexico : pour reconquérir le transport public concédé dans la ville, un secteur très sensible, faisons-le par étapes ponctuelles et en capitalisant les avancées successives. La méthode soulève toutefois un certain nombre d'interrogations majeures, en particulier en raison de son incompatibilité totale avec la notion de planification urbaine, pourtant indispensable dans une métropole de cette taille. Est-ce un hasard si le DF n'a pas reformulé son plan d'aménagement urbain depuis plus de dix ans, malgré des changements majeurs survenus dans la ville et qui rendent ce dernier largement obsolète? La procédure de révision a été lancée en 2006, au début du mandat du prédécesseur du maire actuel, avec l'idée d'élaborer le premier plan participatif de Mexico. Mais dans un contexte dominé par un urbanisme de projets (avant tout issus du puissant secteur immobilier), le dossier, déjà passablement enlisé, est vite passé au second plan. A nouveau repris par le maire élu en 2012, il connaît d'importantes difficultés à avancer et le District fédéral ne dispose toujours pas, fin 2014, d'un plan d'urbanisme actualisé qui intègre notamment toutes les infrastructures développées depuis le milieu des années 2000 en matière de mobilité motorisée, collective ou individuelle. De nouvelles lignes de transport et en particulier de *Metrobús* sont prévues dans un futur proche, mais on ne peut encore dire où elles seront construites, leur réalisation dépendant d'éléments extérieurs et non pas d'une vision que l'on pourrait avoir de la ville à moyen terme, selon une logique de planification urbaine.

Une réforme rendue possible grâce à un fort subventionnement de la part des autorités locales

Une autre réserve à émettre concernant l'expérience de réorganisation du transport occasionnée par le projet *Metrobús* tient au fort subventionnement public que cette « réforme » du transport collectif concédé a impliqué. Dans un contexte caractérisé plutôt par une raréfaction croissante des ressources, celui-ci est-il tenable ? Le projet est-il dans ce contexte « durable » ? Pourrait-on imaginer poursuivre cette « réforme » de manière soutenue ? Concernant cette question, comme on l'a expliqué précédemment, dans le domaine du transport public, le maintien d'un coût peu élevé est un principe auquel le gouvernement du District fédéral tient tout particulièrement (Paquette, 2010). Les tarifs pratiqués dans le transport semi formel concédé qui assure les déplacements de la majorité des citoyens, sont fixés par les autorités à un niveau bas qui n'est que très peu souvent revu à la hausse, malgré des demandes récurrentes des opérateurs. En ce qui concerne le métro, géré par l'entreprise publique décentralisée du District fédéral *Sistema de Transporte Colectivo Metro*, ce dernier bénéficie d'une très importante subvention de la part du gouvernement local, dont il dépend entièrement, ce qui en ferait l'un des moins chers au monde pour les usagers. Un trajet coûte en 2014 5 pesos (28 centimes d'euros) alors que son coût réel est de 10,5 pesos. Le métro absorbe de fait 10% du budget global du District fédéral et 77% de ses dépenses en transport public. La subvention dont il a bénéficié en 2013, en forte augmentation par rapport aux années précédentes, a représenté pas moins de 8 milliards de pesos, soit 466 millions d'euros⁹.

Le *Metrobús*, derrière ses apparences de transport indépendant du gouvernement local car géré par des opérateurs privés, bénéficie également de subventions très importantes, même si elles sont indirectes. D'une part, l'entreprise publique déconcentrée qui régule le service est totalement financée par le District fédéral (personnel, locaux, fonctionnement), de même que le nettoyage, la maintenance, la surveillance policière des cinq lignes existantes et le personnel de supervision qui vérifie la fréquence des rotations d'autobus et le bon fonctionnement du système en général (30 à 40 superviseurs pour le volet financier ; 60 à 80 pour l'opération en tant que telle). Le prix du billet, initialement fixé à 3,5 pesos, est aujourd'hui de 6 pesos (34 centimes d'euros) ; cette hausse, nécessaire en raison de

9. Source : Rapport 2013 de la Commission de mobilité, transport et voirie, Assemblée législative du DF, VI^e législature. <http://www.metro.df.gob.mx/organismo/informes.html>

l'augmentation du prix du carburant, a toutefois été contenue durant 42 mois sans être répercutée sur les usagers. Ce tarif est très faible et permet tout juste de payer les opérateurs, même si d'autres ressources s'ajoutent à celles qui résultent de la vente des billets, comme la publicité ou encore la vente de « crédits carbone ». L'équilibre financier du système est en réalité très précaire. L'entreprise *Metrobús* reconnaît que si l'on appliquait le principe de la gratuité non pas à partir de 70 ans, mais pour les plus de 60 ans, comme c'est le cas dans le métro, le *Metrobús* ne serait pas viable. Ses responsables soulignent qu'heureusement, « *de toutes façons, quand l'argent manque, le gouvernement du DF met la main à la poche* ».

La situation n'est guère différente pour le *Mexibús* qui circule dans l'État de Mexico, où les tarifs du transport collectif concédé sont pourtant beaucoup moins contrôlés et contenus que dans le District fédéral. Selon le consortium opérateur de la ligne, le prix du billet ne pouvait être initialement inférieur à 7 pesos, sous peine de menacer l'équilibre financier du nouveau transport. Mais au moment de la mise en service du *Mexibús*, le gouverneur de l'État de Mexico a fait clairement savoir que le tarif ne pouvait en aucun cas excéder celui du *Metrobús* du DF, soit 5 pesos. La décision a alors été prise de subventionner chaque voyage à hauteur de 2 pesos, ce qui représentait une somme importante pour le gouvernement local, puisque le *Mexibús* transportait déjà, à ses débuts, 130 000 usagers par jour. Aujourd'hui, ce dernier s'est aligné sur le *Metrobús* (6 pesos). Et de fait, si les membres du consortium s'en sortent financièrement, ce n'est pas grâce aux recettes liées aux passagers actuels de la ligne de BRT, mais parce que les entreprises continuent à assurer le service, selon le mode des concessions traditionnelles, sur les innombrables lignes qui alimentent le *Mexibús* et qui transportent à des tarifs beaucoup plus élevés un très grand nombre de passagers ; quelque 2 millions d'habitants vivent dans la zone d'influence du BRT de l'État de Mexico.

Une réforme issue de négociations politiques totalement opaques

Finalement, une dernière réserve, et non des moindres, concernant la réforme du transport qu'a constitué la mise en service de lignes de BRT dans la zone métropolitaine de Mexico concerne l'opacité des négociations qui ont permis sa mise en œuvre. Que ce soit dans le District fédéral ou dans l'État de Mexico, rien n'a percé concernant les pourparlers qui ont permis la réalisation des deux projets de BRT, une entreprise très complexe

compte-tenu de la force politique et de la capacité de résistance des opérateurs contrôlant le secteur. Les arrondissements qui composent le DF et qui constituent l'échelon administratif et politique inférieur n'ont pas été impliqués dans la réforme¹⁰. Dans l'État de Mexico, le constat est le même pour ce qui concerne les municipalités. Les usagers, qui sont pourtant aujourd'hui formellement représentés dans le conseil d'administration des deux systèmes de transport, n'ont pas non plus été informés, pas plus que les habitants en général. Les accords ont été conclus dans les deux cas entre le gouvernement local qui a engagé la réforme et la nébuleuse très politisée des opérateurs du transport public concédé, sans qu'on en connaisse les tenants ni les aboutissants.

Manière de faire habituelle dans la capitale mexicaine pour la gestion urbaine, la négociation au plus haut niveau, sans que la société civile n'en connaisse la teneur, est largement privilégiée pour ce qui a trait à la réorganisation des services urbains en général (voir à ce sujet le chapitre consacré dans cet ouvrage à la gestion des déchets à Mexico : la fermeture de la grande décharge à ciel ouvert que constituait le *Bordo Poniente* s'est réalisée dans un contexte similaire d'opacité totale des négociations entre acteurs impliqués). Cette particularité pose question, en particulier pour la pérennité des accords passés et donc celle de la réorganisation des services opérée. La participation citoyenne, affichée pourtant comme une priorité depuis quinze ans par les gouvernements successifs du District fédéral, ne s'applique en réalité que pour certains programmes spécifiques, comme c'est le cas de l'amélioration de quartier grâce à des budgets participatifs. La société civile reste la grande absente de la scène multi-acteurs qu'implique la gestion des services urbains de base, dont le transport, y compris dans le contexte d'une modernisation de celui-ci. Les services urbains semblent relever d'un univers à part, très technique et opaque pour les administrés, qui sont bien peu au fait et ne se préoccupent guère de leur fonctionnement, et encore moins des choix qu'il serait possible de faire en la matière, collectivement¹¹.

10. Le District fédéral est divisé en seize délégations politiques et administratives, sorte d'arrondissements qui sont dirigés depuis l'année 2000 par des « délégués » élus par la population. Une réforme pour transformer ces arrondissements en municipalités est actuellement en cours d'élaboration.

11. Cette caractéristique distingue fortement Mexico d'autres métropoles de la région latino-américaine, comme Bogota, Sao Paulo, ou bien encore Santiago du Chili : dans ces villes, il n'est pas rare d'assister à des manifestations d'usagers du transport pour protester contre le coût trop élevé du transport ou bien encore la qualité insuffisante du service.

Conclusion

Bien qu'elle constitue une réforme du transport loin d'être exemplaire, la mise en place du *Metrobús* a eu un impact très important dans la ville de Mexico, sans doute plus qu'il n'y paraît. Elle a signifié le début d'une reprise en main par les autorités d'un service urbain essentiel tout à fait stratégique. Cette transformation ne s'est par ailleurs pas limitée au seul District fédéral mais s'est étendue à l'État de Mexico voisin, réputé pourtant particulièrement sensible en matière de transport collectif.

Conséquence indirecte (et non planifiée) de cette réforme progressive et partielle engagée dans le champ du transport public concédé, la question de la mobilité en général, voire celle de l'aménagement urbain, sont devenues une préoccupation croissante pour les gouvernements locaux, à la faveur du changement de rapport de force au profit du public. Bien qu'initialement et toujours très peu urbain dans ses objectifs comme dans ses caractéristiques, le *Metrobús* a donc eu, paradoxalement, un impact considérable. Au-delà de l'amélioration de l'offre de transport, ce sont surtout ces bénéfices énormes qu'il convient de souligner.

Il est intéressant de constater que dans l'ensemble de l'Amérique latine tout comme à Mexico, les projets de BRT, qui se sont littéralement démultipliés au cours des dix dernières années, ont joué un rôle très important dans les villes. En démontrant aux collectivités locales qu'elles pouvaient (re)prendre la main, elles ont servi de véritable catalyseur pour que le secteur public commence à investir le domaine de la mobilité et par suite à prendre conscience de l'importance de l'aménagement urbain. Dans la région, la réforme du transport concédé a donc marqué le début d'une reconquête urbaine qui passe par une transformation de la gouvernance d'un secteur urbain stratégique, avec un renforcement du rôle des gouvernements locaux. Dans une Amérique latine urbaine très néo-libérale, où les grandes villes sont largement façonnées par les intérêts privés, qu'ils relèvent du secteur immobilier ou d'acteurs plus informels impliqués dans la gestion des services de base, le changement mérite d'être remarqué.

Bibliographie

FIGUEROA O., « Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina », *EURE* (Chili), vol. 31, n. 94, 2005, pp. 41-53.

FLORES RAMIREZ M.L. et GALICIA VILLANUEVA S., « El sistema de transporte nuevo *Metrobús* de México como estrategia en el cuidado del medio ambiente », *Revue CENIC* (Mexique), vol. 41, 2010, pp. 1-7

GARZA G., « Ámbitos de expansión territorial », in G. GARZA (éd.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico DF, El Colegio de México, 2005, pp. 237-246.

MARDONES R., « Chile: Transantiago recargado », *Revista de ciencia política* (Chili), vol.8, n°1, 2008, pp. 103-119.

MONTEZUMA R., « Ciudad y transporte. La movilidad urbana », in Balbo M. et al., *La ciudad inclusiva*, Santiago du Chili, Cahiers de la CEPAL, n°88, 2003, pp. 175-191.

NEGRETE M.E., « Prioridades en el transporte metropolitano », in Roberto Eibenschutz e Ligia González (coord.), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Mexico DF, Chambre des Députés, Universidad Autonome Métropolitaine et Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009.

— (dir.), « Grandes temas sobre transporte, vialidad y movilidad », in *Metrópoli /2025, Una visión sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Vol II, Habitabilidad, 2006.

OLAVARRIA GAMBÍ M., « De la formulación a la implementación del *Transantiago*. Análisis del proceso político de una política pública », *Gestión y política pública* (Chili), vol. 22, n°2, 2013, pp. 355-400.

PAQUETTE C. et NEGRETE M.E., « Transport collectif, développement urbain et inclusion sociale à Mexico. Le rôle et les limites du transport public concédé », *GeoTransports*, n°1-2, 2013, pp. 115-128.

PAQUETTE C., « Les politiques d'investissement urbain », pp. 185-202, in *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*. Paris, AFD, n°4, 2014.

—, « La gouvernance des services urbains essentiels dans la zone métropolitaine de Mexico. Etude réalisée pour Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et le gouvernement du District fédéral de Mexico », contribution au chapitre « Métropoles » du rapport mondial GOLD III de CGLU, 2012, 26 p.

—, « Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité », *Tiers-Monde*, n° 201, 2010, pp. 157-175.

—, « El Metrobús en el contexto de la redensificación urbana: Implicaciones y oportunidades », in José Luis LEZAMA et Clara SALAZAR, *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la Ciudad de México*, Mexico DF, El Colegio de México, 2008, pp. 195-240.

PAQUETTE C. et DELAUNAY D., « Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México », *Eure* (Chili), vol. 35, n° 105, 2009, pp. 95-112.

SALAZAR C. et al., *Estudio urbano socioeconómico de los corredores de transporte en la Ciudad de México*, Mexico DF, El Colegio de México. Etude pour le gouvernement du District fédéral, trois tomes, 2005, 458 p.

5

La fermeture d'une décharge

Un défi pour la gouvernance des déchets à Mexico

Vicente UGALDE

La gestion des déchets dans une métropole comme celle de la vallée de Mexico qui produit par jour 12 000 tonnes de déchets urbains, repose depuis des années sur un système fragile où s'entremêlent l'informalité et des modes d'action relativement formalisés, où s'articulent les multiples échelles de gouvernement et des acteurs privés de types variés. Cet équilibre précaire, toujours au bord de l'implosion, est fortement mis en jeu par la fermeture du Bordo Poniente, principale décharge de la vallée. Celle-ci, située sur des terrains de propriété publique fédérale, fut fermée le 19 décembre 2011.

Depuis, les déchets solides urbains (*Residuos sólidos urbanos, RSU*) non recyclables sont envoyés vers quatre décharges privées situées dans l'État de Mexico. A cette occasion, l'idée consensuelle de réduire la production des déchets urbains dans la ville revient sur le devant de la scène publique, comme une solution possible face à l'urgence de la situation. C'est l'opportunité qu'a constitué le processus de fermeture de cette décharge que le présent texte propose d'analyser.

L'effet mobilisateur de l'urgence ne doit cependant pas faire oublier la capacité de l'événement à révéler le comportement de certains acteurs:

d'une part, de ceux qui cherchent à orienter l'action ; d'autres, les agents apparemment responsables de l'exécution mécanique des orientations gouvernementales, et d'autre part, ceux qui par leurs comportements et leurs stratégies résistent, soutiennent ou s'accommodent des directions qu'empruntent les changements dans la gestion des déchets suite à la fermeture de la décharge du Bordo Poniente.

En effet, cette fermeture constitue un moment qui met en évidence le labour quotidien de la gestion des déchets : d'abord, les pratiques concrètes des opérateurs, puis celles du gouvernement pour mettre en œuvre un processus qui implique des milliers d'actifs, des ressources publiques considérables et touche tous les habitants. Il est alors possible de repérer, de manière réitérée, des situations, des moments et des lieux où le gouvernement cesse d'exercer son pouvoir ou en tout cas, cesse d'organiser des activités qui sont pourtant apparemment propres à son champ d'intervention. L'observation des changements provoqués par cette fermeture permet d'interroger la manière dont les autorités locales cherchent à orienter et à organiser l'intervention des acteurs tant publics que privés autour de la gestion des déchets.

Parmi la nombreuse littérature en relation avec la notion polysémique et récurrente de gouvernance, une part importante traite de phénomènes marqués par les limites du gouvernement, le dépassement de l'État (Rhodes, 2000 ; Chevalier, 2003) et par les limites de la capacité de ce dernier à intégrer, à représenter des intérêts locaux et à développer des stratégies pour conduire les acteurs économiques et sociaux des villes (Le Galès, 1998). Cette littérature suscite des interrogations quant à la manière dont sont gouvernés les déchets, et aux instruments d'action publique utilisés et si ces instruments, qu'ils soient nouveaux ou non, donnent l'impression qu'en certaines circonstances, les déchets sont gérés avec plus ou moins d'efficacité. La période qui précède la fermeture du Bordo Poniente à Mexico peut être qualifiée d'intense dans la mesure où elle constitue l'occasion de remettre à plat la gestion, d'engager des négociations qui avaient été négligées, et de mettre en adéquation la réglementation la plus récente avec ce qui se pratiquait concrètement en matière de collecte et de recyclage.

Comme le suggère Le Galès (2011), analyser la ville, en tant qu'acteur collectif avec une capacité de gouvernance, suppose de se focaliser sur le gouvernement (son appareil, ses institutions, sa bureaucratie, ses instruments, les ressources qu'il mobilise, ses activités et ses fonctions). Mais cela suppose également de s'intéresser au côté illégal de la ville, qui inclut les activités invisibles -ou que l'on ne veut pas voir- et qui pourtant

contribuent à faire fonctionner la ville. Or, depuis quelques années les activités liées à la collecte des déchets en ville et leur mise en décharge ont révélé l'implication de réseaux proches de la grande délinquance, notamment les mafias italiennes (cas de Naples ou encore récemment de certaines villes roumaines). La collecte des déchets à Mexico ne se situe pas dans ces cas extrêmes ; cependant, certains observateurs (notamment H. Castillo, 1983 ; 2006, qui a réalisé une étude ethnographique des activités développées au sein d'une décharge, et ce malgré la difficulté de l'accès à l'information) signalent les logiques mafieuses et népotistes existant au moins à l'intérieur des décharges.

L'impression que les activités liées aux déchets sont gouvernées de façon incomplète ou avec une faible intensité, provient de situations ou de segments de la gestion des déchets qui laissent apparaître les limites et les discontinuités du gouvernement.

C'est précisément ce point qui oriente le questionnement de ce texte : qui gouverne les déchets et comment sont-ils gérés ? La fermeture du Bordo Poniente, en mettant en évidence certaines pratiques et accommodements qui rendent possible la gestion des déchets dans la capitale du pays, constitue un moment pertinent pour aborder ces questions. Ce moment peut aussi être significatif de la manière dont la gestion gouvernementale est affectée par le contexte métropolitain.

Outre ces questionnements, il faut en ajouter un autre, peut-être plus fondamental encore, quant aux chiffres avancés en matière de gestion des déchets, et plus généralement quant à la connaissance de l'ampleur du problème. D'une part, les chiffres avancés ne sont pas totalement fiables et diffèrent d'un auteur à l'autre, d'une administration à l'autre ; d'autre part, il existe une réticence (pas toujours justifiée) des autorités à diffuser des données chiffrées. Enfin, les mécanismes informels qui caractérisent cette gestion des déchets limitent aussi l'accès à des données plus fiables (notamment quant aux ressources générées par le recyclage). Ainsi, même si les données utilisées dans ce texte semblent basiques (nombres de circuits et d'unités de ramassage, nombre d'employés formels et informels), elles ne sont pas forcément rendues publiques, ce qui contribue à rendre opaque (volontairement ou involontairement) la gestion des déchets dans la ville de Mexico.

La marche vers la fermeture du Bordo Poniente

Pendant plus de vingt ans, la principale solution à la fermeture des décharges parvenues à saturation consistait en l'ouverture de nouveaux sites. La fermeture du Bordo Poniente – et surtout la période qui précède cette fermeture – annonce une nouvelle étape dans laquelle la perspective d'ouverture d'une nouvelle grande décharge n'est plus aussi facilement envisageable qu'auparavant. Ce changement de perspective bouleverse l'équilibre des pouvoirs et oblige les autorités à entrer en négociations avec des acteurs qui ne participaient pas antérieurement à la gestion des déchets.

Le Bordo Poniente : une solution provisoire

En son temps, l'ouverture du Bordo Poniente a été une réponse à la fermeture de plusieurs décharges à ciel ouvert opérant depuis le début des années quatre-vingt principalement dans le District Fédéral (DF)¹. Le plan-cadre des déchets solides du Département du District Fédéral (appartenant à l'administration publique fédérale et qui a précédé l'actuel Gouvernement du District Fédéral), mis en œuvre en 1984, proposa de fermer et réhabiliter ces sites (Castillo 2005, p.159). Sept d'entre eux furent ainsi clôturés, dont certains de grandes dimensions comme ceux de San Lorenzo Tezonco en 1985 et ceux de Santa Fe et de Santa Cruz Meyehualco, le plus étendu (135 hectares) en 1987. En 1985, le gouvernement avait initié la construction de deux sites pour y déposer les déchets : l'un dans la zone de Santa Fe² (Prados de la Montaña), et l'autre de 135 hectares à l'ouest de la ville de Bordo Poniente (Alvarez y López, 1999). En 1992, le Département du District fédéral et la Commission nationale de l'eau signèrent un accord qui concédait l'usage des terrains fédéraux du lac de Texcoco, où se situait le Bordo Poniente, pour le traitement, l'exploitation et la disposition finale des déchets solides. Il y était stipulé que la construction des usines de traitement et de la décharge se soumettrait à des « règles techniques et d'opération » annexées au

1. Dans les délégations Milpa Alta, Tláhuac, Venustiano Carranza et Gustavo A. Madero, dans la zone montagneuse de El Ajusco, à Cuauhtépec, à San Lorenzo Tezonco, à Santa Cruz Meyehualco, à l'ouest de la ville à Santa Fe et dans le vase régulateur de Texcoco.

2. Sur laquelle une fois clôturée, s'est développé le mégaprojet urbain de Santa Fe qui héberge un important quartier d'affaires de la capitale.

contrat, indiquant notamment la capacité limite. En effet, dès cette époque, l'avenir de la décharge était programmé comme d'autres sites arrivés en fin de vie. Ce fut le cas de la décharge de Santa Fe, qui, après sept années de fonctionnement, serait fermée en 1994. En juin 2003, une première option est d'autoriser l'augmentation de la capacité du Bordo Poniente par un addendum à ces règles techniques et d'opération qui permet une hauteur de 12 mètres des cellules de déchets solides de quatrième étape dans le Bordo. Mais cela ne résolvait pas la contrainte d'atteindre tôt ou tard la capacité maximale de la décharge. Sur la base de l'addendum de 2003, en septembre 2004, le ministère fédéral de l'environnement (SEMARNAT), en vertu du fait que la décharge se trouvait sur des terrains de propriété fédérale, décida qu'elle fermerait le 31 août 2008. Le nouveau chef du gouvernement du DF qui prit ses fonctions en 2007 intégra dans son agenda ce thème d'une certaine « urgence »³.

Le bras de fer entre le gouvernement fédéral et le GDF

Pour faire face au problème de décharge finale des déchets, le Gouvernement du District Fédéral (GDF) sollicita à plusieurs occasions auprès du SEMARNAT la possibilité de surseoir à la décision de fermeture du Bordo. Cependant, la négociation n'était pas menée dans les meilleures conditions: les négociateurs montèrent progressivement le ton et les positions s'exacerbèrent, notamment à propos du risque environnemental que constituait la décharge⁴. La dernière prorogation expira le 15 janvier 2009. L'avènement de cette date ne se traduisit pas automatiquement par la fermeture de la décharge car le GDF mena une action en justice pour en prolonger le fonctionnement. En novembre 2010, au milieu d'une confrontation médiatique et judiciaire, le SEMARNAT et le GDF signèrent un accord pour la cessation définitive du Bordo Poniente qui devait entrer en vigueur le 1 janvier 2012. Quelques jours avant l'échéance, le 19 décembre 2011, la décharge fut fermée. Comme elle ne fut pas exempte de désajustements tant dans la collecte que dans le transport des déchets vers leur nouvelle destination, la situation fit

3. Le Programme général de développement du District Fédéral 2008-2012 reconnaissait que le dépôt sanitaire avait atteint les limites de sa capacité (Gouvernement du District Fédéral, 2008, p. 60).

4. Une synthèse des négociations infructueuses et rugueuses qui furent menées entre la Commission nationale de l'eau et le GDF peuvent être consultées dans le n° 72 de la revue *Revista Teorema Ambiental* de novembre 2008, dédié à la fermeture du Bordo Poniente (*Teorema Ambiental*, 2008).

l'objet d'une couverture médiatique inhabituelle les semaines précédents la fermeture, plus particulièrement la face visible de cette transition : les ordures non ramassées⁵. Dès lors, le GDF n'étaient pas à l'abri de critiques sévères autant de la part des personnalités associées à la politique⁶ que de l'administration, notamment – et sans grande surprise – de la Commission nationale de l'eau à propos d'une gestion basée sur la diminution des déchets à partir de la séparation des déchets organiques destinés à la fabrication de compost. Cette commission signalait que l'usine de compostage, localisée sur les terrains du Bordo Poniente était une source de pollution et opérait sans rigueur technique et, de ce point de vue, ne respectait pas l'accord établi pour la fermeture du Bordo de 2008⁷.

Les critiques antérieures et postérieures à la fermeture n'empêchèrent pas le GDF de mettre en marche le processus de remise en état de la décharge. En mars 2012, commença formellement ce processus avec la publication de l'appel d'offres public pour la fermeture de la décharge et l'exploitation du biogaz, remportée en novembre par le Consortium BMLMX Power Company SAPI, composé de quatre entreprises mexicaines et deux espagnoles, chargé de l'assainissement de la décharge et de l'utilisation du biogaz produit par environ 72 millions de tonnes de déchets, pour une durée de 25 ans⁸.

La fermeture a révélé en tout cas un pilotage important du gouvernement dans la mobilisation de ressources et de personnes mais dans le même temps, la fermeture a été rendue possible seulement grâce à la disposition favorable de certains acteurs impliqués dans la gouvernance des déchets.

5. Dans le quotidien *El Reforma* entre le 20 et le 31 décembre 2011, 71 notes sont parues avec dans leur titre les expressions “Bordo Poniente”, “déchets”, “résidus” ou “poubelle”. 53 notes parurent avec cette dernière expression ce qui dénote que la fermeture du Bordo Poniente se traduit pour ce journal et probablement pour les citoyens comme un évènement qui se résumait principalement à un thème de poubelle et des désagréments qu'elle générerait.

6. Presque un an après la fermeture, Gabriel Quadri, une figure influente dans le thème environnemental et candidat à la présidence de la République en 2012, exprimait dans sa colonne du journal *El Economista* une critique sévère du nouveau système de gestion des déchets urbains du District Fédéral. “Le GDF dans son labyrinthe (de poubelle)”, *Diario El Economista*, 1er novembre 2012.

7. *El Reforma* du vendredi 3 août 2012 section Ville, p. 5.

8. “GDF choisit une entreprise qui exploitera le biogaz du Bordo Poniente”, *Diario El Economista*, 1er novembre 2012.

Les options pour palier la fermeture du Bordo Poniente

Après la fermeture de la décharge, gérer plus de douze mille tonnes de déchets générés par les 8 851 080 habitants (GDF, 2011) du District Fédéral, suppose de considérer différentes options. En effet, dès 2007, le gouvernement du DF met en place une stratégie relative à la modernisation des méthodes de ramassage, transfert, traitement et élimination des déchets, dans le Plan vert de la ville de Mexico et dans le Programme général de développement. La première option consiste à reprendre la solution utilisée antérieurement, à savoir la création d'une nouvelle décharge. Le gouvernement proposait de « construire un centre intégral pour le traitement des déchets solides » sur le territoire de la délégation Tlahuac. Cependant, l'opposition des habitants et les restrictions financières, amplifiées par la construction de la ligne 12 du métro poussa le gouvernement à abandonner le projet (Latargère 2014)⁹.

Face à cet échec, le gouvernement se tourne vers une option qui envisage un système métropolitain de décharges. Il engage alors des négociations avec les autorités de l'État de Mexico. Cependant, elles ne se concrétisèrent pas immédiatement, notamment parce que le gouvernement de l'État de Mexico avait à l'époque opté pour la voie de décharges en concession à des opérateurs privés¹⁰. Cette option sera finalement adoptée à partir de 2012, au moment de la fermeture du Bordo Poniente.

La partie suivante permettra d'examiner comment le gouvernement du DF est finalement revenu sur sa posture initiale et renégocia avec ses homologues de l'État de Mexico, introduisant de fait de nouveaux acteurs privés (les concessionnaires) dans la gestion des déchets.

Face à l'imminence de la fermeture, en troisième option, le GDF propose de reprendre l'idée de système de gestion intégrale, pour laquelle le pari principal consiste à accroître le ramassage des déchets organiques non mélangés et de réduire ainsi la charge des déchets destinés à l'élimination. Avec cette décision, la quantité de déchets destinée à être mis en décharge passe en un an de plus de 12 000 tonnes à 5459 tonnes par jour, ce qui rendit possible la fermeture du Bordo en décembre 2012. L'idée de

9. Dans une entrevue de la revue *Teorema Ambiental*, le ministre des travaux publics du District Fédéral, Jorge Arganiz Díaz mentionne l'idée d'installer deux centres intégraux de recyclages, dont un à Tlahuac (*Teorema Ambiental*, 2008).

10. Entretien avec un fonctionnaire de la Commission pour la gestion intégrale des déchets réalisé en mars 2012 et aussi Jorge Arganiz Díaz (*Teorema Ambiental*, 2008)

minimiser la production de déchets urbains était au cœur de la loi des déchets du DF adoptée en 2003. Pourtant, les ajustements nécessaires à l'application de cette nouvelle loi avaient tardé à être mis en place ; or, c'est au moment des discussions sur la fermeture du Bordo Poniente que le gouvernement prend à bras le corps l'application de cette loi. Ainsi, les changements les plus importants qui permirent de réduire la quantité de déchets destinés à la décharge finale se réalisèrent, comme nous le verrons, dans le cadre de relations entre le gouvernement local et d'une part ses agents, d'autre part avec l'État de Mexico, et enfin avec certains acteurs privés. Ces changements ne seront cependant pas suffisants pour répondre au défi économique et organisationnel que suppose la fermeture du Bordo.

La gestion des déchets au défi de la fermeture

La transition que suppose la fermeture du Bordo Poniente a été possible grâce à un concours de circonstances. Parmi celles-ci, un ensemble d'accords fut déterminant pour éviter que la gestion des déchets à Mexico ne s'effondre. Pour mettre en évidence l'importance de ces arrangements, il convient de revenir sur le fonctionnement de la gestion dans la période antérieure à 2012.

Les obstacles matériels à l'application de la réglementation

Au-delà du manque récurrent de sites de décharge finale, l'obstacle le plus prégnant et en même temps le plus classique fut le manque de camions bennes spéciaux adaptés au ramassage séparé des ordures (camion-benne bi-compartmenté). En effet, la plus complète et spécifique des réglementations pour minimiser la production des déchets était vouée à l'échec par ce simple constat : les conditions matérielles de son application ne sont pas réunies et se résument presque essentiellement à la présence dans un circuit de camion-benne bi-compartmenté.

En 2010, le gouvernement de la ville comptait treize stations de transfert, trois usines de tri, six usines de compostage et 2485 camions-bennes répartis entre 1730 circuits de ramassage (GDF 2011). La Loi des déchets

du District Fédéral¹¹ établit depuis 2003 les bases pour réguler la gestion intégrale des déchets solides urbains et des déchets de gestion spéciale¹², tout comme le service public de nettoyage. A la différence du Règlement pour le service de nettoyage du DF qui établit que les bénéficiaires de ce service doivent s'efforcer de séparer les déchets organiques des autres détrit¹³, la loi de 2003 rend obligatoire cette séparation¹⁴. Ce régime juridique introduit en outre la notion de "responsabilité partagée" en obligeant notamment les gros producteurs de déchets et les prestataires de services à élaborer des plans de gestion. Le Programme de gestion intégrale des déchets solides pour le District Fédéral¹⁵ encadre l'élaboration et l'opération des autres programmes comme le Programme de gestion environnementale des PET¹⁶, le Plan de gestion des huiles de vidanges usagées et des emballages vides dans les stations services¹⁷, le Plan de gestion des cartouches d'encre usées et le Plan de gestion des emballages usés de carton laminé (GDF, 2006).

L'obligation de la séparation n'a cependant pas été mis en œuvre immédiatement puisque les conditions matérielles n'étaient pas réunies, plus particulièrement les circuits de ramassage ne disposaient pas (et ne disposent toujours pas) de camions-bennes bi-compartmentés. L'introduction de ce type d'unité a pris plusieurs années et est loin d'être achevée. En 2010, le ramassage séparé était effectué uniquement dans 633 circuits de 559 quartiers, soit 37 % des circuits et 34 % des quartiers (GDF 2010, p. 13)¹⁸.

11. Loi des déchets solides du District Fédéral, Gazette Officielle du District Fédéral, 10 avril 2003.

12. Ce sont les déchets qui ne sont ni ménagers, ni dangereux (art. 19 de la loi générale pour la prévention et la gestion intégrale des déchets, Journal officiel de la Fédération, 8 octobre 2010). Ce texte se limite aux déchets ménagers dans la mesure où la gestion des déchets spéciaux implique d'autres réglementations et d'autres types de mesures et d'acteurs.

13. Journal Officiel de la Fédération du 27 juillet 1989.

14. Règlement publié dans la Gazette Officielle du DF du 2 février 2009.

15. Gazette Officielle du District Fédéral du 1^{er} octobre 2004.

16. Ce programme opère par un Accord général de concertation pour réduire la disposition inadéquate des déchets des emballages en PET (polyéthylène téréphtalate), signé entre le GDF et l'association civile Ecologie et Engagement entrepreneuriale en 2002. Son objectif est la récupération de ce type d'emballage.

17. Mis en place en 2005, ce programme comprend environ vingt-sept stations du groupe Consorcio Gasolinero Plus S.A de CV (Groupe Hidrosimna).

18. Les données dont on dispose ne sont pas actualisées, mais les entretiens effectués insistent sur le fait qu'en 2011, la couverture géographique du service de

Ces retards ont entravé le processus d'application de la loi. En conséquence, les autorités optent pour introduire des ajustements dans le cadre juridique. A la fin 2008, un décret avait ajouté de nouvelles dispositions au Règlement de la loi des déchets du DF de 2003, qui dérogeaient à l'application des sanctions : l'administration ne sanctionnerait pas les contrevenants tant que le Programme intégral de déchets solides ne remplacerait pas celui de 2004 (Programme pour la prestation du service public de nettoyage) et tant que les programmes des délégations pour la prestation du service public de nettoyage ne seraient pas élaborés ou actualisés¹⁹. Le manque d'unités aménagées pour transporter les déchets séparément implique que le cadre légal s'adapte et réajuste ses fins et ses moyens. C'est ce qui conduit le GDF à trouver d'autres solutions.

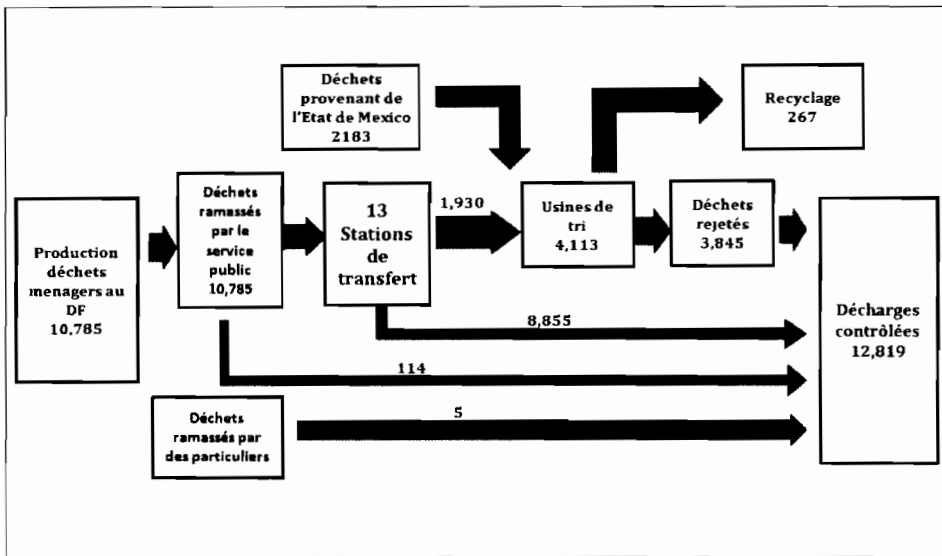


Fig. 1. – Diagramme de flux des déchets solides 2007 – (en tonnes)

Source: Ministère des travaux et des services urbains

ramassage séparé a augmenté de manière considérable.

19. Décret publié dans la Gazette officielle du DF du 23 décembre 2008.

Le gouvernement met en œuvre des mesures pour limiter la quantité de déchets destinés à être éliminés ; il cherche à augmenter leur réutilisation notamment en renforçant les marchés émergents de recyclage de certains déchets. En 2007, comme on peut le voir dans la figure 1, après être passés par les treize stations de transfert dans lesquelles se réalisaient les tâches de tri, plus de 8 000 tonnes de déchets étaient conduites au Bordo Poniente. En 2012, les treize stations de transfert continuent d'être opérationnelles, mais en plus trois unités de tri (à San Juan de Aragón, au Bordo Poniente et à Santa Catarina), sont réhabilitées (voir figure 2). Si le nombre de véhicules de ramassage qui parcouraient journalièrement les 1 730 circuits n'augmente pas significativement, en revanche, l'introduction de camions-bennes bi-compartmentés continue à augmenter : alors qu'en 1999, 43 unités avaient été achetées, entre 2005 et 2010, 114 furent acquises et 126 en 2012.

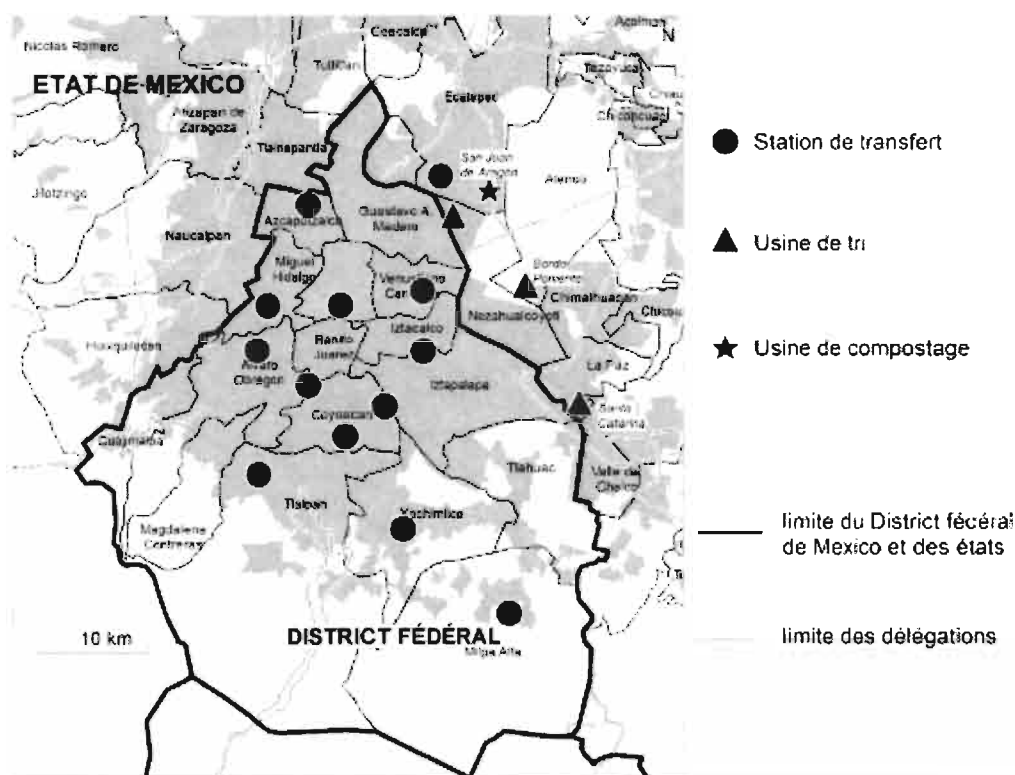


Fig. 2. – Infrastructure actuelle pour la gestion des déchets dans le District Fédéral de Mexico

Source: Commission pour la gestion intégrale des déchets solides de la ville de Mexico

Une gestion fragmentée et mixte

En théorie et dans les faits, la gestion des déchets suppose dans ses étapes successives, la participation de différents services administratifs, tout particulièrement du GDF et des agents privés concernés.

Une gestion multi-niveau

Les lois et les règlements du DF assignent au ministère de l'Environnement du DF des compétences en matière de déchets, de manière exclusive ou en coordination avec le ministère des Travaux publics et des services. Ses compétences visent à réguler et encourager les activités de minimisation, de ramassage, de traitement et de stockage final des déchets solides ; il s'agit aussi d'établir les sites destinés à la décharge finale, les systèmes de recyclage et de traitement des déchets solides²⁰. En revanche, le ramassage incombe à un autre niveau de gouvernement : les délégations²¹. Leur chef est élu au suffrage universel depuis 2000, pourtant les seize délégations de la ville n'ont pas les mêmes compétences que les autres municipalités du pays. Cela n'affecte cependant pas leur tâche en matière de ramassage puisqu'il s'agit d'une compétence qu'elles exercent depuis très longtemps et pour laquelle elles gèrent la plupart des employés chargés du nettoyage de la ville. Elles sont responsables de la prestation de ce service, en matière de balayage des aires communes, des allées et des voies publiques²². C'est le personnel de ces délégations (moins de quinze mille employés du service de nettoyage : chauffeurs, coupeurs et balayeurs) qui se charge du ramassage quotidien des déchets. Le chiffre peut paraître modeste face au volume des déchets produits et ramassés journalièrement, pourtant force est de constater que la ville ne croule pas sous les ordures et que le service est relativement bien assuré. Ce résultat est à chercher du côté des relations informelles qui se nouent d'abord auprès des employés et des camions des délégations puis à toutes les étapes du processus de ramassage, transfert, tri et décharge finale des déchets.

Les implications de cette division du travail sur la gestion sont importantes si l'on considère que la principale cause de la non application de la réglementation est l'insuffisance du nombre de camions-bennes bi-

20. Voir la Loi organique de l'administration publique du DF (LOAPDF, publié dans la GODF du 29 décembre 1998).

21. Démarcations territoriales du District Fédéral qui s'apparentent aux arrondissements.

22. Voir l'article 39 de la LOAPDF, *op. cit.*

compartimentés qui seraient alors à la charge des délégations. Le retard pris dans ce sens tient au fait que le gouvernement central du District Fédéral, lorsqu'il a adopté sa réglementation, laissait les délégations assumer le coût généré par les nouveaux équipements. Or, face au manque de moyens de ce niveau de gouvernement, le GDF a dû aussi participer à l'achat des camions.

Si le rôle du ministère fédéral de l'Environnement dans la gestion quotidienne des déchets, semble lointain et reste limité à la définition d'une politique globale prenant en compte l'environnement, ce niveau de gouvernement peut en pratique intervenir pour faire observer des normes et directives relevant de sa compétence et donc provoquer le désajustement du système par exemple, par sa décision de fermer une décharge.

Une gestion basée sur l'imbrication de relations formelles et informelles

Dans ce système, les relations formelles et informelles entre acteurs publics et privés se combinent, aussi bien au début du processus (collecte) qu'à son extrémité (stockage final). En matière de ramassage, le gouvernement compte plus de 1700 circuits pour lesquels sont mobilisés environ 2300 camions bennes²³. Chaque camion est conduit par un employé du gouvernement autour duquel, depuis des années, une véritable unité informelle de ramassage et de séparation des déchets s'est érigée. Cette organisation opère comme une unité privée de prestation de services à laquelle participent le chauffeur, et, dans certaines occasions, un employé d'appui assigné au camion, désigné comme « machetero » (coupeur, défricheur) et les employés du nettoyage de la voie publique. Tous sont des employés formels du GDF et sont inscrits dans le registre du personnel. Un groupe de un à trois « volontaires » s'ajoute à cette organisation et leurs revenus proviennent des pourboires et des quotas hebdomadaires, appelés « fincas » (propriétés) (Castillo, 2005) que couvrent certains établissements commerciaux (comme les grandes boutiques de détaillants ou les restaurants), une partie des habitants des quartiers ainsi que la vente des déchets (carton, verre, papier, bois...) qui sont séparés et vendus à l'une des nombreuses entreprises qui commercialisent ce type de matériau. Castillo (2005) estime qu'entre 10% et 15% de ce qui est ramassé est trié pour la vente et que l'ensemble des gains générés par ces activités multiplie par quatre le revenu formel

23. En 2012, selon un fonctionnaire de la Commission pour la gestion intégrale des déchets, réalisé le 9 août 2012.

du chauffeur de camion. Les « macheteros » quant à eux multiplient leur revenu par 2,5 et qu'ils garantissent un revenu aux volontaires au moins équivalent au revenu moyen d'un ouvrier. Le calcul du nombre des employés du ramassage ne peut être qu'une estimation en vertu de la logique informelle qui caractérise cette organisation : un chauffeur pour chacun des 2315 camions opérationnels que possède la ville, environ 3400 « macheteros », 8000 balayeurs et environ 4000 volontaires sans salaire²⁴.

À l'autre extrémité du processus, c'est-à-dire dans les sites de décharge finale des déchets, se trouvent des groupes de ramasseurs (« pepenadores »), organisés en une structure dirigées généralement par des leaders : ils ne contrôlent pas seulement le travail et le revenu des « pepenadores » mais aussi des aspects de leur vie personnelle (Castillo, 2005). Ces groupes se chargent des unités de tri à l'intérieur des trois décharges en activité en 2005. Castillo (2005) estime qu'en 2005, entre 10 % et 13 % des déchets qui y entraient, étaient triés pour leur commercialisation et servaient aux leaders des organisations pour rémunérer près de 1500 travailleurs. Ces organisations fonctionnent comme des structures privées qui profiteraient des biens publics puisque l'entretien des installations et des équipements, la réception et l'opération des unités de tri sont à la charge du gouvernement local alors que les leaders des organisations de ramasseurs disposent librement des gains de la vente des matériaux triés.

La superposition d'entités collectives extérieures à l'administration sous la forme d'organisations informelles de « pepenadores » ou de ramasseurs, avec des entreprises formelles chargées du transfert ou de la disposition des déchets, tout comme la nécessaire interaction entre les différentes entités gouvernementales, ont fait sentir la nécessité d'une coordination par une structure spécifique. Dans cet esprit, en 2008 dans la perspective de la fermeture du Bordo Poniente, le GDF décide de créer un organisme interinstitutionnel pour analyser, proposer et coordonner la participation des acteurs des secteurs publics, privés et social dans les actions et les programmes que développerait le gouvernement en matière de minimisation, gestion, traitement, exploitation et disposition finale des RSU : la commission pour la gestion intégrale des résidus solides de la ville de Mexico. Cette commission est conduite par le chef du gouvernement du DF et y participent les ministres du gouvernement, de l'environnement, des travaux et services publics, de la santé, des finances, le titulaire de l'Institut de science et technologie et le procureur du bureau

24. C'est l'estimation que propose Castillo (2005:163) alors qu'un fonctionnaire du ministère des Travaux publics estime à 3000 le nombre des volontaires.

de l'environnement et de l'aménagement territorial²⁵, ce qui lui confère un caractère interministériel. Il y a cependant de grands absents : les représentants des délégations, des autorités de l'État de Mexico ainsi que des travailleurs informels ou non, affiliés ou pas au syndicat des travailleurs. Il n'a donc jamais été envisagé de créer un organe recteur, responsable de l'ensemble du système de gestion des déchets mais plutôt une commission qui ne pouvait être que consultative. D'ailleurs, son activité n'a consisté un certain temps qu'à explorer les options de fermeture du Bordo et à articuler les tâches des différents services administratifs impliqués dans la gestion dans le but de faciliter la marche vers la fermeture de la décharge. Il y a eu des arrangements pour parvenir à gérer le passage d'un système où le Bordo Poniente absorbait presque l'ensemble des déchets à un système composés de plusieurs sites de moindre importance. Et pour comprendre ces arrangements, il faut se pencher encore une fois sur des accords ou les dispositions établis avec des acteurs non gouvernementaux.

Vers une nouvelle gouvernance des déchets

Suite à la fermeture du Bordo Poniente, comment la transition vers un nouveau système de gestion a-t-elle été possible ? Et que nous révèle cette fermeture à propos des relations qui se nouent au sein de la gestion des déchets ? C'est ce que cette partie ébauche, prenant en compte des changements qui commencent à peine à se produire, et qui s'orientent vers une solution provisoire, même si elle ne fait plus la une des journaux. La nouvelle gouvernance qui se dégage des réajustements occasionnés par la fermeture du Bordo Poniente, procède de deux points majeurs : le rapprochement et les négociations menées avec les travailleurs du secteur, avec de gros producteurs de déchets ou encore avec de potentiels entrepreneurs impliqués dans le recyclage pour mettre en place la minimisation de la production et une métropolisation plus importante de la gestion des déchets.

Des arrangements opportuns

L'acceptation du Syndicat des travailleurs du DF qui regroupe les travailleurs des circuits de ramassage, fut déterminante pour la fermeture de la décharge. C'est en négociant avec ce syndicat que la mise en œuvre de la politique de réduction du volume des déchets est devenue effective.

25. GODF du 16 mai 2008.

Comme on peut le voir dans la figure 3, la quantité de déchets organiques ramassés a pu être augmentée et le volume des déchets mis en décharge finale diminué. Ainsi, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir une nouvelle décharge équivalente à celle du Bordo Poniente. Le gouvernement du DF a réussi à signer un contrat avec le syndicat par lequel celui-ci pris l'engagement que le personnel de ramassage réaliserait le tri des déchets organiques moyennant le paiement à la tonne de ces déchets organiques livrés dans les stations de transfert. Cette incitation économique permet de surmonter l'obstacle que constituait l'absence de camions-bennes bi-compartimentés. A la place de ce dispositif technique, le gouvernement a fourni des camions de bennes de 1000 ou 1200 litres de couleur bleue pour contenir les déchets organiques qui, d'après la législation en vigueur, devaient être séparés dès le lieu de leur production. Avec cet arrangement en apparence simple, la dotation en bennes mais surtout le contrat avec le syndicat ont permis de réduire le volume des déchets destinés à l'élimination finale et donc de réduire les coûts de leur transfert et de leur mise en décharge. La fermeture du Bordo Poniente signifiait non seulement de déplacer les déchets dans des sites plus éloignés mais encore d'augmenter considérablement le coût de la gestion des déchets, jusqu'alors particulièrement bas d'un point de vue comparatif²⁶.

Un autre élément important pour diminuer la quantité des déchets destinés à l'élimination finale consiste en l'utilisation d'une quantité considérable de déchets comme combustible dans une installation industrielle privée située dans l'État de Puebla. Le gouvernement passa un accord avec l'entreprise Ciments du Mexique (CEMEX) pour lui fournir un peu plus de mille tonnes de déchets (sur les 12 000 générées quotidiennement).

Pour renforcer la réduction du volume des déchets, le gouvernement encouragea l'élaboration de plans de gestion des déchets chez les grands producteurs et adopta des mesures pour promouvoir la séparation dès l'origine et le tri sélectif. Certains programmes spécifiques furent aussi mis en chantier comme celui de Gestion responsable des piles et des téléphones portables usagés, qui consista en l'installation de 353 containers dans les

26. Les données relatives au coût à la tonne de la gestion des RSU dans les villes de différents pays furent présentées par un fonctionnaire du ministère des Travaux publics. Ce qui est certain c'est qu'à partir de la fermeture du Bordo Poniente, le coût au moins relatif de déplacement augmente considérablement. Selon l'Agence de gestion urbaine de la ville de Mexico, en 2013, le GDF dépensa environ 500 millions de pesos pour transporter 2 700 000 tonnes de déchets inorganiques dans cinq dépôts sanitaires localisés dans les États de Mexico et de Morelos (Sources : Journal Excelsior du 17 janvier 2014).

espaces publics ce qui permet au gouvernement de récolter 55 415 tonnes de piles et 8 658 portables (GDF, 2012). D'autres acteurs ont été impliqués dans des programmes secondaires comme celui relatif au recyclage des piles ou d'autres qui impliquent des entreprises comme Oxxo, Femsa, le groupe Hidrosina ou l'industrie pharmaceutique, par des initiatives à petite échelle destinées à permettre l'installation dans leurs établissements de containers. La mise en place du système de gestion qui rend possible un flux de déchets tel qu'il dépende moins de la décharge finale, n'aurait pas pu être possible sans l'articulation des volontés et la disposition de tous ces acteurs.

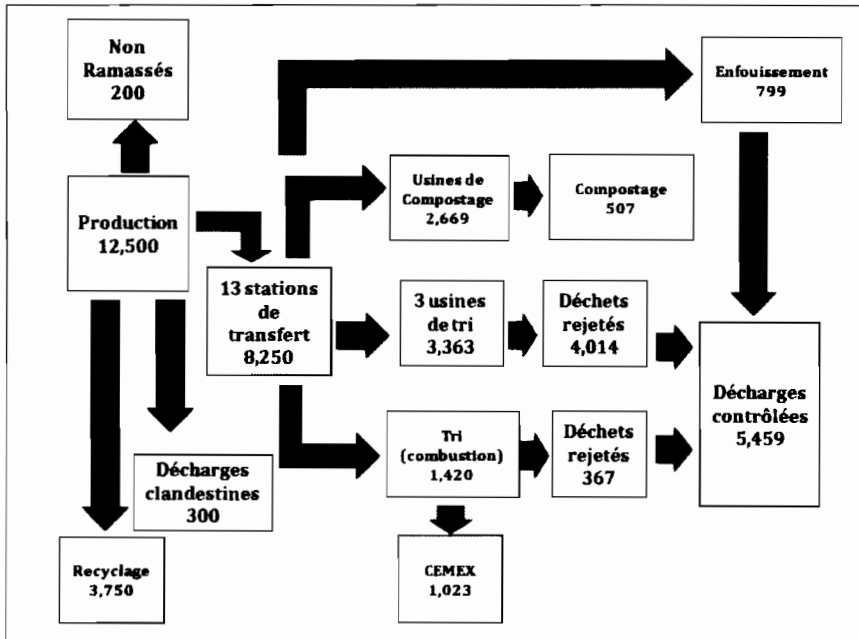


Fig. 3. – Flux des déchets pour le District Fédéral de Mexico, moyenne journalière (en tonnes) et en juillet 2012

Source: Ministère des Travaux et des Services Urbains

Une métropolisation du système de stockage final

Dans cette dernière partie, nous voudrions éclairer le processus d'interaction entre les acteurs même s'il s'agit d'acteurs sociaux dont les intérêts divergent, voire s'opposent. Pourtant ces dynamiques d'acteurs se combinent pour aboutir à la fermeture du Bordo Poniente et à remplacer un système de ramassage qui débouche sur une seule destination par un autre qui diversifie la destination finale des RSU du DF.

La fermeture définitive de cette décharge n'aurait pas été possible sans la bonne disposition du gouvernement de l'État de Mexico. A la fermeture en 2012, les déchets étaient conduits dans des décharges situées dans les municipalités de Cuautitlán Izcalli, Tecámac, Xonactalán et Ixtapaluca (figure 4). Il s'agissait alors d'accords passés directement entre le DF et les propriétaires des décharges, ce qui fit dire à certains maires concernés, dans la presse, qu'ils n'avaient pas été consultés. Après les premiers jours chaotiques de l'année 2012 où surgirent certaines interrogations quant au transfert des déchets, des négociations entre le GDF et le gouvernement de l'État de Mexico mettent fin à la non-conformité. En impliquant le gouvernement de l'État, les municipalités sont alors moins réticentes à accepter sur leurs territoires les déchets produits dans le DF.

En échange, le GDF reçoit les déchets organiques en provenance de l'État de Mexico dans ses unités de séparation et de compostage. Cette coordination est un facteur clé pour surmonter la fermeture du Bordo Poniente, bien que le nouveau système de gestion doive en plus compter sur la collaboration d'autres acteurs. En effet, le système de gestion mis en place après la fermeture du Bordo Poniente impliquait que les décharges devaient appartenir à des particuliers mais qu'en plus les déchets devaient être transportés par des camions privés, mais dont les containers étaient la propriété du GDF. Cette modalité de déplacement et de mise en décharge finale des déchets supposait un ramassage en apparence public puisqu'aux mains de l'administration, mais en réalité basée sur une structure mixte.

La géographie des décharges en 2012 est très différente de celle des années quatre-vingt. A cette époque, la plupart se situait sur le territoire du DF, ce qui simplifiait l'action gouvernementale dans la mesure où il n'était pas nécessaire de négocier avec d'autres municipalités ou avec les gouvernements des États limitrophes. A cette époque aussi, les délégations n'étaient que des bras armés du Département du DF. Or, non seulement les délégations ne sont plus totalement soumises aux décisions prises au niveau du gouvernement central, mais, à partir de 2012, les décharges

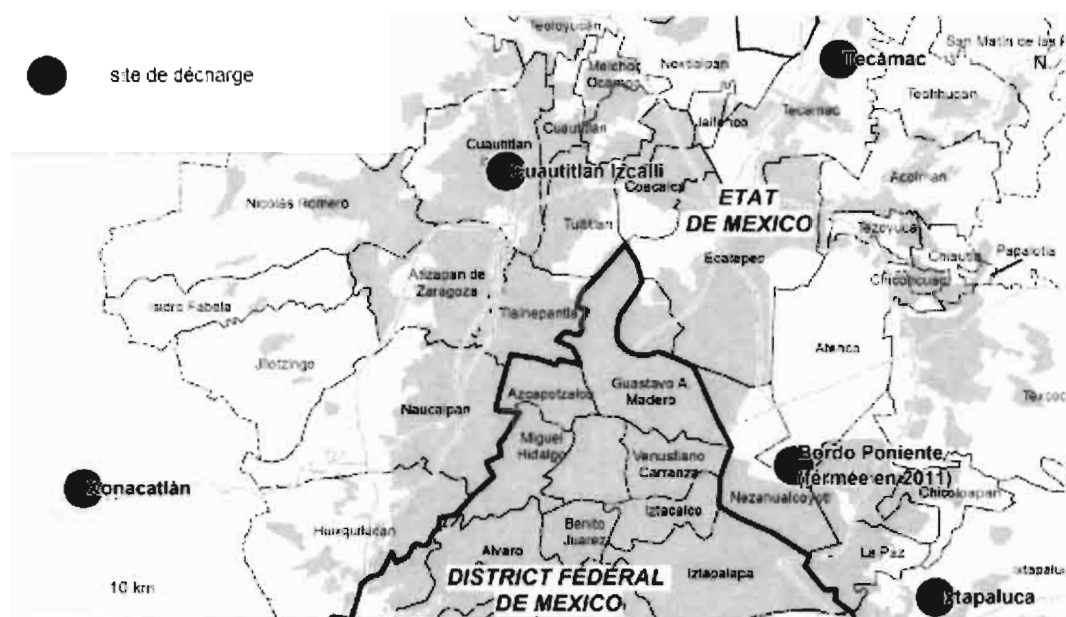


Fig. 4. – Les décharges du District Fédéral de Mexico en opération en 2012 dans la Vallée de Mexico

Source: Commission pour la gestion intégrale des déchets solides de la ville de Mexico

sont situées de plus en plus loin du DF, en dehors de sa juridiction. La gestion des déchets ne peut plus être conçue comme un problème réduit au territoire du DF mais doit prendre en compte sa dimension métropolitaine. Et cela implique de reconsidérer aussi la multiplication des acteurs gouvernementaux mais aussi privés engagés.

Observations finales :
le gouvernement des déchets

La fermeture du Bordo Poniente a mis en évidence que les accords sont un mécanisme de gouvernance qui permet d'articuler la volonté et la disposition de nombreux acteurs en lien avec la gestion des déchets dans le DF. Des contrats entre le gouvernement et un syndicat, entre le GDF et les propriétaires des décharges et entre ce gouvernement et celui de l'État de Mexico, ou encore avec des entreprises comme CEMEX, comme celles chargées du transport, contrats à peine envisagés par la loi,

rendent possible une initiative d'envergure comme la fermeture du Bordo Poniente. Passer de 12.000 tonnes par jour à 5459 tonnes par jour a exigé d'aller au-delà des prescriptions inscrites dans les lois et de définir un objectif formalisé à travers un contrat qui permettait que le personnel de ramassage dans la rue ou dans les circuits de ramassage, rende possible l'objectif de la séparation des résidus. La fermeture du Bordo Poniente met en évidence que l'application du cadre légal est progressive et dépend de facteurs externes au droit et à l'administration : en dépit du fait que les lois et les politiques prévoient depuis presque une décennie la gestion intégrale, les conditions matérielles et opérationnelles pour effectivement la mettre en place n'existaient pas. A côté de l'acquisition d'un équipement et de technologies, la participation des services administratifs chargés du ramassage et du transport des déchets était indispensable. Le secteur privé a aussi joué un rôle central, mais des acteurs privés de nature très diverse, selon le maillon où on les repère dans la chaîne du ramassage et de la mise en décharge des déchets. De même, la coordination avec les gouvernements des États de Morelos et de Mexico est essentielle dès lors qu'ils deviennent des récepteurs des plus de cinq mille tonnes de déchets produits dans la capitale. Il ne s'agit pas de voir dans ce cas l'expression d'un phénomène d'implication croissante des acteurs privés dans la provision d'un service public (Sellers, Bevir, 2011), phénomène dont la nouveauté a été mise en doute dans le cas nord-américain décrit par Salomon (2002), mais l'imbrication des dynamiques d'intervention qui combinent instruments, mode de conduite ou de régulation des acteurs privés et publics, de travailleurs organisés en un syndicat ou articulés dans les arrangements informels (Le Galès, 1998) qui finalement rendent possible la gouvernance, dans ce cas des déchets dans une grande métropole. L'intervention de ces acteurs et la coordination de leur travail se donne par le biais d'accords formels et informels. Avoir recours à des camions privés, à des décharges privées et à des incinérateurs privés suppose une mobilisation de contrats, qui jouent un rôle de plus en plus important comme instruments d'organisation de l'activité du secteur public²⁷. Ces instruments sont propres à l'interpénétration croissante et peut-être irréversible entre espaces publics et privés.

Au final, il faut se demander si ce processus d'interaction observé à propos du Bordo Poniente correspond à un modèle de gouvernance qui peu à peu s'installe dans la grande ville ou s'il s'agit d'une forme isolée,

27. En analysant le processus d'engagement des agents privés dans l'approvisionnement des services publics, Cohen et Eimicke (2011), constatent l'expansion substantielle de l'engagement gouvernemental dans les dernières décennies.

pas assez fréquente pour la considérer comme un modèle ; ou encore s'il s'agit d'une façon fortement enracinée de résoudre les problèmes du gouvernement local. Nous n'avons pas les éléments suffisants pour affirmer que cette hypothèse de dynamiques d'interaction et d'arrangements soit totalement nouvelle, du moins en ce qui concerne le moment où les acteurs privés participent à la gestion, et en ce qui concerne l'importation de pratiques propres au secteur privé appliquées aux employés du gouvernement local chargés du nettoyage. Les auteurs qui ont étudié ce service public (Castillo, 1998 et 2005 ; Álvarez et López, 1999) laissent voir que ces pratiques hybrides étaient effectives bien avant la fermeture du Bordo Poniente.

Au-delà de la nouveauté de ces pratiques, il est intéressant de voir comment elles se configurent dans ce type de services urbains qui impliquent des aspects, des acteurs et des intérêts tellement variés. Si les pratiques hybrides qui combinent des arrangements administratifs stables aux mécanismes de marché constituent un trait distinctif des arrangements de gouvernance (Bevir, 2011 : 2), il est alors probable que le système de gestion des déchets dans le DF, indépendamment du moment où il a commencé, incorpore les pratiques de gouvernance.

Même s'il ne s'agit pas d'un cas qui présente un caractère transnational intense, nous sommes pourtant en présence d'un autre trait distinctif de la gouvernance, la multijuridictionnalité (Bevir, 2011 : 2). En effet, la gestion des déchets met en présence des institutions relevant tout autant de différents secteurs que de niveaux de gouvernement distincts. Ainsi, le responsable des déchets urbains est le gouvernement du District Fédéral (GDF), mais aussi les décharges se trouvent dans des municipalités différentes de l'État de Mexico et de celui de Morelos, entités qui, dans le système fédéral mexicain, supposent une autre juridiction aussi bien en ce qui concerne la réglementation relative à l'aménagement territorial qu'à celle relative à l'environnement. Le personnel de nettoyage, en amont de la chaîne de ramassage, appartient aux délégations.

Les accords et arrangements analysés apparaissent avant tout comme une réponse à l'urgence de la fermeture du Bordo Poniente ; or, ils peuvent se stabiliser dans le court terme en se convertissant en arrangements qui rendent possible la gestion des résidus. Ces accords ne doivent cependant pas occulter que la fermeture du Bordo révèle plus de zones d'ombres que d'éclaircissements, par exemple le nouveau système métropolitain de décharges est encore provisoire. Il faudra en outre suivre avec attention si la minimisation de la production des déchets urbains se poursuit ou si la

production de déchets reprend sa courbe ascendante, et dans ce cas, quelles seront les solutions à plus long terme adoptées. Mais là encore, tant qu'un effort de transparence sur les données n'est pas envisagé, il sera difficile de circonscrire la tendance que suivront dans l'avenir la production, le tri et le traitement final des déchets urbains.

Bibliographie

ÁLVAREZ A. L., LÓPEZ R., *El servicio de limpia en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1999.

BEVIR M., « Governance as Theory, Practice, and Dilemma », in M. BEVIR (ed.) *The Sage Handbook of Governance*, Londres, Sage Publications, 2011, pp. 1-16.

CASTILLO H., « El Zar de la basura: caciquismo en la Ciudad de México », *Veredas*, n° 13, 2006, pp. 43-79.

—, « Basura : un problema metropolitano », *Veredas*, n°10, 2005, pp. 156-171.

—, *La sociedad de la basura: caciquismo en la Cd. De México*, México, UNAM, 1983.

CHEVALIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003, pp. 203-217.

COHEN S., EIMICKE W., « Contracting Out », en BEVIR M. (dir.), *The Sage Handbook of Governance*, Londres, SAGE Publications, 2011, pp. 237-251.

GDG, *Inventario de residuos sólidos*, México, D.F, 2006.

—, *Programa General de Desarrollo 2008-2012*, México, Gobierno del Distrito Federal.

—, *Inventario de residuos sólidos del Distrito Federal 2010*, México, D.F, 2011.

LATARGÈRE J., « Controverses et conflits suscités par la construction d'un centre de recyclage des déchets à Mexico », in L. BOBBIO, P. MELÉ et V. UGALDE V., *Décider en situation de crise: gestion des déchets, conflits et concertations (France, Italie, Mexique)*, Rapport de recherche, Projet CDE, ADEME, 2014, pp. 121-136.

LE GALÈS P., « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, 1998, pp. 482-506.

—, « Urban governance in Europe : What is governed? », in G. BRIDGE et S. WATSON, *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Blackwell/Wiley, 2011, pp. 747-758.

PAOT, « Estudio de zonas impactadas por tiraderos clandestinos de residuos de la construcción en el Distrito Federal », México D.F., Procuraduría del Ambiental y Ordenamiento del Territorio [consulté le 31 mai 2012] Disponible : <http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/EOT-02-2010.pdf>.

—, « Memoria de actividades de la PAOT 2007-2011 », México D.F. [consulté le 31 mai 2012] Disponible sur : http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/Memorias_de_Actividades.pdf.

RHODES R., « Governance and Public Administration » in P. JON (dir.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, pp. 54-90.

SALOMON LESTER M., « The New Governance and the Tools of Public Action: An Introductio » in L. M. SALOMON (dir.), *the Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, 2002, pp. 1-47.

6

Elaboration des schémas de cohérence territoriale de Grenoble et de Montpellier

*Structure, démocratie, efficacité? Analyse du réseau
de gouvernance*

Fernanda MOSCARELLI

Le paradigme actuel de l'action publique est basé sur une perspective décisionnaire plus partagée, élargie et interactive, connu sur le nom de gouvernance.

Cette dynamique territoriale prétendant à l'action multi-acteurs, concertative et partagée, apparaît dans l'élaboration des documents d'urbanisme du type SCoT¹.

1. Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000. Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement... Il en assure la cohérence, tout comme il assure

Cependant, les exemples étudiés montrent la complexité inhérente à la structuration du système de décision (réseaux de gouvernance) ainsi que les défis liés au grand nombre de variables existant dans le processus décisionnaire.

Bien que ces deux enjeux interviennent dans l'efficacité de l'élaboration d'un document de planification comme les SCoTs, notre contribution ne ciblera que les implications inhérentes aux acteurs, aux échelles et aux organisations appartenant au réseau de gouvernance.

Les cas choisis, ceux du SCoT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) et du SCoT de la Région Urbaine grenobloise (RUG), sont différents à la fois, par leur échelle, la structure de l'élaboration du SCoT, l'organisation entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, les méthodes et l'ancienneté des études urbaines.

Ces deux études de cas produisent, bien sûr, les mêmes documents réglementaires (diagnostic, PADD, DOO) mais à partir de situations bien différentes en termes : (a) de temporalité, (b) de culture de planification, (c) de périmètre.

Ainsi, ce travail propose, à travers ces deux cas d'étude représentatifs, d'explorer les réseaux de gouvernance constitués, leurs enjeux et leurs vertus.

Cadrage théorique de l'étude

La gouvernance urbaine est aujourd'hui plus qu'une idéologie de l'action publique, elle est devenue une nécessité due à l'ampleur du phénomène

la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal. Le SCoT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement.

Le SCoT contient trois documents : un rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale / le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) / le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5000 m², réserves foncières de plus de 5ha...).

Sources : <http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

des *Sprawl Cities* que génère, à son tour, une complexification des structures sociales due à l'amplification de la mobilité. Cet élargissement des périmètres urbains va induire un élargissement des périmètres des politiques publiques et des projets d'aménagement, qui vont concerner différents niveaux de communautés locales (Pinson, 2010 ; Hoffmann-Martinot et Sellers, 2006).

La gouvernance devient, en conséquence, impérative dans un monde où existe une forte interdépendance entre acteurs, et où les ressources sont réparties entre différents acteurs et institutions (Edelenbos et Klijn, 2007).

Le développement lent, mais graduel, des institutions de coopération intercommunale (établissement public de coopération intercommunale, statut défini par la Loi Chevènement de 1999), vient en réponse, permettant de gérer en commun et en réseau un certain nombre de services et d'exercer à une échelle plus large un ensemble de compétences stratégiques (Pinson, 2010). Ces intercommunalités cherchent donc à répondre aux enjeux des limites communales trop restreintes (au niveau territorial) et trop restrictives (au niveau de l'action publique).

Néanmoins, l'exigence légale d'une action planificatrice concertée à une échelle plus large que celle de la municipalité, voire même des associations intercommunales, n'est pas capable de dissimuler les « imperfections » des organisations en réseaux structurés pour élaborer les Schémas de Cohérence Territoriale. L'efficacité de ces structures repose sur un fragile équilibre entre partage décisionnel, donc plus de confiance dans leur mise en place, et coût et temps d'élaboration.

Par ailleurs, il semble évident que les formes de gouvernance seront plus ou moins efficaces selon le type d'enjeux auxquels elles s'intéressent, selon les acteurs et institutions associées et les objectifs fixés par le réseau de gouvernance. Ces facteurs sont particuliers à chaque réseau. Pourtant, d'autres variables influent également sur l'efficacité de la gouvernance et peuvent être plus généralisées.

Des auteurs comme K.G. Provan et P. Kenis (2007), M. Van Gils et E. H. Klijn (2007), J. Foley et M. Lauria (2009), Edelenbos et Klijn (2007) et P. Melé et al. (2003), identifient comme facteurs intervenant dans l'efficacité de la gouvernance: (a) l'objectif de « décision partagée » qui se traduit par le consensus, (b) la confiance entre acteurs et organisations et (c) l'existence des coopérations ou des conflits internes au réseau.

L'étude des deux réseaux précédemment cités, a permis d'identifier des comportements différents au moment de l'élaboration du SCoT. Les pages suivantes donneront un aperçu de ces réseaux, avec leurs points forts et faibles.

Quel réseau pour une gouvernance ?

L'analyse des deux réseaux de gouvernance se concentrera sur la structuration de ces réseaux : nombre des communes et donc de décideurs, leur capacité de mise en œuvre et les arènes internes.

Analyse structurelle de l'arène SCoT

Les deux territoires des SCoT étudiés se sont constitués en arènes décisionnelles en relation avec leur capacité d'association organisationnelle. Bien sûr, cette capacité, dépend autant des acteurs et organisations associées que du vécu de ces deux territoires.

Dans le cas de la Région Urbaine Grenobloise, les regroupements intercommunaux sont présents depuis les premiers travaux d'endiguement de la rivière Isère et de son affluent le Drac. Au début du XVII^e siècle, certaines villes localisées dans la plaine, entre l'Isère et le Drac, et soumises aux constantes inondations des deux fleuves, engagent une première procédure de concertation conjointe avec l'État pour une maîtrise du Drac (Parente, 2002).

D'une part, cela dénote l'existence d'une pratique ancienne de planification intercommunale; celle-ci n'a pas cessé d'évoluer, comme le montre la figure 1. D'autre part, cette pratique intercommunale a été aussi renforcée par l'existence de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise², cette dernière étant responsable de plusieurs études urbaines et d'aménagements, antérieures au SCoT.

Ainsi, il n'est pas étonnant de voir que le périmètre du SCoT de la RUG correspond à 19 intercommunalités, auxquelles s'ajoutent deux communes, totalisant 273 communes³, dans un territoire d'environ 3 720 km², à peine plus petit que celui du département de l'Isère⁴.

Compte tenu de l'importance du territoire⁵ qui concentre aussi 63% de la population iséroise, il est évident qu'il y a eu une nécessité de créer un syndicat mixte pour coordonner les travaux. En effet, le périmètre

2. Fondée en 1967 : Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise (AUAG), devenue Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) en 1973.

3. Groupement existant en décembre de 2011, date de l'arrêt du SCoT.

4. Données : SCoT RUG : <http://www.region-grenoble.org>

5. Notamment face à celui du SCoT de l'Agglomération de Montpellier, comme montre l'annexe.

de projet du SCoT ne coïncide pas avec le périmètre administratif gestionnaire : celui de l'intercommunalité.

À l'opposé, le SCoT Communauté d'agglomération de Montpellier, approuvé en 2006, a réussi à associer seulement 31 communes de son périmètre intercommunal. À cause de conflits entre les acteurs, la coopération intercommunale y est beaucoup plus récente.

La première association de communes – le district – date de 1965. C'est le résultat tardif de l'application de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations (Legifrance).

Pour autant, le district a posé les bases de ce que nous appelons aujourd'hui la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Le District avait associé 12 communes : Castelnau-le-Lez, Clapiers, Le Crès, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Palavas-les-Flots, Saint-Jean-de-Védas, Vendargues. En 1974, la commune de Pérols intègre aussi le District. Entre 1985 et 1986, deux communes Baillargues et Prades-de-Lez viendront rejoindre le District. En 2001, en vertu de l'application de la Loi Chevènement, l'ancien district devient communauté d'agglomération qui constitue un ensemble de 38 communes.

Cependant, les différends politiques et l'opposition à la personnalité du Président de l'agglomération et Maire de Montpellier, ainsi que les différences de stratégies concernant l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale – prévue pour 2004 – vont culminer avec le détachement de plusieurs communes, aboutissant, *in fine*, à une communauté d'agglomération limitée à 31 communes.

De ce fait, comme le montre la figure 2 (comparaison graphique entre les deux cas), le cas montpelliérain (à gauche), partage le même périmètre intercommunal que celui du projet SCoT, agissant en faveur de la mise en œuvre des orientations définies dans le Document d'Orientations Générales intégrant au SCoT. Cependant, ce périmètre est plus réduit que celui où agissent les dynamiques périurbaines et de déplacements : l'aire urbaine. Dans le cas grenoblois, (à droite) le périmètre SCoT est même plus grand que le périmètre de l'aire urbaine. Cependant, il a plusieurs subdivisions administratives emboîtées.

Nous voyons donc bien deux structures de réseaux opposées tant dans leur ampleur, que dans la relation « périmètre de projet /périmètres administratifs ».

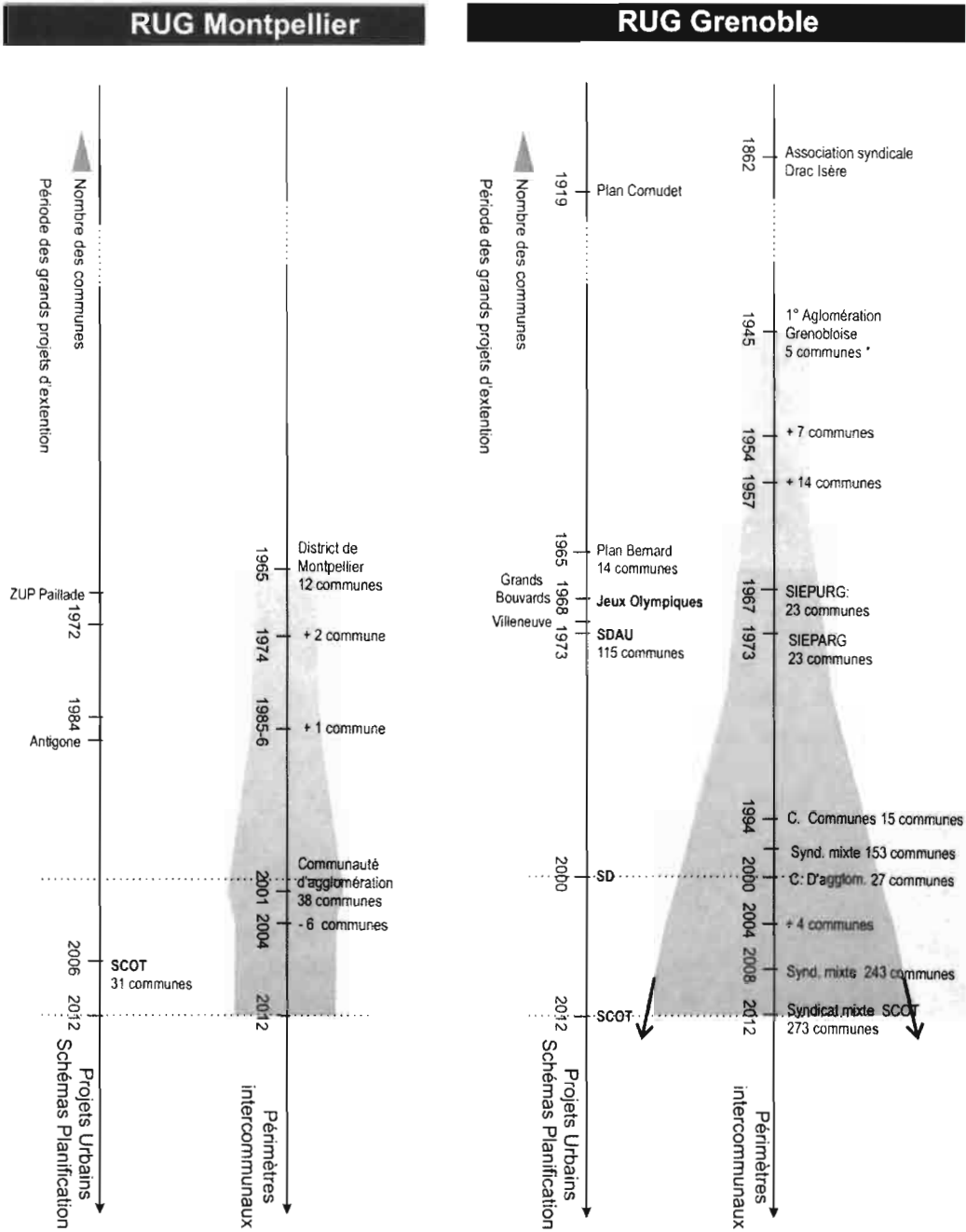


Fig. 1. – Analyse comparative des associations intercommunales dans les deux cas d'étude avec les rebondissements intercommunaux du SCoT montpelliérain

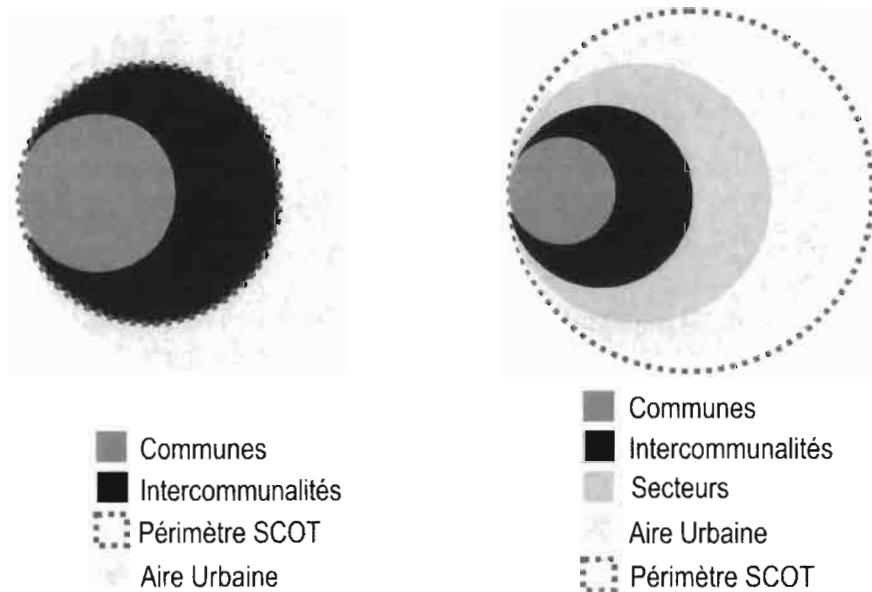


Fig. 2. – Synthèse des structures d'organisations des deux arènes SCoT
 A gauche : SCoT de l'Agglomération de Montpellier
 A droite : SCoT de la Région Urbaine de Grenoble

Une organisation hiérarchique mais interactive

Les procédures liées à l'élaboration d'un SCoT sont semblables puisqu'elles répondent à un cadre normatif qui délimite les partenaires et l'action concertée :

« La Loi impose aux SCoT un cadre d'élaboration intercommunal dont le périmètre, publié par arrêté du préfet, est déterminé à l'initiative des communes et/ou de leurs groupements. Un établissement public (EP) maître d'ouvrage, le plus souvent un syndicat mixte regroupant communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents (EPCI), est constitué pour élaborer de manière concertée ce document de planification stratégique » (CERTU).

De ce fait, chaque territoire est cadré sur quelques points, mais bénéficie de certaines libertés pour s'organiser selon les intérêts de coopération de ses membres et selon les méthodes de travail, qui leur semblent les plus pertinentes et adéquates à leurs moyens.

Il revient à l'EPCI d'assurer l'élaboration et le suivi du SCoT, soit en régie, soit en le confiant à un ou plusieurs bureaux d'études ou à une agence d'urbanisme, quand il en existe une. Par conséquent, les caractéristiques des territoires ainsi que leurs capacités d'ingénierie des EPCIs sont déterminantes.

Les deux SCoTs étudiés ont partagé la même organisation décisionnelle à travers trois arènes: Arène des décideurs, Arène des experts, Arène de discussion.

Ce type de structure suppose donc une gouvernance interne, balancée entre négociation et décision (K.G. Provan et P. Kenis, 2007), où officiellement ce sont les élus qui négocient entre eux et déterminent leurs choix soumis à une validation finale par vote. Cette structure est basée sur une logique fortement décentralisée.

Cependant, nos observations de terrain du cas grenoblois ont signalé une forte interaction et influence des acteurs des autres arènes, notamment l'arène d'expert, menée par l'équipe de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. Les experts étant reconnus comme porteurs des connaissances techniques sur le territoire, ils influencent et même guident des choix par l'intermédiaire de la logique de la faisabilité technique.

Dans le cas de Communauté d'agglomération de Montpellier, par exemple, la confiance des élus dans l'équipe d'urbanistes, lauréats du marché d'études⁶ et le marketing associé au choix de cette équipe, a fait que ces planificateurs ont été vus aussi comme porteurs du projet SCoT.

Nos observations ont également identifié la présence d'autres acteurs, situés officiellement hors de l'arène du SCoT, mais qui ont pu aussi avoir une grande influence compte tenu de leur légitimité. Ils sont aussi garants de certains intérêts et exercent une influence sur les décideurs. Ce sont, entre autres, des entreprises de promoteurs immobiliers, des Sociétés d'Economie Mixte locales, des grands groupes économiques.

Les promoteurs-constructeurs, par exemple, sont parmi les acteurs privés qui contribuent aujourd'hui à faire la ville à travers des grandes opérations urbaines inscrites et entreprises dans les documents d'urbanisme tel que le SCoT : réhabilitation des quartiers, construction de nouveaux quartiers denses où la logique de la durabilité est à l'ordre du jour. En s'associant normalement à des bailleurs, les promoteurs travaillent souvent en concertation avec les collectivités pour parvenir à financer des opérations immobilières rentables, tout en ménageant les quotas de 20%

6. Cabinets Robert & Reichein associés.

de logements sociaux⁷. Plusieurs acteurs interviewés ont reconnu qu'avoir travaillé de façon « concertée » avec ce type d'acteurs, semble aider les élus dans la mise en œuvre des projets territoriaux SCoTs.

Au niveau consultatif, la participation de la société civile et de la population est faible. La seule représentation citoyenne est faite par l'intermédiaire des conseils de développement, qui sont composés de représentants civils (hôpitaux, syndicats, universitaires, personnalités diverses...), mais dont le manque de légitimité au sein des équipes de projet est notoire.

Des décisions vraiment partagées ?

Le nombre d'acteurs composant ces deux arènes étudiées est différent et correspond à une logique représentative. De telle sorte que l'ensemble des acteurs décisionnels –les élus– n'est représenté que par un nombre réduit de délégués.

Cependant, les deux cas apparaissent très différents quant à leur degré de représentativité. En effet, les 28 représentants du comité syndical du SCoT grenoblois représentent les 3 000 élus des 273 communes organisées en 19 intercommunalités⁸ qui intègrent l'établissement public du SCoT. Dans le cas montpelliérain, les 90 conseillers communaux représentent les élus de seulement 31 communes. Pour mieux visualiser ces différences de représentation, la figure 3 montre la structure des niveaux décisionnels des deux arènes.

7. La Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (article 55) institue l'obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants). En cas de manquement à cette règle, les communes sont soumises au paiement d'une pénalité annuelle.

8. Ce nombre a été réduit à 17 (2 communautés d'agglomération et 15 communautés de communes) en 2011, puis 13 (plus 2 communes) depuis le SDCI de 2012 (Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole).

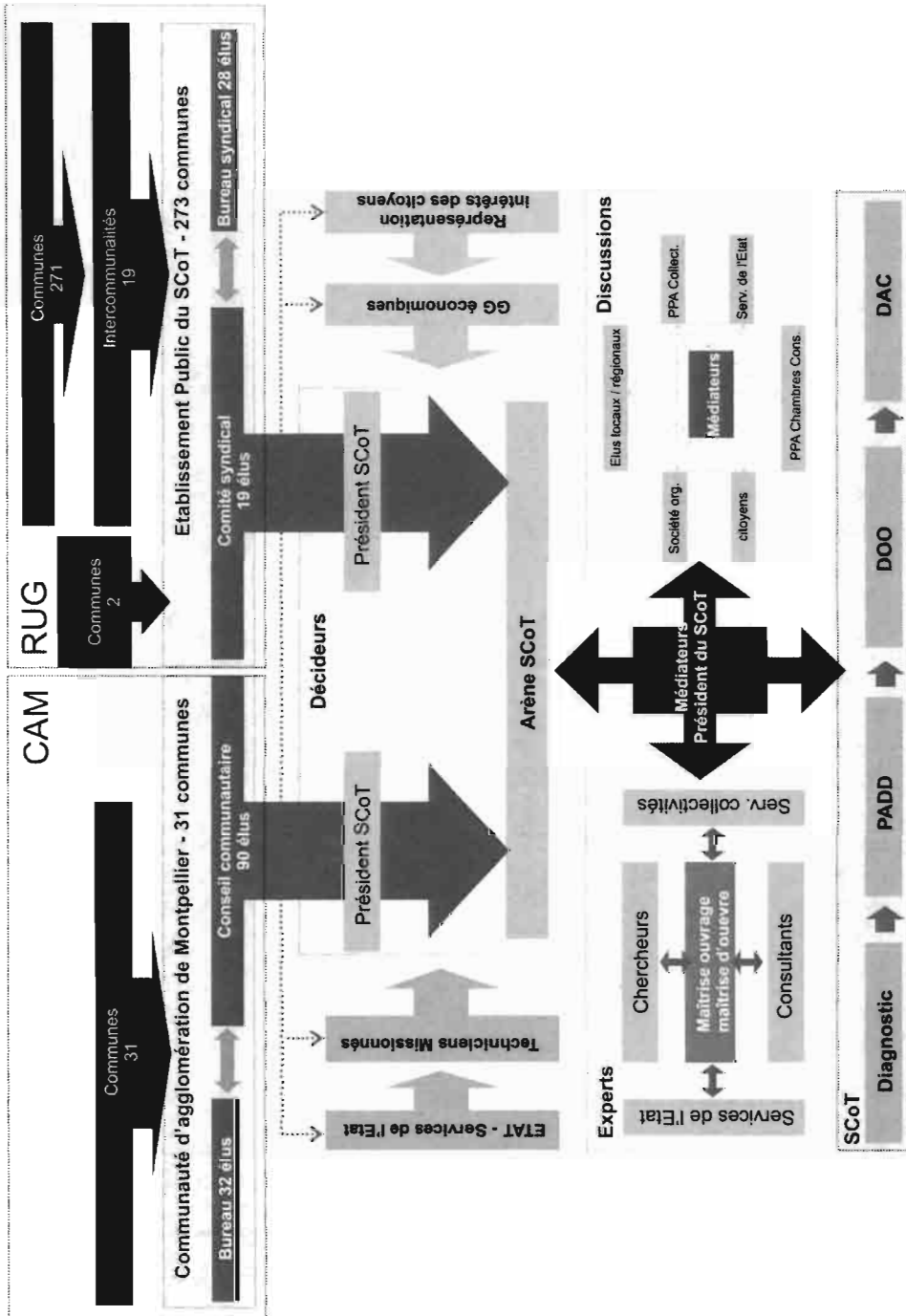


Fig. 3. – L'organisation décisionnelle des SCoTs montpellierain et grenoblois

Il résulte de cette différence de composition que le SCoT montpelliérain permet à l'ensemble des conseillers communautaires de participer aux discussions et aux décisions – même si un bureau de 21 élus prépare les discussions – puisqu'ils sont moins nombreux et que le périmètre correspond à l'échelle intercommunale. Cette correspondance entre le périmètre de projet et le périmètre de l'EPCI évite aussi l'ajout d'un échelon de représentativité, sous l'égide d'un syndicat mixte.

A l'opposé, le SCoT grenoblois, très large en termes de périmètre et en nombre d'acteurs concernés, a opté pour des mécanismes décisionnels plus indirects qui transfèrent aux intercommunalités et aux secteurs, les décisions à travers leurs délégués. Vu le nombre de communes et donc d'élus concernés, cela n'est pas étonnant face à la nécessité de se réunir périodiquement.

Ainsi, les représentants du comité syndical sont affiliés aux secteurs et leur nombre est proportionnel au nombre d'habitants de chaque secteur. Cependant, une analyse rapide de ces mécanismes d'élaboration d'une décision partagée peut négliger d'autres facteurs importants à considérer tel que le degré d'influence des parties prenantes dans le réseau de gouvernance.

Selon le cadre juridique approprié⁹, le nombre de délégués et d'élus communautaires est proportionnel au nombre d'habitants. De sorte que :

« La composition des conseils peut placer les Communes membres sur un pied d'égalité (logique confédérale) ou bien leur accorder une place proportionnelle à la population respective de chacune d'elles (logique fédérale). Au sein du conseil de la communauté d'agglomération, la répartition des sièges peut s'effectuer par accord amiable ou par décision des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population ou à l'inverse. En tout état de cause, chaque commune devra disposer d'au moins un siège et aucune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges. » (Desjardins, 2007, pages 74-75)

Cette logique confédérale est utilisée par les acteurs du SCoT grenoblois afin d'éviter une sur-représentation des délégués et donc un poids décisionnel trop favorable à la Metro – agglomération grenobloise – lors de l'élaboration du SCoT. L'agglomération grenobloise dans ce réseau ne compte que 1/3 des votes parmi la totalité des élus délégués.

9. Loi de réforme des collectivités territoriales (2010).

Cependant, le SCoT montpelliérain donne la majorité de votes à la commune la plus peuplée, celle de Montpellier. De ce fait, 50% des droits de vote attribués à Montpellier dans le conseil communautaire font que la ville est déjà « en déficit de représentation » puisque elle comptait, en 1999 – à l’époque de création de la CAM – 225 511 habitants d’une agglomération de 366 945 habitants, (61,45%). La figure 4 schématise la différence entre les deux cas d’étude quant aux modalités de partage décisionnel entre leurs entités territoriales.

Ainsi, ce partage décisionnel permet aux délégués de la ville-centre de prendre une décision « légitime » sans avoir besoin de négocier avec les représentants des autres 30 communes de la CAM. Cela donne deux options aux Maires du supposé périmètre intercommunal en construction : (a) la domination, pour ceux qui intègrent le périmètre, (b) l’isolement et l’exclusion pour les autres, lors des projets (Baraize et Négrier, 2001).

Ce « favoritisme » évident de la ville de Montpellier confirme la méfiance de certains acteurs territoriaux et il en résulte, finalement, une dissociation communale au réseau CAM, déjà démontrée dans la figure 1.

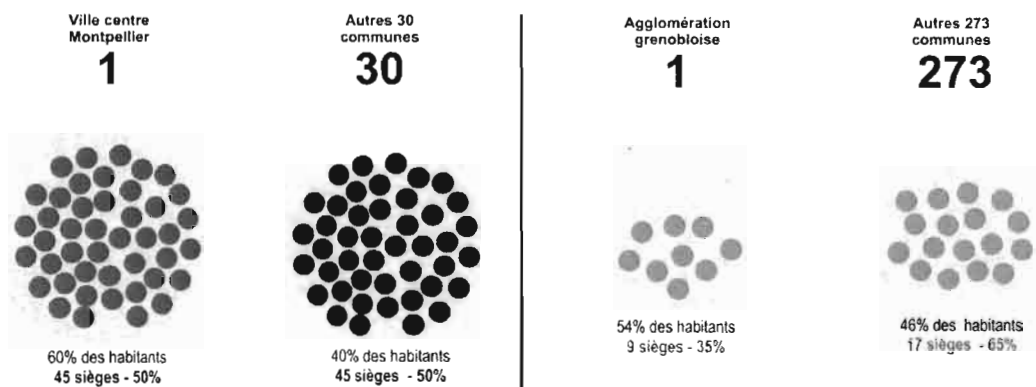


Fig. 4. – Schéma comparatif du réel poids décisionnel des SCoTs montpelliérains et grenoblois

SCOT : un outil capable de dépasser conflits et méfiance ?

Dans un réseau de gouvernance, la confiance est une pièce essentielle pour sa légitimité, s'imposant, donc, comme une nécessité individuelle et supra-individuelle (Bourdin et al., 2006). Elle confère aux acteurs une assurance vis-à-vis des décisions pour lesquelles ils ne maîtrisent ni l'ensemble des informations, ni toutes les actions à mettre en œuvre¹⁰.

Pour J. Edelenbos et E-H. Klijn (2007), la confiance permet d'engager plus rapidement les acteurs parce qu'ils savent déjà ce qu'ils peuvent attendre les uns des autres et parce que la confiance interpersonnelle et interinstitutionnelle est dépendante de la reconnaissance, de la capacité ou de la valeur envers l'autre ou envers une organisation (Laurian, 2009). Plus un réseau est organisé à travers des acteurs et institutions qui ont eu de bons rapports dans les négociations engagées précédemment, plus ce réseau acquiert de légitimité en générant moins de conflits en interne. Par contre, là où existe une méfiance entre acteurs, deux situations se présentent : ou le réseau n'aboutit pas, ou le réseau « expulse » les dissidents.

Par conséquent, un périmètre SCoT, dans l'idéal, suppose que :

- L'association des communes ou des intercommunalités ait la volonté de coopérer et de trouver un projet territorial partagé,
- L'appartenance au réseau : les deux SCoTs aient été élaborés selon une gouvernance interne faiblement conflictuelle.

Nous pouvons donc supposer que (a) plus les objectifs sont partagés, moins de conflits apparaissent en interne, (b) un partage d'objectifs et une structure décisionnelle partagée peuvent dépasser certaines méfiances. Nos deux cas cités ci-dessous illustrent ces propos.

Quand la confiance s'établit

L'entrée du secteur Triève dans le périmètre du SCoT de la RUG constitue un bon exemple qui montre comment un réseau de projets bien structuré et ayant des objectifs de développement égaux peut dépasser une méfiance déjà instaurée.

10. Puisque l'aménagement urbain est caractérisé par un contexte où règne l'incertitude, conséquence de l'instabilité normative et de la dépendance d'actions entreprises par des acteurs hors réseau (dont les stratégies ne sont pas maîtrisées par les acteurs du réseau).

Le Trièvre, (voir carte dans la figure 5), est un espace peu urbanisé, localisé au bord de la limite de périmètre du vaste territoire de la RUG, mais très concerné par la périurbanisation. Cependant, en dépit de son caractère économique dynamique, il partageait, avec d'autres territoires à vocation rurale, l'éternelle peur « d'être aspirée » par l'agglomération urbaine dominante de Grenoble. Les observations de terrain et les entretiens menés tendent à mettre en exergue trois facteurs qui ont fortement poussé les élus trièvrois à entrer dans le réseau SCoT de la RUG.

Le premier est l'évidente expiration de son ancien Schéma Directeur (2009), ce qui obligeait les Trièvrois soit à intégrer un des SCoT en cours, soit à élaborer le leur, sans avoir évidemment les moyens techniques pour cela. Intégrer un SCoT de périmètre élargi amène ainsi des avantages financiers.

Le deuxième facteur a été l'impact de la Loi Grenelle dans le SCoT grenoblois. La Loi Grenelle incite les territoires périurbains à planifier leur avenir en coopération avec leur pôle attractif urbain et, en même temps, fixe des objectifs en termes d'économie des espaces¹¹. L'application de cette loi, dans son objectif d'aménagement, favorise les associations.

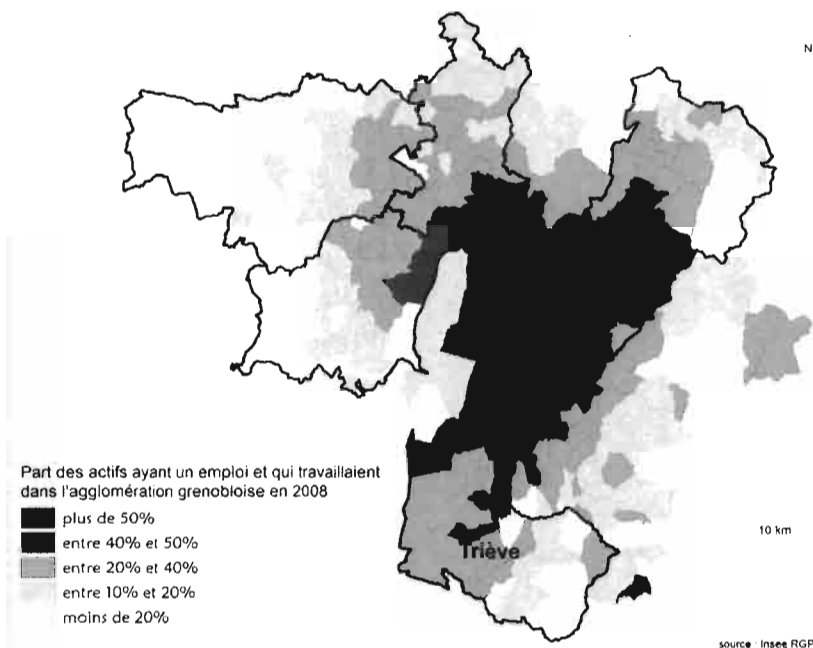


Fig. 5. – Dynamique pendulaire dans RUG et localisation du Trièvre

11. Cela a été une des problématiques que l'Agenda 21 trièvrois avait aussi mis comme objectifs.

Mais tout cela aurait été vain, si l'équipe de l'Etablissement Public du SCoT et le président de l'EP SCoT, considéré comme consensuel, n'avaient réussi à établir un réseau où les décisions ont été vraiment partagées, quelle que soit la taille des territoires. C'est à travers une base décisionnaire qui ne favorise pas la métropole¹², que l'équipe du SCoT grenoblois a réussi à élargir son périmètre de 244 à 273 communes, intégrant ainsi cette importante zone, où la dynamique périurbaine se manifeste et où habite 1/3 des habitants de la RUG.

*Méfiance et déséquilibre décisionnaire
agissant contre le réseau*

À l'opposé du cas précédent, la création de la communauté de Communes du Pays d'Or à partir de la dissidence des quelques communes de la CAM ainsi que l'existence de plusieurs SCoTs dans la même aire urbaine, montre à quel point la méfiance et les objectifs distincts peuvent créer des territoires réactifs. Les quatre communes littorales – communes de Palavas-les-Flots, de Mauguio, qui héberge l'aéroport et La Grande-Motte – quittent la CAM dès le début des négociations en vue de l'élaboration du SCoT. Elles vont alors rejoindre trois petites communes rurales – Mudaison, Lansargues, Candillargues – renforçant la Communauté des communes du Pays de l'Or, existant depuis 1993, mais qui s'est ainsi élargie en 2002, puis en 2004.

Par ailleurs, trois autres communes de « montagne » – St Clément-de-Rivière, St Gély-du-Fesc et Assas – décident d'intégrer la Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup et adoptent, aujourd'hui les projets concernés par le SCoT du Pic Saint Loup.

Ces départs empêchent un aménagement qui, selon le cadrage législatif, doit prétendre être « à échelle des enjeux du territoire », puisqu'il laisse encore plus évident le manque de cohérence géographique et environnementale d'un périmètre de projet fractionné : les communes qui partagent des caractéristiques géo-écologiques (même bassin, par exemple) ou culturelles s'organisant ainsi en différentes projets de territoire. Le problème est que les conflits entre ces trois groupes d'acteurs ne permettent

12. L'agglomération grenobloise détient 9 sièges (1/3 du total) – alors que sa population dépasse la moitié de la population du périmètre SCoT (54%) – le Pays Voironnais 3 sièges, le Grésivaudan 4 sièges et les autres territoires, 1 siège chacun.

pas une vraie coordination entre eux ¹³. Ainsi, le territoire de projets du SCoT est très limité : ces communes ne sont qu'une part de l'ensemble des communes concernées par les déplacements motorisés quotidiens.

Les hypothèses qui peuvent expliquer une telle «désagrégation territoriale» soulignent la volonté de certaines communes, comme Mauguio, de garder leur autonomie et leur pouvoir économique. D'autres communes ont craint d'être phagocytées par une ville-centre puissante et pourtant soumise à ces politiques. Mais en fait, ces communes avaient la volonté d'affirmer leurs particularités (rurale ou littorale ?) face à une métropole en formation et, évidemment, de maintenir leurs zones d'habitat pavillonnaire. Le projet SCoT de Montpellier est reconnu comme un projet de qualité, bien axé sur la limitation de l'expansion urbaine associée à la densification des zones déjà urbanisées.

Il ne sera pourtant pas étonnant de lire dans les discours des acteurs des communes dissidentes un mouvement anti-Frêchisme¹⁴, reflet d'une peur d'être soumis aux projets de cette personnalité politique. Une peur, il faut bien reconnaître, qui semble se confirmer par le déséquilibre décisionnaire du réseau SCoT de Montpellier, démontré précédemment.

Conclusion

Nos observations autorisent trois considérations. Une première, la plus directe, qui rend compte de l'analyse des réseaux de gouvernance SCoT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) et de la Région Urbaine Grenobloise (RUG) vis-à-vis des caractéristiques propres à chaque territoire. Une deuxième, qui propose certaines généralisations concernant les réseaux de gouvernance de type SCoT (et qui pourrait être éventuellement généralisée aux PLU intercommunaux). Une troisième qui conduit à une compréhension des enjeux de planification en général.

En partant d'une analyse du *statu quo* des territoires étudiés, nous identifions deux structures de réseaux de gouvernance opposées dans la dimension de leur périmètre de projet et dans leur relation entre ce périmètre de projet et le (ou les) périmètres administratifs. La région grenobloise,

13. Les expériences inter-SCoT n'ont pas abouti à dépasser les collaborations entre acteurs techniques.

14. Georges Frêche, ancien président et fondateur de l'agglomération montpelliéraine, mort le 24 octobre 2010 à Montpellier, a été vu comme peu démocratique et consensuel.

ayant déjà une tradition dans les regroupements intercommunaux, compte un vaste territoire de projet de 19 intercommunalités, dont plusieurs entités administratives différentes. La Communauté d'agglomération de Montpellier, de coopération intercommunale plus récente et difficile, ne compte que 31 communes associées et partage le périmètre de projet avec le périmètre administratif.

Ces deux réalités différentes donnent, bien sûr, des réseaux de gouvernances opposés. Dans la RUG, 28 représentants du comité syndical du SCoT grenoblois représentent 273 intercommunalités. Dans la CAM, 90 conseillers communaux représentent les élus de seulement 31 communes. Mais, tandis que le partage décisionnel grenoblois est équilibré entre les trois grandes intercommunalités sans trop effacer le poids des votes des petits territoires ; le partage décisionnel de la CAM favorise largement la ville-centre.

Par ailleurs, dans un réseau de gouvernance SCoT, officiellement ce sont les élus qui négocient entre eux et déterminent leurs choix. Mais officieusement, les acteurs des autres arènes ont une grande influence dans la décision puisque l'apport d'arguments est aussi important que le partage de l'ensemble des informations. Ce sont les acteurs de l'arène d'experts et les acteurs privés, qui, porteurs de légitimité, sont garants de la viabilité technique et de sa mise en œuvre.

Les techniciens détiennent la connaissance mais non le pouvoir décisionnel, les élus détiennent le pouvoir, mais pas toutes les connaissances nécessaires pour arbitrer. Ainsi, ces deux arènes sont en constante interaction. De même, les acteurs économiques détiennent les moyens mais pas toujours les autorisations des opérations immobilières. Les élus détiennent les objectifs d'aménagement, mais pas toujours les moyens de mise en œuvre.

Ces trois groupes ont donc tout intérêt à se concerter pour garantir l'application des projets contenus dans les SCoTs : la « célèbre » mise en œuvre.

Les observations concernant les deux cas d'étude confirment, tout d'abord, l'hypothèse que les réseaux SCoTs sont en interne peu conflictuels. Ils regroupent des territoires dont les objectifs sont partagés ou bien ils éliminent les territoires en opposition avec leur expulsion du réseau. Cela résulte du fait que l'efficacité d'un réseau de gouvernance dépend d'une mutuelle confiance entre les élus eux-mêmes et entre élus et le corpus d'experts.

Nous voyons bien que dans la structure de leur réseau de gouvernance, l'organisation des acteurs a été pensée de façon à garantir soit l'élargis-

sement du périmètre à celui capable de rendre compte des enjeux périurbains, soit le choix du périmètre capable de correspondre à sa mise en œuvre.

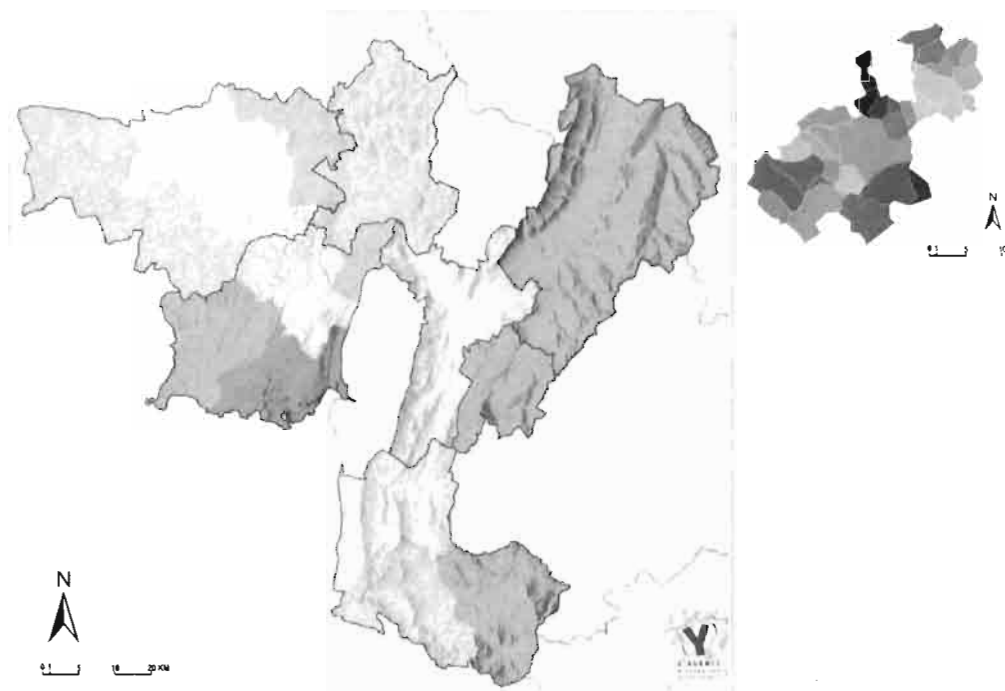
Dans le cas montpelliérain les acteurs locaux ont choisi de rendre leur projet « opérationnel », justifiant ainsi leur position de rendre le périmètre du SCoT identique à celui administratif, dominé par le leadership, éloignant ainsi de la discussion ceux qui ne partagent pas leurs objectifs à savoir l'extension périurbaine. Cela a garanti au SCoT de Montpellier l'excellence reconnue de son projet et un rythme d'élaboration et d'application qui font qu'une part importante des projets a déjà été réalisée.

Le cas grenoblois vise à mettre autour de la table de discussion tous les acteurs et territoires concernés par les dynamiques économiques et sociales, mais sacrifiant la facilité opérationnelle. Ainsi, la flexibilité d'objectifs a été engagée et les discussions ont été menées par un nombre réduit des représentants¹⁵, réunis pendant un temps bien plus long que celui du SCoT de Montpellier.

Evidemment, ces longues discussions avec un nombre élevé d'acteurs ont impliqué une durée et des coûts élevés, mais, en contrepartie, ils ont réussi à générer une gouvernance territoriale davantage partagée. Il reste à voir, à l'issue de la prochaine décennie, si cette procédure pourra perdurer en prenant en compte l'ensemble des structures administratives en jeu.

A partir de ces considérations, il semble que le plus grand enseignement de ce travail correspond à admettre que, en dépit des recommandations technocratiques, la planification urbaine issue des outils comme le SCoT ne saurait jamais concilier un périmètre suffisamment « cohérent » pour circonscrire en même temps les dynamiques périurbaines et environnementales. Il correspond plutôt au périmètre de « cohérence politique », où les acteurs s'accordent sur les mêmes objectifs. Ainsi, la prise en considération de ces deux enjeux – métropolitains et écologiques – est la résultante d'articulations interterritoriales autres, où chaque périmètre correspond aux enjeux de chaque projet individualisé.

15. Ces représentants avaient pour rôle de permettre dialogue interactif entre le comité syndical d'élaboration du SCoT et les représentants territoriaux.



*Annexe – Comparaison entre territoires
La RUG à gauche, la CAM à droite sont insérées à même échelle*

Bibliographie

BARAIZE F. et NEGRIER E., *L'invention politique de l'agglomération*, Collection : logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 2001, 310 p.

BOURDIN A., LEFEUVRE M.P. et MELE P., *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Descartes et Cie, Paris, 2006, 316 p.

CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), KaléidoSCoT, Expériences d'agences d'urbanisme. URL : <<http://www.fnau.org/file/news/kaleidoScot%285%29.pdf>>, consulté le 22 août 2012.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier. Montpellier. Maraval imprimeurs, Saint-Pons de Thomières, 2006, 75 p.

DESJARDINS X., « Gouverner la ville diffuse : La planification territoriale à l'épreuve », Thèse de Doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Institut de géographie, 2007, 527 p.

EDELENBOS J. et KLIJN E.-H., « Trust in complex decision-making networks », in *Administration & Society*, Mars 2007, n° 39-1, Sage Publications, 2007, pp. 25-50.

FOLEY J. et LAURIA M. Plans, « Planning and Tragic Choices », in *Planning Theory & Practice*, vol. 1, n° 2, 2000, pp. 219-233.

HOFFMANN-MARTINOT V. et SELLERS J., « L'observatoire international de métropoles : pour une comparaison internationale de la gouvernance », in *Gouvernance territoriale – annuaire des collectivités territoriales*, CNRS Editions, Paris, 2006, pp. 19-30.

LAURIAN L., « Trust in planning : theoretical and practical considerations for participatory and deliberative planning », in *Planning Theory & Practice*, vol. 10, n° 3, 2009, pp. 369-391.

LEGI-FRANCE, Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 195 : tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7FFA672D73A5C379190E78C6DEC0C118.tpdjo13v_1?cidTexte=JORFTEXT000000687698&dateTexte=2007090>, consulté en juin 2011.

MELE P., LARRUE C. et ROSEMBERG M. (dir.), *Conflits et territoires*, Presses Universitaires François-Rabelais, Tours, 2003, 224 p.

PARENT J.F., *30 ans d'intercommunalité (L'intercommunalité grenobloise)*, La Pensée Sauvage, Grenoble, 2002, 269 p.

PINSON G., « La gouvernance des villes françaises », in *Métropoles*, n° 7, 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010. URL : <<http://metropoles.revues.org/4276>>, consulté le 06 juin 2012.

PROVAN K.G et KENIS P., « Modes of network governance: structure, management, and effectiveness », in *Journal of Public Administration Research and Theory*, août 2007, 2007, pp. 229-252.

SYNDICAT MIXTE DE LA REGION URBAINE GRENOBLOISE, « Schéma de Cohérence territoriale de la région grenobloise », 2012, URL : <http://www.region-grenoble.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=253>, consulté le 22 avril 2013.

VAN GILS M. et KLIJN E. H., « Complexity in decision making: the case of the Rotterdam harbor expansion. Connecting decisions, arenas and actors in spatial decision making », in *Planning Theory & Practice*, Vol 8, n° 2, 2007, pp. 139-159.

7

Les enjeux de la gouvernance urbaine en Italie *les Città métropolitane en question*

Luigi BELLINO, Raffaele CATTEDRA,
Maurizio MEMOLI et Matteo PUTTILLI

Alors que la *doxa* des dernières décennies met en évidence que la compétition économique internationale se fonde sur des systèmes territoriaux dont les moteurs sont des « régions urbaines » performantes, en Italie un décalage apparaît clairement entre des réalités territoriales qui sont *de facto* à caractère métropolitain et l'absence d'un cadre politico-administratif qui les légitime. La « question métropolitaine », comme exigence d'instituer un niveau de gouvernement concernant les territoires urbains autour des principales villes italiennes, se pose dès la fin des années 1970. Mais à cette évidence n'a pas correspondu depuis lors un acte politique légitimant une réelle mise en place des (pouvoirs des) « Città Metropolitane » (*CM*).

La longue et complexe aventure des *CM* – en tant que quatrième niveau d'organisation du territoire (posé, en parallèle, avec la question de l'abolition des *Province*) – est emblématique pour la compréhension du processus contradictoire de réorganisation décentralisée du territoire national. Depuis son institution en 1990, l'actualisation des *CM* a toujours

rencontré des obstacles pour trouver sa place. Cette réforme, qui est restée en chantier depuis plusieurs décennies, lancée officiellement en 1990 par la Loi 142, puis « repêchée » en 2009, reprise en 2012 et finalement approuvée en avril 2014, demeure toutefois incomplète. Surtout, elle apparaît en décalage profond sur le plan de la cohérence territoriale et de la redistribution des compétences politiques, administratives et financières du gouvernement central vers les divers échelons du territoire. La carence de débat scientifique – à vrai dire l'absence d'une réflexion théorique et sociétale ainsi que d'une stratégie à la fois territoriale et administrative – n'a pas reçu son *feedback* politique : ainsi la réforme apparaît ambiguë et incomplète à l'échelon subrégional, notamment dans la définition des périmètres relevant des aires métropolitaines des grandes villes italiennes, dont le nombre reste en 2015 encore variable entre 10 et 15 unités.

Après une reconstruction de la question métropolitaine, ce travail présente les principaux enjeux, les contradictions et quelques perspectives inhérentes de la récente mise en place de la réforme.

Pour une généalogie de la question métropolitaine en Italie (1990-2012) : le tiraillement entre l'État central et le local

La décennie 90 marque un changement radical dans la géographie politique italienne, avec le résultat d'une reconfiguration profonde des équilibres entre les échelons national et locaux. C'est l'échelle locale qui assume une centralité renouvelée : le local s'instituant en tant qu'« alternative stratégique » dans le cadre de la programmation du développement (Magnaghi, 1994). L'autonomie politique du local s'affirme alors comme une condition nécessaire pour une gouvernance efficace des territoires, tandis que l'élection directe des maires dès 1993 et des présidents de régions dès 1999 produit de nouveaux leaderships et de nouvelles élites politiques (Cattedra, Memoli, Puttilli, Salone, 2013). C'est à l'échelle locale que sont repositionnées les stratégies politiques et économiques du développement : une preuve en est la progressive décentralisation des compétences du gouvernement du territoire, laquelle trouve son expression la plus emblématique en 2001 dans la réforme du Titre V de la Constitution. Cette réforme attribuée au niveau régional (et en cascade au niveau provincial, métropolitain et municipal) toute une série

de compétences exclusives et concurrentes en matière de programmation économique et sociale, d'aménagement du territoire et de sauvegarde environnementale.

Néanmoins, aujourd'hui la perspective du développement local apparaît avoir perdu son élan, ainsi que le témoigne une ample littérature critique des « territorialistes » apparue au cours de la dernière décennie (Dansero, Giaccaria, Governa, 2008 ; Governa, 2014a). Encore plus récemment, en Italie, l'efficacité dans la gestion locale des ressources financières a été mise en discussion : d'une part à cause de l'incapacité de Régions à utiliser la totalité des fonds communautaires et, d'autre part à cause d'une interminable série de scandales liés à la corruption et à l'appropriation illicite de l'argent public par des élus locaux.

*La dimension métropolitaine :
une territorialité de facto*

La géographie administrative de la République italienne a été pendant longtemps répartie en deux niveaux de collectivités territoriales : les *Comuni* (Municipalités) et les *Province* (avatar napoléonien) auxquels se sont ajoutées à partir de 1970 les Régions, avec l'élection des premiers Conseils régionaux (cinq régions à statut spécial ayant été déjà instituées en 1948). La question métropolitaine – *i.e.* : l'institution d'un niveau de gouvernement territorial en phase avec l'étalement urbain, et expression d'un fonctionnement spatial et de territorialités à caractère métropolitains des villes italiennes les plus importantes –, commence à se poser avec évidence dès la fin des années 1970. Elle se configure comme le besoin de gouverner et de projeter des territoires « d'area vasta » (zone étendue), qui se situeraient en théorie à un niveau intermédiaire entre l'échelon provincial et l'échelon communal des grandes villes, mais qui dans les faits dépassent à bien des égards les périmètres administratifs des collectivités locales concernées. La régulation des effets spatiaux de la métropolisation et la gestion fonctionnelle des services, des équipements et des réseaux sont par contre marquées par l'absence d'un niveau institutionnel propre.

Le débat et les initiatives sur la Città metropolitana

Une lecture en trois phases

En voulant simplifier une démarche qui s'avère comme incohérente, en tant que résultat de poussées et de retenues contradictoires, plutôt que comme l'aboutissement d'un cheminement séquentiel il est possible d'établir trois grandes phases du processus et du débat concernant l'émergence de la *Città metropolitana*.

Les premières initiatives locales en perspective fédéraliste et d'autonomie territoriale avant 1990

Au cours des premières décennies qui suivent la deuxième guerre mondiale, les villes italiennes connaissent une période de croissance accélérée et désordonnée. Sur le plan des politiques d'aménagement, ce sont des années de laissez-faire qui coïncident avec la poussée économique de l'industrialisation et l'inévitable et forte urbanisation qui la supporte. Dans ce contexte, un certain nombre de centres urbains s'affirment en tant que « moteurs du développement » grâce à leur rôle de chef-lieu régional : là où sont progressivement concentrées les fonctions décisionnelles et de gouvernement du territoire (cf. fig. 4).

Au sein de ces aires urbaines, jaillit dans un certain nombre de cas un débat interne polarisé sur des possibles nouvelles formes de gouvernement des zones métropolitaines. Ce débat, d'origine locale, se traduit par la tentative d'élaboration et de mise en place de plans intercommunaux incluant le chef-lieu et un nombre variable de communes limitrophes.

Tab. 1. – Exemples de plans intercommunaux (1950-1980)

Bassin métropolitain (Area metropolitana)	Initiative à caractère métropolitain
Turin	<ul style="list-style-type: none"> - Années 1950, discours sur la possibilité d'instituer des plans intercommunaux (24 communes) - Années 1970, identification de « l'area metropolitana » (54 communes)
Naples	<ul style="list-style-type: none"> - Années 1950, divers hypothèses de rassemblement des municipalités (englobant 20 communes) - 1964, hypothèse d'une « area metropolitana », comprenant 96 communes

Milan	<ul style="list-style-type: none"> - Années 1950, projet de plan intercommunal, puis étendu en 1967 - 1975, institution d'un district intercommunal - 1981, institution d'une assemblée des maires des communes métropolitaines
Bologne	<ul style="list-style-type: none"> - Années 1970, institution d'un plan intercommunal pour la gestion de services logistiques - Années 1980, projet d'un plan intercommunal d'urbanisme

Élaboration : Bellino, Cattedra, Memoli, Puttilli, 2014.

En termes plus généraux, ce débat a produit au cours de la période 1950-80 une série d'analyses et d'études pour la définition de critères fonctionnels à l'identification des aires métropolitaines. Il faut souligner que ces derniers sont cependant le fruit d'une démarche à caractère politique, plutôt que scientifique (Martinotti, 1992).

La loi 142/1990 sur l'institution des *Città metropolitane*

La crise économique et politique des années 1970 suspend pendant une décennie le débat sur la transformation administrative de l'État. Ce débat redémarre la décennie suivante et conduit à la promulgation de la Loi 142/1990, dénommée *Ordinamento delle autonomie locali* (Réglementation des autonomies locales). Celle-ci institue neuf *Città metropolitane*, auxquelles s'ajoutera en 2009 Reggio de Calabre (tab. 2). Si la loi identifie le nombre des villes relevant des Régions à statut ordinaire, en vertu de leur ample autonomie statutaire, la Sicile, la Sardaigne et le Frioul (les deux autres Régions à statut spécial ne pouvant pas y prétendre) auront la possibilité d'établir en autonomie leur propre *C.M.* La loi 142, en envisageant des formes d'autonomie dans certains domaines commence à entériner l'érosion du monopole de l'État sur les compétences locales : ainsi il sera supprimé même le pouvoir préalable de contrôle des Régions sur certains actes administratifs des collectivités locales.

Tab. 2. – Les *Città Metropolitane et leur poids démographique actuel**

<i>Città metropolitana</i>	Région	Nombre d'habitants de la Commune chef-lieu (1/1/2015)	Nombre d'habitants de la <i>Città metropolitana</i> (superficie équivalente à l'ancienne <i>Provincia</i>) (1/1/2015)
Rome	Latium	2.872.021	4.342.046
Milan	Lombardie	1.337.155	3.196.825
Naples	Campanie	978.399	3.118.149
Turin	Piémont	896.773	2.291.719
Bari	Pouilles	327.361	1.266.379
Florence	Toscane	381.037	1.012.180
Bologne	Emilie-Romagne	386.181	1.004.323
Gênes	Ligurie	592.507	862.175
Venise	Vénétie	264.579	858.198
Reggio de Calabre	Calabre	183.974	557.993

*Identifiées par les lois 142/1990 et 42/2009 et instituées par la loi 56/2014.

Source : élaboration sur données Istat, 2015.

Après 1990 :

l'intervention de l'État et les initiatives locales

Les deux décennies qui suivent l'adoption de Loi 142/90, se poursuivent entre quelques réformes de l'appareil institutionnel de l'État (Tab. 3) et des initiatives liées à la demande locale d'une gestion décentralisée du gouvernement des collectivités territoriales. Ces revendications exprimées par les municipalités relancent le débat sur la mise en place des *CM*, ces dernières ayant été instituées par la loi, mais jamais concrétisées *de facto* (cf : SGI, 2013b). On peut considérer en ce sens le rôle qu'assument les Régions dans la programmation et la gestion des fonds communautaires (Rivière, 2004 ; 2012), les différentes formes de partenariat et de contractualisation impliquant directement les communes, ainsi que d'autres formes de revendication émanant du local,

comme celles concernant l'autonomie financière ou sur les questions de la sécurité urbaine. Cette période, à la suite de la Loi constitutionnelle 3/2001, montre une conflictualité forte et persistante entre les différents niveaux de gouvernement.

Tab. 3. – Mesures législatives modifiant la loi 142/90 concernant l'institution et l'actuation des *Città metropolitane* (1993-2009)

Lois	Conséquences majeures sur la définition des <i>CM</i>
Loi 436/1993	<ul style="list-style-type: none"> - Révision de la loi 142/1990. Les Régions peuvent, facultativement, établir la délimitation et l'institution des <i>CM</i>.
Loi 265/1999	<ul style="list-style-type: none"> - La compétence de définition spatiale des <i>CM</i> dans les 9 zones déjà identifiées passe de la Région au Maire de la commune chef-lieu et au président de la Province. Cette modification concerne les communes en situation de contiguïté territoriale ou caractérisées par des rapports étroits d'intégration avec le chef-lieu.
Loi Constitutionnelle 3/2001	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme constitutionnelle du régime des collectivités territoriales comportant l'élargissement du pouvoir législatif des Régions. - La <i>CM</i> obtient la reconnaissance constitutionnelle en tant que 4^{ème} niveau institutionnel : son institution est rendue obligatoire.
Loi 42/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Révision des critères concernant l'institution des <i>CM</i>. Leur établissement suit des critères « mixtes » dans les cas suivants : <ol style="list-style-type: none"> 1. Commune chef-lieu et Province entière (en référence à la loi 265/1999) ; 2. Commune chef-lieu et 20% des autres communes de la Province (l'ensemble doit représenter au moins 60% de la population) ; 3. Province et 20% des autres communes (l'ensemble doit représenter au moins 60% de la population). - Aux 9 <i>CM</i> déjà établies est ajoutée Reggio de Calabre. - L'établissement des <i>CM</i> est fixé pour fin 2012.

Source : *Gazzetta Ufficiale* de 1993 à 2009. Élaboration : Bellino, Cattedra, Memoli, Puttilli, 2014.

Ce parcours normatif fluctuant est à l'évidence le reflet d'un brouillage substantiel par rapport aux modalités de la mise en place et des compétences attribuées aux *CM*. Ainsi, si loi 436/1993 rend l'institution des *CM* facultative, bloquant dans la pratique le processus d'exécution qui était en cours, 8 ans après, en vertu de la loi de réforme constitutionnelle 3/2001, l'établissement des *CM* redevient obligatoire, reconnaissant finalement ces dernières comme le quatrième échelon des collectivités territoriales (s'ajoutant aux Régions, Provinces et Communes).

Si l'on regarde dans le détail le processus de redéfinition des *CM*, on s'aperçoit que le parcours normatif a tenté de décentraliser les compétences en déhiérarchisant les prérogatives conférées au niveau régional (qui avait un pouvoir de ratification d'après la loi 142/90), pour favoriser un renforcement du rôle des municipalités chefs-lieux (loi 265/99), jusqu'à envisager des modalités « mixtes » orientées à attribuer un rôle non secondaire à l'ensemble des communes du périmètre métropolitain hors-chef-lieu (loi 42/2009). Cependant, on ne peut pas nier le poids hégémonique de la commune-centre, que ce soit du point de vue politico-administratif, démographique, économique et de pouvoir symbolique. Néanmoins, les politiques et les instances « localistes » favorisent la naissance de nouvelles formes d'agrégation territoriale, fondées sur l'intercommunalité et sur l'« area vasta », le plus souvent sous l'initiative spontanée des collectivités locales et/ou via l'opportunité de contractualisation de projet de différentes natures. Ce qui produit un effet d'hyper-territorialisation par un enchevêtrement complexe de l'organisation territoriale locale (Zilli, 2015).

Du point de vue de l'architecture politico-institutionnelle, la réforme de 2001 peut-être considérée comme l'achèvement d'un processus de décentralisation en sens fédéraliste. Alors qu'actuellement son évaluation demeure nuancée, on ne peut pas nier que, pour au moins une décennie, la réforme a produit un recalibrage des équilibres de pouvoir à la faveur des collectivités territoriales décentralisées (les Régions en premier lieu, mais aussi les Provinces et les Communes). Du point de vue des modes de gouvernement, reste à souligner dans le cas italien l'affirmation d'intéressantes pratiques de gouvernance territoriale locale, en particulier au sein des aires urbaines, où s'élaborent de nombreuses formes d'expérimentation dans le champ de la planification stratégique (Cavenago, 2004).

Ces expériences de planification stratégique montrent généralement l'intérêt et la nécessité d'œuvrer à une échelle supra-locale à travers un processus qui explicite des modes opératoires assez différents par rapport

à la tradition du fonctionnement et du management des communes italiennes (Cf : Rivière, 2010). Ajoutons que dans un certain nombre de cas la mise en œuvre de ce parcours à vocation métropolitaine a été confiée à des expertises d'agences et des bureaux d'études externes (privés ou en partenariat public-privé). S'il est évident, comme à Turin, que ces expériences ne se sont jamais interrompues, dans d'autres cas, surtout quand les initiatives dites stratégiques ont été fortement dépendantes d'opportunités de financements nationaux ou provenant de l'UE, les démarches métropolitaines émanant directement du local ont subi des ralentissements, voire ont été abandonnées par négligence des édiles et des acteurs impliqués (Bellino, 2013). Néanmoins, avec la réforme de 2014 les *CM* doivent forcément élaborer un plan stratégique sur trois ans de validité (cf. : Tab 4). La dimension métropolitaine devient ainsi le centre de projets multiformes : du renforcement du territoire à l'internationalisation, de la promotion de la compétitivité à un développement plus durable. Toutefois jusqu'en 2012 (quand le débat reprend), les découpages restent imaginés et représentés sur la carte, et que les projets et les schémas approuvés sont rarement concrétisés. Ainsi l'établissement des *CM*, même après les échéances prévues par la Loi 42/2009, reste inattendu.

Quant à la ville de Rome, déjà la réforme constitutionnelle de 2001 (mais activé seulement en 2009) prévoyait pour la Municipalité de Rome ensuite devenue « Roma Capitale » une autonomie particulière dans le gouvernement de son territoire (très étendu sur le plan spatial), et tout particulièrement du point de vue financier¹⁶.

Tab. 4. – Initiatives et projets à caractère métropolitain promus au niveau local (1994-2011)

Aire métropolitaine	Années	Démarches métropolitaines
Turin	1999 - 2003 - 2011	Deux plans stratégiques réalisés, et un plan actuellement en cours d'élaboration, promus par la municipalité de Turin. Initiative dite du « Grande Turin » : substitution de la <i>Città Metropolitana</i> à la Province.

16. Le territoire de «Roma Capitale» correspond à celui de la municipalité de Rome, ce qui laisse encore ouverte la définition de la *CM*, qui a remplacé la province de la capitale.

Milan	2005 - 2011	Projets « Milano Città di Città » (2005) et « Grande Milano ». Hypothèse de substitution de la Province par la <i>CM</i> composée par 134 communes (formalisation d'un accord en 2012).
Florence	2000 - 2005 - 2009	Succession de plusieurs phases de réflexion : dans une première phase, l'hypothèse d'une Union des communes est prévalente. Dans une deuxième phase, la possibilité d'une grande province de la Toscane Centrale (Firenze, Prato, Pistoia).
Bari	2007	« Metropoli Terra di Bari », Association volontaire des communes (31), promue par le Plan stratégique (province de Bari, chef-lieu et communes de l' <i>hinterland</i>).
Naples	1994 - 2009	Longue réflexion sur les hypothèses d' <i>area vasta</i> , avec plusieurs dessins territoriaux. 2009 : projet « Grande Napoli » - substitution de la Province par la <i>CM</i> (de 91 Communes).

Élaboration : Bellino, Cattedra, Memoli, Puttilli, 2014

Source : Florio, 2010¹⁷

L'aventure actuelle des *Città Metropolitane*.

De la *spending review* à la réforme constitutionnelle (2012-2014)

La politique de l'austérité

La *spending review*, formule anglophone rentrée dans le langage politique sous l'injonction de l'UE comme l'un des mots d'ordres réitéré sous le Gouvernement de Mario Monti¹⁸ (16.11.2011 / 21.12.2012), avait été en réalité déjà insérée dans le processus de réforme territoriale à partir du « parcours » fédéraliste lancé par le parti de la *Lega Nord* au cours du dernier gouvernement Berlusconi (2008-2011). En 2009, comme nous

17. Sur le « Grand Turin » : Governa, 2014b ; sur Bari : Bellino, 2013 ; sur Naples : Cattedra, 2003.

18. Ancien commissaire européen au Marché interne en 1995 et puis à la Concurrence en 2000.

l'avons évoqué, la loi sur le fédéralisme fiscal (L. 42) redéfinit le nombre des *CM*, en prévoyant en plus un statut particulier pour Rome Capitale (L. 156/2010). Cette perspective vise, sous l'injonction de l'UE, une rationalisation des dépenses publiques ou, pour mieux dire, une rationalisation de « l'équilibre de budget » de l'État. Cela signifie le fait que toutes les collectivités territoriales (des Communes, aux Provinces, aux Régions) doivent financer intégralement le coût des activités, des services et de leur personnel, en stimulant de la sorte un processus de responsabilisation de l'autonomie de gestion définie comme « vertueuse ».

En ce sens, le premier projet (constitutionnel) sur ce thème a été présenté à la Chambre des députés seulement en novembre 2014, en proposant la réduction du nombre des Régions de 20 à 12, bien que le débat scientifique avait été déjà lancé dans les années 1980-90 (Coppola, 1997). À bien regarder, la loi 56/ 2014 « Disposition sur les *Città metropolitane*, sur les Provinces, sur l'Union et la fusion des Communes » ne fait qu'anticiper partiellement les contenus de l'ensemble de la réforme territoriale constitutionnelle, qui modifiera encore une fois le Titre V de la Constitution.

Cette réforme organique comprend dans certains domaines également une réduction des compétences exclusives des Régions (qui leur avaient été attribuées en 2001) et l'élimination de la législation concurrente avec l'État. La même réforme prévoit également un changement substantiel de la composition et de la fonction du Sénat, qui sera ainsi composé par seulement 100 sénateurs (actuellement leur nombre s'élève à 315), en qualité de conseillers des Assemblées régionales (74 élus) des maires des grandes villes (21 élus), plus 5 sénateurs nommés par le Président de la République. Ce nouveau Sénat est ainsi voué à dépasser l'actuel « bicaméralisme parfait » par l'introduction d'un « bicaméralisme différencié ». Somme toute, de cette réforme qui est partie d'une exigence de décentralisation et de fédéralisme, émerge, à l'inverse un renforcement du pouvoir exécutif de l'État central.

De l'engagement échoué de la réforme du gouvernement de Mario Monti au « reniement du territoire » de la réforme du gouvernement de Matteo Renzi

La littérature spécialisée sur les aires métropolitaines illustre généralement le fait que le processus de métropolisation est axé sur l'existence d'une grande ville, sur les dynamiques de son étalement urbain

et sur les effets de conurbation, le tout étant caractérisé par une diffusion des activités économiques et par une croissance démographique, une efficacité des réseaux de transport, des services, etc.¹⁹. Si l'on considère ces présupposés, il est évident que la réforme territoriale lancée de façon pragmatique par le gouvernement présidé par Monti en 2012, modifiée et ratifiée par le gouvernement Renzi en 2014, se démarque foncièrement des paramètres métropolitains reconnus du point de vue scientifique et institutionnel²⁰.

En juillet 2012, le gouvernement dit « technique » présidé par Mario Monti a tenté de modifier les collectivités territoriales intermédiaires entre les régions et les communes, par un projet de réduction du nombre des provinces et – finalement – par l'institution des *CM*. Cette mesure ne tenait pas compte des aspects plus proprement territoriaux, socio-économiques ou identitaires et, adoptant comme paramètres pour la réorganisation des 109 provinces italiennes seulement le seuil démographique (350 000 habitants) et la superficie (2 500 km²), elle visait la réduction des coûts du système des services et du personnel politico-administratif de ces dernières.

En ce qui concerne la configuration des *CM*, le projet envisageait que les communes relevant des (anciennes) *Province* avaient la possibilité d'adhérer ou pas à la nouvelle *CM*, ainsi que les communes des provinces limitrophes d'y adhérer, en sortant de leurs provinces d'origine. Dans certains cas, il s'agissait d'un dispositif de maillage paradoxal qui aurait pu déterminer des formes d'intercommunalité en peau de léopard.

Les 10 *CM* localisées au sein des régions à statut ordinaire, se voyaient ainsi attribuer les compétences propres des anciennes provinces (promotion du patrimoine culturel et gestion de l'environnement, enseignement secondaire et formation artistique et professionnelle, assistance technique

19. Rappelons que l'ensemble des principales zones métropolitaines italiennes (équivalent des 10 *CM* actuelles, plus les 5 autres susceptibles d'être instituées) produit environ un tiers du PNB national (Testa, 2013).

20. En Europe (UE et OCDE) a été élaborée une « définition harmonisée » de l'aire urbaine : « une unité économique fonctionnelle, caractérisée par des "noyaux urbains" densément peuplés et un *arrière-pays*, et dans laquelle le marché du travail est fortement intégré. Le noyau urbain est représenté par les villes à forte densité, au moins 1500 habitants par km². Sur la base de ces paramètres, est proposé un classement en « grandes régions métropolitaines » (population de plus de 1,5 million d'habitants) parmi lesquels nous trouvons Rome, Milan, Naples et Turin, et en « régions métropolitaines » (population entre 500 000 et 1,5 million d'habitants) où sont classées Palerme, Bologne, Florence, Gênes, Catane, Bari et Venise (CENSIS, 2014).

et administrative aux autorités locales) ; à celles-ci étaient ajoutées : l'aménagement du territoire et les réseaux, la coordination des services publics au niveau métropolitain, la mobilité routière, le développement économique et social. Si donc le parcours tortueux de ce dessein, jamais réalisé, a été interrompu par les démissions du Premier ministre qui l'avait fortement soutenu, l'offensive généralisée contre les provinces, menée par le biais médiatique, ne s'est pas interrompue et a continué à se perpétuer après la chute de son gouvernement.

Ce qui a caractérisé cette période a été un imposant dispositif de diffusion de l'information, notamment dans la presse écrite et sur le web, accompagné par un corollaire cartographique comportant les diverses hypothèses des redécoupages administratifs des provinces et des nouvelles *CM*, dont on peut remarquer le caractère enchevêtré et imprécis (Fig. 1). S'il est évident que les différentes cartographies produites par les médias trouvaient leur raison d'être dans la Loi Monti (L.135/2012), cela relevait de la pluralité de reconfigurations territoriales que cette dernière envisageait : hypothèses de regroupement entre des provinces déjà existantes et/ou opportunité pour certaines communes d'adhérer à des nouvelles *CM*, voire à des provinces limitrophes (en sortant ainsi de leur province d'origine) (Fig. 2). D'autres perspectives (jamais formalisées) envisageaient même un élargissement du nombre des *CM* (en y incluant par exemple Bergame, Brescia, Padoue, Salerne) (Fig. 3). Nous pouvons affirmer d'ailleurs qu'il n'y a pas eu une cartographie plausible et officiellement arrêtée de la nouvelle architecture territoriale. En fin de compte, avec cette brève aventure politico-médiatique de la question des *CM*, on comprend que la dimension territoriale avait un rôle à jouer : même dans une configuration qui laissait de larges marges d'incertitude, cela représentait finalement un élément de nouveauté par rapport aux deux décennies précédentes.

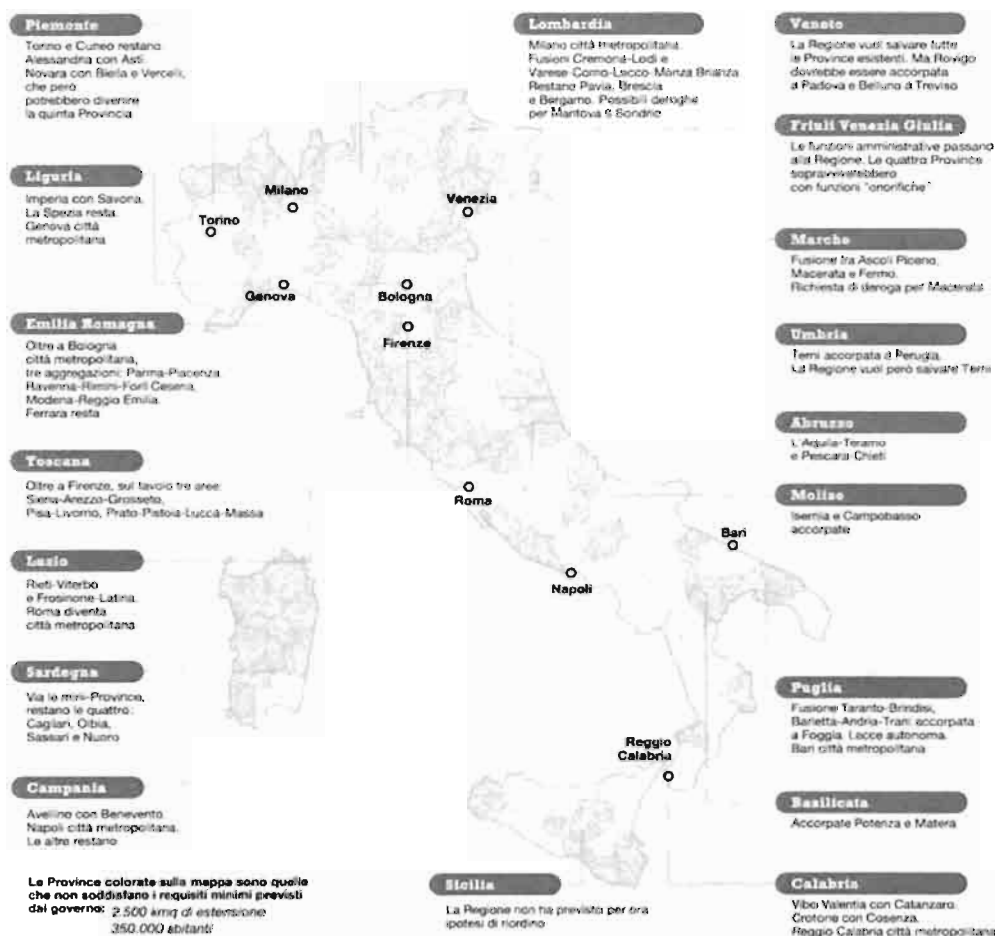


Fig. 1. (en haut à gauche) – Crayons et couleurs à l'œuvre : la question des Città metropolitane et des Province vues par les médias dans la période 2012-2013

Source : Presse nationale (juillet-décembre 2012)

Fig. 2. (en haut à droite) – L'improbable géographie des Province et des Città metropolitane, d'après la presse

Source : Repubblica.it, 2012

Fig. 3. (en bas à gauche) – Le Città metropolitane italiennes et l'Europe

D'après un document produit par Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), 2014.

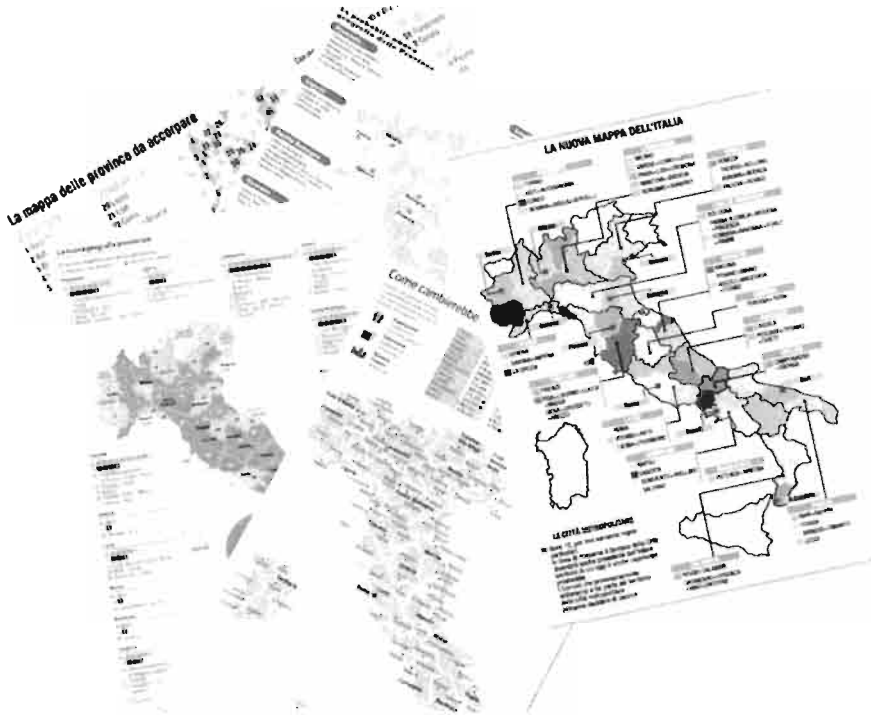
Signalons aussi que sous le gouvernement Monti les acteurs économiques locaux, liés au monde de la Confindustria (équivalent italien du MEDEF), vont s'exprimer très favorablement et soutenir ouvertement la réforme. Diversement, les élus locaux dans leur ensemble paraissent agir presque par inertie. Puis, le bref gouvernement dit « des larges ententes » présidé par Enrico Letta, (qui prend le pouvoir à la suite des élections de la XVII^e législature 2103 lesquelles n'avaient pas déterminé une majorité parlementaire), établit de supprimer les provinces à travers une loi Constitutionnelle²¹. Ainsi, en août 2013, alors qu'un projet de loi constitutionnelle pour l'abolition des provinces est envisagé, le gouvernement présente au parlement un projet de loi « transitoire » (dénommé DDL – Disegno di Legge – Del Rio), afin d'instituer les *CM*, et en vue de réglementer les provinces, jusqu'à leur abolition définitive.

En février 2014, le Gouvernement de Matteo Renzi qui prend la suite de la parenthèse gouvernementale présidée par Letta, est dès sa mise en place caractérisé par une série d'annonces et de déclarations en matière de réforme de l'État. L'institution des *CM* est la première réforme qui sera approuvée par le biais de la Loi n. 56 du 7 avril 2014. Sont ainsi finalement instituées et mises en place au sein des Régions à statut ordinaire dix *Città metropolitane*, définies, à l'instar des Provinces, des collectivités territoriales de « *area vasta* ». Pour la première fois, en automne 2014, ont eu lieu les élections de deuxième niveau pour élire les 10 Conseils métropolitains, ainsi que les présidents et les Conseils provinciaux relevant des 15 régions à statut ordinaire.

Dans les mois suivants, à travers la *Conferenza dei Sindaci* (Conférence des Maires), presque toutes les 10 *CM* ont validé le statut métropolitain, et à partir du 1^{er} janvier 2015 elles peuvent en principe être considérées opérationnelles à plein titre. Dans ce premier mandat, la figure du nouveau maire de *CM* est assumée par le maire de la commune chef-lieu. Les Provinces, par contre, poursuivent avec quelques difficultés leurs activités de base, en attendant leur destin vers une abolition définitive. A l'heure actuelle, la réforme établit que l'aire géographique de la *CM* correspond intégralement au territoire de la province à laquelle elle se superpose et qu'elle substitue en quelque sorte : il s'agit d'un territoire qui pourrait être cependant re-déterminé au cas où, à l'initiative des communes et des chefs-lieux des provinces limitrophes, l'adhésion à la même *CM* serait proposée²². En ce qui concerne la Sicile, la Sardaigne et le Frioul-

21. Entre temps, la Cour constitutionnelle avait rejeté la réforme des provinces approuvée sous le gouvernement Monti.

22. La définition des limites géographiques des *CM* subit fortement les difficultés



En Europe

- ▼ ville métropole avec gouvernement métropolitain établi
- ▲ capitale d'Etat
- + communauté urbaine
- ville département

En Italie

- ★ 10 villes métropolitaines prévues dans le projet de loi approuvé par le gouvernement
- 8 villes en métropole en cours d'examen
- ⊕ 2 villes métropolitaines possibles avec différentes combinaisons entre Padoue, Vérone, Vicence et Trévise

Vénétie Julienne (les Régions à statut spécial qui pourrait prétendre l'établissement de *CM*), on peut envisager à terme l'institution de 5 autres *Città metropolitane* : Palerme, Catane e Messine (pour la Sicile), Cagliari (pour la Sardaigne) e Trieste (pour le Frioul) (Fig. 4).

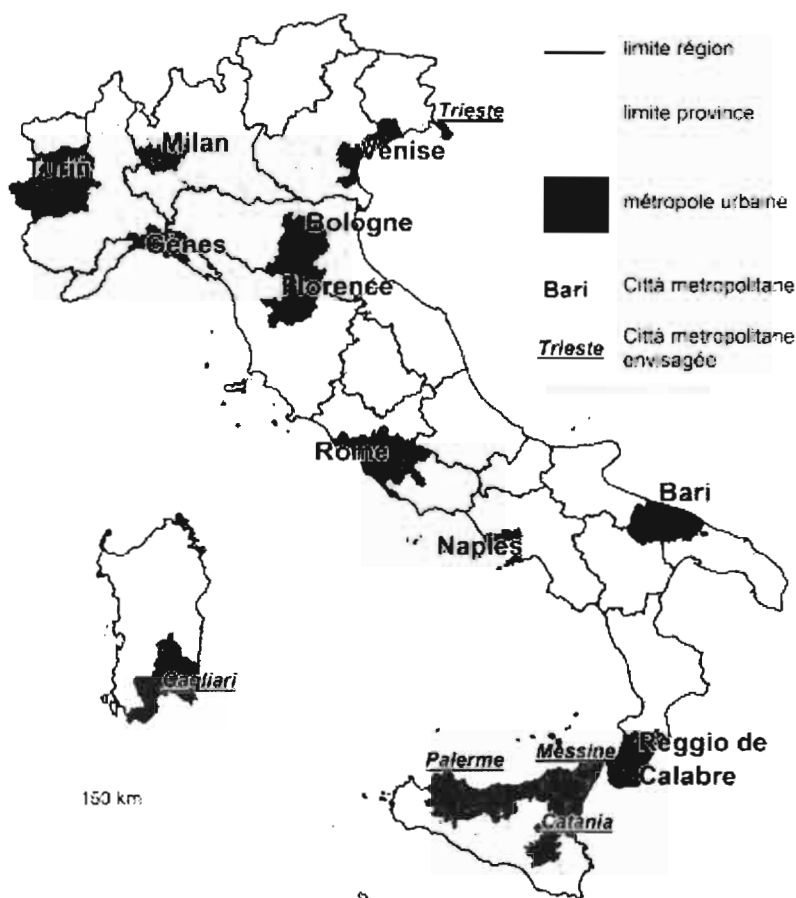


Fig. 4. – Les territoires des Città metropolitane, 2014

qu'ont rencontrées les régions (et ce à partir de la Loi 142/90) dans la coordination et la définition d'un projet cohérent et organique de redécoupage. Ainsi, seulement quatre des régions italiennes avaient proposé une délimitation des territoires de leurs propres *CM* (RECS, 2012). Aussi, dans une éventuelle et future reconfiguration géo-administrative des limites des *CM* (qui est autorisée par la Loi 56/14), les régions continuent à jouer un rôle important, bien que l'intervention substitutive du gouvernement central soit prévue.

Outre les compétences identifiées par le projet de réforme du gouvernement de Monti, aux fonctions des *CM*, ont été ajoutées le développement stratégique du territoire métropolitain et les relations avec les villes et les aires métropolitaines européennes. Ces nouvelles compétences représentent les plus importants éléments de nouveauté à l'égard du développement des territoires métropolitains, identifiés par la nouvelle réforme. D'un point de vue plus concret, une des classifications scientifiques des *Città metropolitane* se réfère également aux *Sistemi Locali del Lavoro* (SLL, Systèmes Locaux du Travail), identifiés par la définition d'aires géographiques homogènes liées à leur capacité d'attraction économique et sociale (Tortorella, Chiodini, 2008 p. 14). C'est aussi en considérant ces aspects que la Società Geografica Italiana (SGI) a récemment présenté des remarques dans la tentative d'une interlocution institutionnelle avec le gouvernement, mais ces points de vue n'ont pas été pris en compte à l'heure actuelle²³. Le fait est que la réforme territoriale mise en place en 2014 ne repose pas sur une réflexion préalable quant à la possibilité d'agencer une reconfiguration cohérente des limites administratives, ni elle s'interroge réellement sur la place et le rôle des collectivités désignées comme « aree vaste », ni d'ailleurs elle soutient une vision axée sur le renforcement institutionnel et sur des attributions de compétences qui puissent impulser une meilleure gouvernance des territoires locaux et métropolitains (Prezioso, 2013).

Il n'est pas certain que l'actuel gouvernement présidé par Matteo Renzi ait consciemment « renié » la richesse et les contraintes de la dimension territoriale à travers cette réforme ; le fait est que le puzzle territorial que cette dernière a dessiné, le confirme. En attendant la suppression définitive des provinces, nul doute que la réforme reste encore incomplète, et que de possibles futurs redécoupages des *CM* pourraient être envisagés.

23. Une récente proposition de la Société géographique italienne avance l'idée de la réorganisation du territoire italien en 36 Régions caractérisées par des systèmes subdivisés en : 15 *Régions métropolitaines* (21,6 millions d'habitants, équivalent à 36,3% du total) ; 50 *Polarités urbaines* (5,5 millions d'habitants, 9,2%) ; 282 *Communautés locales* (32,4 millions d'habitants, 54,5%) (SGI, 2013a). Pour une reconstruction critique du processus voir également le dernier rapport 2014.

*Conflits de compétences et contradictions
entre anciens et nouveaux acteurs*

Quelle que soit la forme définitive que sont en train d'assumer les 10 (voire les 13 ou 15) *CM*, leur institution comporte certainement une reconfiguration des enjeux et des rapports politiques, institutionnels, économiques et sociaux entre les différents acteurs et les territoires engagés dans la gouvernance locale. Cela concerne en particulier deux champs : en premier lieu, les rapports entre les *CM* et les Régions respectives d'appartenance et, en deuxième lieu, les systèmes de relations entre l'ensemble des Communes afférents à la *CM* et la Commune chef-lieu (qui attribue symboliquement le nom à celle-là), et dont le maire assume à la fois la fonction de maire de la nouvelle *CM*. Par ailleurs, la réforme constitutionnelle qui reconfigure les composantes du nouveau Sénat appelle le maire de la *CM* à jouer un rôle institutionnel à l'échelle nationale.

En ce qui concerne le premier aspect, il est possible d'envisager une concurrence entre les *CM* et les Régions. La première étant devenue un acteur privilégié, voire un partenaire de la Région. Il s'agit d'un défi (et d'une gouvernance) complexe, certes, mais sans cet effort la réforme pourra difficilement s'avérer praticable et durable, à la fois sur le plan institutionnel que sur le plan territorial. A partir de ces présupposés, il s'avère nécessaire d'adopter une planification stratégique de niveau métropolitain, dans une visée de collaboration entre institutions nationales et supranationales, afin d'élaborer et mettre en place un projet de territoire²⁴. La planification stratégique qui, avec des formes et des résultats différents, a été expérimentée au cours des quinze dernières années par les grandes villes italiennes, devenues les pôles centraux des actuelles *CM* (RECS, 2012), pourrait en ce sens inspirer des actions de gouvernance locale fondées sur les nouvelles réalités territoriales.

24. Sur la question de la gouvernance, il est important de rappeler le point de vue de G. Dematteis (2011) « La mise en place des gouvernements métropolitains faciliterait la gouvernance de la ville étalée, qui dépasse la dimension du territoire de la commune-centre, afin de faire participer à son gouvernement les municipalités environnantes, lesquelles sont déjà dans les faits intégrées dans un système fonctionnel métropolitain unique ». Nous pouvons également interpréter « la gouvernance multi-niveaux comme une "gouvernance inter-institutionnelle" [où] les modèles et les pratiques [sont] finalisés à orienter et à encourager la coopération convergente et synergique, tant parmi les acteurs institutionnels, qui ne sont plus liés par une relation hiérarchique, tant entre ces derniers et la société civile » (Parmentola, 2005).

En ce qui concerne le deuxième aspect (c'est-à-dire les systèmes de relations entre les nouvelles communes métropolitaines et la commune chef-lieu), la Réforme n'introduit pas de nouveaux acteurs institutionnels dans l'arène politico-administrative, mais accroît et diversifie le rôle de ceux déjà existants. Le Conseil métropolitain sera composé par des conseillers municipaux et par des maires qui seront en même temps les élus locaux des communes et les représentants d'un territoire plus vaste. Dans une perspective optimiste, le Conseil métropolitain pourrait constituer un cadre unifiant et de synthèse, susceptible d'assumer une gouvernance territoriale plus efficace et cohérente (Testa, 2013). De ce point de vue ne manquent pas des expériences récentes de collaboration institutionnelle entre les collectivités et les acteurs locaux qui permettraient d'envisager des potentialités et des démarches vers un projet partagé (*co-progettazione*) du territoire, ainsi qu'on a pu le constater dans l'expérimentation des différentes formes de partenariat réalisées dans le passé à travers les exemples des PIT, des GAL, des PIS, GAC, etc.²⁵

Un des éléments essentiels que l'on peut retenir dans les toutes dernières phases du processus de réforme territoriale concernant les *CM* (depuis les initiatives du gouvernement Monti jusqu'à celles de l'actuel gouvernement Renzi), est la référence aux mots d'ordres de la *spendig review*. Cela signifie, très concrètement, la réalisation de réformes à coût zéro. Autrement dit, des réformes destinées à réduire les coûts de l'administration territoriale et du *welfare* et, sur le plan plus général, réduire les « coûts du politique » liées au régime financier de l'ensemble des élus locaux. Par ailleurs, ces derniers sont de plus en plus la cible d'une stigmatisation et d'une délégitimation populaire qui les met en cause à la suite de nombreux scandales (locaux et nationaux) liés à la corruption, notamment en matière de travaux publics et d'affaires sociales²⁶.

25. Nombreuses sont en Italie les formes de convention entre les Communes pour la mise en œuvre de projets et programmes intégrés. Parmi ces derniers on peut rappeler : les Programmes Intégrés Territoriaux (PIT), les Plans Intégrés, Sectoriels (PIS), les Zones (*Ambiti*) Régionales Optimales (ARO), les Groupements d'Action Locale (GAL), les Groupements d'Action Côtières (GAC), les Plans Sociaux de Zone (PSZ).

26. A titre d'exemple, ce système affairiste politico-administratif, et qui concerne également le milieu économique et associatif, a été baptisé par la presse italienne sous la formule de « terra di mezzo » (la terre du milieu) dans le cadre des derniers scandales qui ont secoué la municipalité de Rome, définie « Mafia-Capitale » (mai-juin 2015), et qui a concerné entre autres la gestion des services destinés aux migrants réfugiés, aux populations Rom et le logement social.

Certes, le nombre des élus des *CM* et des Provinces transitoires a été réduit (ainsi qu'est augmenté le nombre des édiles qui ne reçoivent qu'une seule indemnité pour leur double mandat) ; mais la réduction effective des coûts apparaît insignifiante, bien que la loi de stabilité approuvée en décembre 2014 (pour 2015) par le Gouvernement Renzi semblerait à l'inverse y attribuer un poids important. S'il est vrai que le coût du personnel affecté aux Provinces devra être réduit de 50%, et que celui du personnel des *CM* de 30% (et ce principalement par des processus de mobilité vers d'autres administrations publiques et des formes accélérées de passage à la retraite, auxquels s'ajouteraient d'éventuels licenciements), cette dernière loi a ajouté un degré notable d'incertitude institutionnelle en interrompant les processus de délégation de compétences des Régions vers les Provinces et les *CM*, en introduisant davantage un flou financier et de budget. Ce sont actuellement les Régions qui doivent soutenir les coûts du personnel concerné par les fonctions déléguées.

Au final, la réforme a en quelque sorte assimilée les *CM* à des "super-provinces" plus qu'à des territoires définis par de forts caractères métropolitains. On pourrait ainsi comprendre que pour cette raison, la réforme ne suscite pas de grand intérêt du point de vue médiatique, ni même parmi les acteurs plus directement impliqués, et ce différemment de ce qu'il s'était produit en 2012, au cours du Gouvernement Monti, quand le processus de création des 10 *CM* envisageait la redéfinition des périmètres et la réduction significative du nombre de provinces. Compte-tenu des contradictions inhérentes au processus en cours, à la concurrence encore pas trop lisible entre les acteurs locaux impliqués et les conflits qui pourraient s'avérer entre les diverses rationalités en jeu, nous suggérons de manière schématique, en guise de conclusion, trois possibles scénarios de gouvernance des *Città Metropolitane*.

Gouvernance faible à teneur technocratique et néolibérale

Ce scénario fait référence à une configuration de « gouvernance technique et néo-libérale » propre d'une réforme, par ailleurs incomplète, où certaines provinces se muent en *CM*, tandis que les provinces qui demeurent en place, sans une véritable perspective administrative, ont fait l'objet d'une révision des instances de représentation, en vue de leur suppression définitive. Dans ce cas la *CM* est saisie comme l'interlocuteur privilégié des pouvoirs et des acteurs économiques (le soutien de ces derniers à l'orientation de la réforme de Monti en est l'illustration). En ce

sens, la logique sous-jacente à cette modalité de gouvernance, viserait à éliminer celles qui sont considérées comme des « entraves » du processus décisionnel ainsi qu'à réduire le nombre des centres de dépense de la machine politico-administrative locale, que celle-ci soit soupçonnée ou effectivement basée sur un système de clientèle. Les mots d'ordre qui accompagnent cette configuration sont l'efficacité et l'efficacé, la pesanteur et l'inutilité du politique, notamment en raison de ses coûts économiques élevés et des temps longs de la prise de décision. Une telle forme de gouvernance suppose une faible représentativité politique, que l'on peut en effet saisir en conséquence du système électoral indirect (ce dernier ne relevant pas jusqu'à présent de la tradition électoralé italienne).

Les aspects majeurs qui dénotent le scénario d'une gouvernance technocratique et néolibérale sont les suivants :

- L'obsession exaspérée pour l'ordre du budget, et une tendance limitée vers les investissements publics et le développement ;
- Le désintérêt des citoyens par la participation à la vie politique (une illustration en est l'abstention croissante à la participation électoralé) ;
- Une faible considération des territoires métropolitains de leurs propres perspectives socio-économiques ;
- Le détournement de l'attention des maires et des élus vers les questions de la *spending review* plutôt que vers des processus de vision et de projet territorial ;
- La simplification des atouts de la planification stratégique à de simples stratégies de marketing territorial, plutôt que la considération des opportunités d'une stratégie territoriale partagée.

Gouvernance conflictuelle

Dans le cas de la mise en place de ressources très limitées pour la gestion de l'échelon métropolitain et face à la posture fortement « décisionniste » de l'actuel gouvernement national, ainsi que de l'influence parlementaire limitée, il est plausible d'envisager une gouvernance conflictuelle entre le gouvernement et les maires métropolitains ; et cela même au-delà de leur propre appartenance politique. Le démarrage du processus du fédéralisme fiscal (actuellement prévu au niveau régional et fortement voulu par la Ligue du Nord) pourrait ainsi trouver un terrain ultérieur de conflit dans l'arène des *CM*. Outre que de la destination des ressources, un autre aspect

de conflictualité pourrait se manifester dans la gestion des fonds des *PON Metro*²⁷.

Si les villes-centres avec fonction de chefs-lieux apparaissent déjà prêtes du point de vue technique à la gestion de ces programmes, tenant compte d'une démarche de projet déjà acquise, diversement les petites communes métropolitaines ne semblent pas être en mesure de prendre le train d'une telle démarche. En plus, une autre forme de conflictualité pourrait émerger entre la Région et la *CM*, si une coordination stratégique pour la gestion des fonds communautaires (POR-Région et PON-Méto) n'est pas envisagée, et ce notamment dans les Régions du sud de l'Italie, où le scénario compétitif pourrait s'avérer plein de tensions²⁸. Néanmoins, dans l'état actuel il ne semble pas émerger une véritable conflictualité politico-idéologique entre les nouveaux élus métropolitains. En revanche, les premières élections indirectes des conseillers métropolitains, ainsi que les votes d'approbation des statuts des *CM*, semblent dévoiler un scénario de type « consociatif » qui dépasse les divisions idéologiques entre les partis.

Gouvernance forte et légitime

Il est évident qu'au sein des actuelles *CM* la perception d'une gouvernance forte et légitime n'est pas ce qui prime. Dans une telle perspective devrait émerger la perception d'un mode de gouvernance qui soit l'expression du rôle "moteur" et d'une "vision" prospective de la *CM*, correspondant au caractère légitime d'une collectivité territoriale ; elle-même consciente de ses propres compétences et potentialités, et se posant comme le levier du développement de son propre territoire. A bien regarder, quelques éléments pouvant faire émerger une telle opportunité ont été prévus dans les statuts des *CM* de Rome et de Milan : à titre d'exemple, l'élection directe du maire métropolitain et du Conseil. Une gouvernance forte pourrait également ressortir, du point de vue proprement politique, en relation avec le poids assumé par des majorités assez amples au sein des Conseils, ainsi qu'il est généralement apparu de ce premier tour électoral indirect, lors de l'approbation à large majorité, voire à l'unanimité, des statuts des *CM*, bien que cela puisse apparaître relativement banal s'agissant d'instituer une charte constitutive.

27. Programma Operativo Nazionale « Città Metropolitana 2014-2020 ». Cf : http://www.dps.gov.it/it/programmazione_1420/PON_Metro/index.html.

28. Si les POR sont les Programmes Opérationnels Régionaux, les PON-Metro, auront les *CM* comme autorité urbaine de gestion.

Au demeurant, il est nécessaire d'attendre pour comprendre quelle marge de manœuvre pourrait avoir une gouvernance de ce type, tout en considérant les nouveaux rapports qui vont s'instaurer entre les *CM*, les Régions et l'État. Beaucoup dépendra des nouveaux leaderships qui verront le jour, de la force que pourra assumer le projet stratégique métropolitain ainsi que du rôle que seront amenées à jouer les maires métropolitains dans la configuration du nouveau Sénat. Néanmoins, afin qu'une gouvernance forte et légitime puisse s'affirmer, il apparaît évident que les *CM* devront assumer la capacité de dépasser le cocon politico-administratif et technocratique dans lequel l'a enfermé le chantier permanent de la réforme, pour trouver un déploiement territorial (au sens le plus noble du terme), et donc se « territorialiser » et s'ouvrir à la fois sur l'univers sociétal qu'elle représente, en recevant de ce dernier les fondements de sa propre légitimité.

Bibliographie

BELLINO L., *Politiques et outils de planification territoriale sur l'insécurité urbaine en Italie : le cas du plan stratégique de l'aire métropolitaine de Bari*, Thèse de doctorat en Géographie-aménagement cotutelle internationale, Université Montpellier III et Université de Bari, 2013.

CATTEDRA R., « Oltre la rappresentazione. Napoli : il piano, la carta e il *bianco* dell'area metropolitana », in G. COLAFIORE, C. PALAGIANO, E. PARATORE (éd.), *Atti del XXVIII Congresso Geografico Italiano*, Edigeo, Rome, Vol. I, 2003, pp. 607-624.

CATTEDRA R., MEMOLI M., PUTTILLI M., SALONE C., « L'ascesa e la crisi del locale : dalla riscoperta degli anni Novanta alla politica dell'austerità », in Società geografica italiana, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, ROSSI U., SALONE C. (dir.), Rome, 2013, pp. 37-54.

CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Rome, 2014.

COPPOLA P. (éd.), *Geografia politica delle regioni Italiane*, Einaudi, Turin, 1997.

DANSERO E., GIACCARIA P., GOVERNA F. (éd.), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*, Angeli, Milan, 2008.

DEMATTEIS G. (éd.), *Società e territori da ricomporre - Libro bianco sul governo delle città italiane - Sintesi del rapporto conclusivo*, Commissione di lavoro CSS sul "Governo delle città", 2011.

FLORIO R. (éd.), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, RECS (Rete delle Città Strategiche), n°3, Florence, 2010.

GOVERNA F., *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli, Rome, 2014.

—, « "Gran Torino". Grands projets et processus de marginalisation d'une ville post-industrielle », in SEMMOUD N., FLORIN B., LEGROS O. et TROIN F. (éd.), *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, PUF, Tours, 2014, pp. 43-60

ISTAT, 2015. www.dati.istat.it.

LEGGE COSTITUZIONALE du 18 octobre 2001, n° 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (GU n° 248 du 24.10.2001).

—, du 07 avril 2014, n° 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (GU n°81 du 07.04.2014).

MAGNAGHI A., *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Angeli, Milan, 1994.

MARTINOTTI G., *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna, 1992.

PAMENTOLA N. (éd.), *La governance locale. Linee guida per i Comuni*, Atena, Rome, 2005.

PREZIOSO M., *Concorrenza in sostenibilità. Le province italiane di fronte alla sfida Europe 2020. Il quadro tendenziale 2004-2011*, STeMA, ISSIRFA, 2013.

RECS, 2012, *La costruzione della città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive*, actes du colloque "Il governo metropolitano. Istituzioni e processi", Venise, 2012.

RIVIERE D., *L'Italie, des Régions à l'Europe*, A. Colin, Paris, 2004.

—, « La question métropolitaine : éclairages italiens dans : "Le local" à l'heure de la réforme territoriale », *L'Information Géographique*, 2010.

—, « L'Italie et la question des disparités régionales », *P@ges Europe*, 16 juillet 2012 - La Documentation française.

SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, M. CASTELNOVI (éd.), Rome, 2013.

—, *Politiche per il territorio (guardando all'Europa)* « Scenari italiani 2013 » (U. ROSSI, C. SALONE éd.), Rome, 2013.

—, *Riordino territoriale dello Stato* « Scenari italiani 2014 » (F. DINI et S. ZILLI éd.), Rome, 2015.

TESTA P. (éd.), *Le Città Metropolitane, Rapporto Cittalia*, Rome, 2013.

TORTORELLA W., CHIODINI L. (éd.), *Ripartire dalla città*, Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, Rome, 2008.

ZILLI S., « Storia controversa del ritaglio amministrativo italiano », in SGI, *Riordino territoriale dello Stato* « Scenari italiani 2014 », 2015, pp. 21-52.

8

Interpellations sur l'appropriation du sol à Bamako

Crise, conflictualité, insécurité

Monique BERTRAND

Inculpation des maires de Bamako et de Kalabancoro en 2013, inscription de la Ville dans l'organigramme gouvernemental de septembre 2013, puis découplage de sa politique entre les ministères de la Décentralisation et de l'Urbanisme dans le remaniement d'avril 2014¹ : l'actualité récente souligne l'urgence d'une gouvernance urbaine pacifiée au Mali, mais aussi le flottement que la gestion foncière de la capitale subit dans la dernière décennie. Par delà ce contexte politique et institutionnel, les marques d'incertitude du devenir social et territorial de grandes agglomérations du monde se montrent plus nombreuses que ce que donne à penser la circulation de normes d'efficacité libérale-démocratique. Le cas malien incite donc à déplacer l'analyse de ce recyclage général d'agendas et de « bonnes pratiques » de gouvernance urbaine. Il ne s'agit plus seulement de s'attacher à l'incorporation de ces termes de référence, formats

1. Le précédent ministre en charge de l'urbanisme et de la politique de la ville, et antérieurement maire de la Commune IV de Bamako, Moussa Mara remplace le Premier ministre sortant et devient le chef du nouveau gouvernement constitué à l'occasion.

gestionnaires et participatifs du haut en bas de la ville, en s'interrogeant sur les conditions d'une politique de l'habitat ou les conditions de la maîtrise foncière (Bertrand, 2014) ; il s'agit surtout de considérer à quel point le gouvernement de bon nombre de sociétés citadines ressort critique de cette phase de mondialisation.

Partant d'une gestion du sol faiblement institutionnalisée, ce texte aborde l'économie politique d'un territoire produit par les disputes foncières d'un large spectre social. Il présente les concurrences d'appropriation, de revendication de droits à la terre et d'expressions citoyennes dont l'expansion de Bamako fait l'objet. La crise territoriale qui secoue le Mali en 2012 révèle en effet une crise de gouvernance complexe qui affecte aussi sa capitale, en pointant les faiblesses d'acteurs publics tant centraux que locaux. Au sein du District de Bamako, qui a rang de région dans le dispositif des Gouvernorats maliens, il s'agit des six communes urbaines qui ne cessent de se peupler depuis la fin des années 1970 (Figure 1). Au-delà, dans le Cercle bordier de Kati, les « communes rurales » ont été plus récemment dessinées sous la tutelle de Koulikoro, entre 1996 et 1999, mais abritent de fait l'étalement urbain de Bamako. Celles de Kalabancoro au Sud, de Dialakorodji, Sangarébourgou et Moribabougou au Nord, montrent les croûts démographiques les plus forts entre 12 et 17 % par an, entre les deux recensements de 1998 et 2009. D'une manière générale, toutes les communes périurbaines contribuent à ce débordement de population qui, en une décennie, a porté d'un à deux millions d'habitants la population de la capitale malienne.

Dans ces conditions, les réserves en terrains à bâtir manifestent une conflictualité exacerbée. Celle-ci révèle les limites du « consensus politique » présidentiel auquel le renversement d'Amadou Toumani Touré (ATT) mettra fin en mars 2012, et les effets inverses des promesses tirées de scènes répétées de concertation, tels les États généraux du Foncier et leurs Assises nationales de décembre 2009. La somme de contentieux devient surtout un élément constitutif du climat social délétère et de la crise politique. Parmi les accusations de corruption lancées aux autorités de la Troisième République, les « affaires de terrain » à usage d'habitation figurent en effet en bon rang d'interpellations croissantes, politiques et judiciaires, qui se poursuivront en 2012-2013. Des familles, des collectifs professionnels, des communautés de voisinage ou de terroir se montrent gagnés par un sentiment d'insécurité territoriale. En dépit d'un « droit à la ville » commenté *urbi et orbi*, en dépit du crédit démocratique que rappellent les Stratégies de réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la libéralisation du marché du logement

accroît les inégalités économiques, réévalue les conditions d'accès des citoyens vulnérables aux ressources et aux services de base.

L'interpellation d'hommes politiques sur des questions foncières se double d'une interpellation des politiques : celles de la décentralisation, du logement social et du cadastrage ne semblent plus trouver de véritable portage au-delà des gestions sur prêts extérieurs qui tiennent lieu d'action publique au Mali. Plus généralement, c'est bien *le* politique qui se trouve sous incertitude sous le second mandat présidentiel ATT (2007-2012). La conflictualité se rend alors fortement visible. Elle nous conduit à constituer en corpus de recherche la recension des tensions et litiges sur le territoire urbain et périurbain. L'analyse porte sur les protagonistes de ces affaires et leur recours sur le terrain, sur les échos populaires, médiatiques et parlementaires que suscite leur arbitrage. Par delà leurs différences, tous ces conflits manifestent le contraire de ce que l'on attendait de la refonte du Code domanial et foncier malien, entre 2000 et 2002, puis de l'élaboration de plans de développement dans toutes les collectivités décentralisées. Faute d'appropriation de ces prévisions d'action par les habitants et les municipalités, les procédures de réquisition et d'aménagement foncier se montrent plus dérégulées que normalisées, et ne cessent de soulever des lièvres : doubles cessions, conflits de compétence, superpositions de droits, inconsistance des procédures, désaccords de propriétaires sur la vente, etc. Les coûts de transaction, d'intermédiation et de justice, de ce contexte spéculatif conduisent surtout les investisseurs immobiliers à réclamer la liquidation des droits coutumiers, ou s'en accommoder pour doubler leurs concurrents.

Vingt ans d'attributions menées sur le Domaine de l'État ont vu en effet la montée en force d'une propriété immatriculée « pleine et définitive » à Bamako. Censée définir des droits individualisés et irréversibles, celle-ci bouscule les rapports de forces établis entre des modes d'accès au sol : d'un côté, les lots concédés à titre précaire par la puissance publique, à la condition d'une mise en valeur ; de l'autre, la ville irrégulière, « redressée » éventuellement *a posteriori* ou se reconstituant toujours plus loin à distance du centre, sur des transactions néo-coutumières. Une telle diversification des conditions d'accès à la propriété n'est pas propre à la capitale malienne, loin s'en faut (Diop, 2013). Mais sur ses marges territoriales, des associations de quartier, des comités de gestion d'équipement d'eau ou d'assainissement se sont montrés beaucoup plus sensibles aux enjeux de rente et de visibilité liés au sol, que les partis politiques qui se multipliaient dans la même période.

Le Mali ne ressort donc pas des pays signalés en Afrique comme

augmentant leurs capacités institutionnelles d'aménagement et d'anticipation sur les défis d'une croissance urbaine forte (African Planning Association, 2013). Non seulement l'écart reste important entre la demande et l'offre de logements, mais les collectivités territoriales ne revendiquent aucune capacité de programmation immobilière. Dix ans après sa refondation par la décentralisation, la gouvernance locale apparaît « sans gouvernail » d'ensemble : ni leadership d'élus, ni contrôle de légalité efficace sur leurs actes, ni progrès d'une culture administrative de base (Dicko, 2013). C'est donc à distance des injonctions de maîtrise territoriale ou des promesses d'autorité publique, sur des logiques sociales diffuses, qu'on évaluera les arguments d'une cité en crise : en considérant : les frustrations de milieux populaires (1), de nouveaux entrepreneurs de normes, démocratiques ou marchandes (2), l'intérêt de classes moyennes émergentes pour un rapport au sol individualisé (3).

Pour l'heure, la citoyenneté urbaine se montre au Mali plus fragmentée qu'unifiée, et guère redevable des lames de fond prêtées aux mouvements sociaux dans les tribunes mondiales de la société civile. La propriété renvoie davantage à des enjeux de standing social pour la plupart des familles. Les jeux de pouvoirs locaux et les rapports clientélistes restent articulés à la rente foncière, mais se recomposent dans le régime pluraliste après la transition politique de 1991. La Conférence nationale avait alors donné une expression à la catégorie des « sans-toits », en rassemblant locataires et propriétaires déguerpis dans le même registre des pannes de reconnaissance sociale. Dès le premier mandat présidentiel d'Alpha Oumar Konaré (1992-1996), l'« Espace d'interpellation démocratique » autorisait l'énoncé des manquements au droit en mêlant, fréquemment à propos de parcelles à bâtir, requêtes présentées à l'État et recours contre l'État. Après plus d'une décennie d'éditions annuelles², les contestations se montrent désormais branchées sur d'autres réseaux internationaux attentifs aux accaparements fonciers. Mais cette résonance nouvelle, en « droits humains » suffit-elle à résorber d'autres risques d'émiettement de l'expression politique citadine qui sont souvent signifiés dans le pays par les « querelles de leaderships » ? Un recul d'analyse sur deux décennies s'impose ainsi après que plus d'un regroupement de propriétaires aient déjà témoigné sous la Troisième République malienne du recul d'une expression unitaire sur le besoin de sécurité urbaine.

2. En novembre 2012, le Rapport 2011 de l'EID est présenté par le Médiateur de la République Django Sissoko qui prendra la tête du Gouvernement quelques semaines plus tard. Les problèmes de terrain représentent le plus gros des 224 réclamations examinées, avec de croissantes préoccupations sur le fonctionnement de la justice.

**« Déguerpis », « spoliés », « victimes de l'accaparement » :
l'épuisement des légitimités coutumières et des médiations
de notables dans la communauté perdue de Bamako**

Dans le rattrapage d'infrastructures et de paroles politiques qui caractérise Bamako depuis les années 1990, les cas de dépossession se sont manifestement multipliés. La réquisition publique et l'appropriation privative de terrains à bâtir, à grande échelle, ouvrent un front de victimisation. Il ne s'agit plus des seuls conflits territoriaux opposant des villages voisins, batailles de légitimité « traditionnelle » que la mise en place des nouvelles communes a exhumées en limite de l'agglomération. Alors que la spéculation foncière se renforce et requiert de mobiliser plus que jamais argent et entregent (Vuarin, 1994), Bamako ne tient plus la charge symbolique du plus gros des villages maliens.

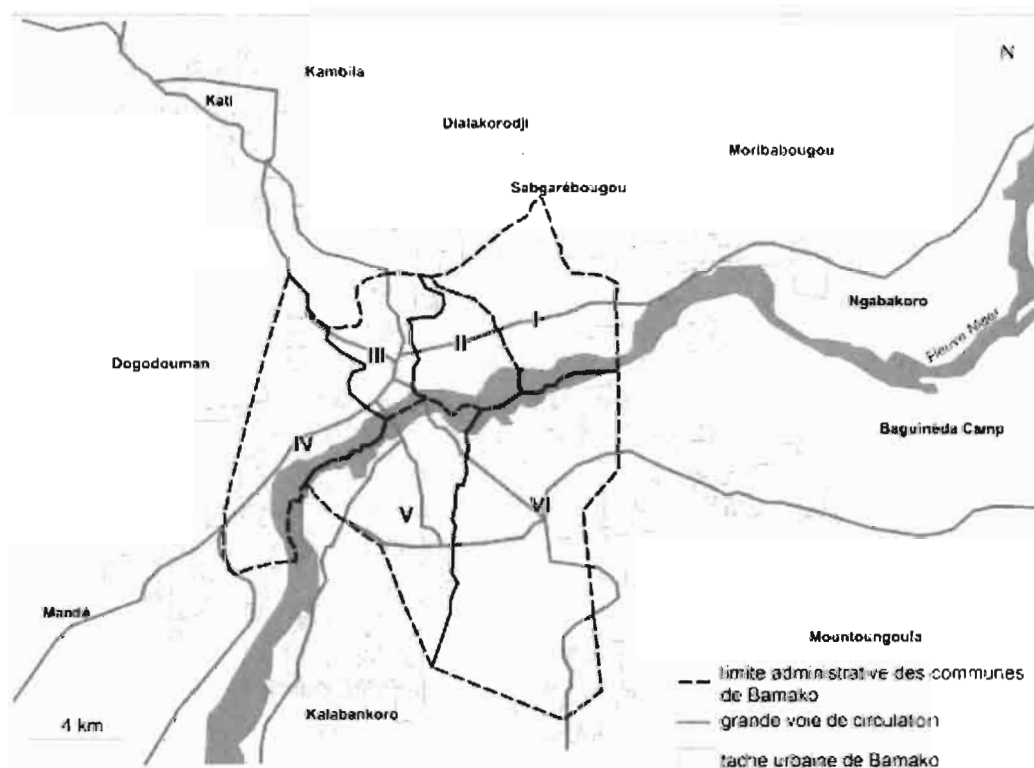


Fig. 1. – Étalement urbain de Bamako, du District au Cercle de Kati

Tab. 1. – Les plus fortes croisances démographiques en périphérie du District

Communes	Population 1998	Population 2009	% annuel
District de Bamako	1 016 167	1 809 106	4,8
Kalabancoro	35 582	166 722	15,1
Dialakorodji	12 938	45 740	12,1
Sangarébourgou	8 046	45 518	17,1
Moribabougou	5 377	28 574	16,4

Sources : RGPH 1998 et 2009 (résultats provisoires)

Zones, poches et réserves : territoires de la spoliation

La carte des sites fonciers sensibles se renouvelle fortement. Dans les années 1990, des « zones de recasement » sont d'abord tracées en ville pour compenser les propriétaires de maisons cassées par la lente normalisation des quartiers « spontanés », non lotis, qui contribuaient pour près de 40 % du territoire urbanisé de Bamako³. Mais ces zones ont vite été détournées par les maîtres d'œuvre communaux du Programme « Sauvons notre Quartier », au profit de non-déguerpis. Les dernières compensations laissent donc des irréguliers sur la touche, après que de précédentes demandes de régularisation aient été elles aussi soldées (Bertrand, 1995).

Dans la décennie suivante, les communes nées en périphérie de la capitale se voient assaillies de convoitises foncières dans la course aux opportunités de bornage et de construction. Le croît démographique urbain bouscule à la fois des domaines villageois déjà convertis à l'accueil de migrants récents ou de citoyens peu fortunés, et des domaines de plantation ou de culture déjà bien individualisés en aval du fleuve Niger (Durand-Lasserre and Selod, 2013). Dès le premier mandat présidentiel d'Amadou Toumani Touré (2002-2007), le slogan « un toit pour tous » porté par le Chef de l'État conduit à réquisitionner plusieurs centaines d'hectares pour la construction de quelques milliers de petites maisons désignées comme « logements sociaux ». Les projets coopératifs d'habitat se multiplient de même pour démarcher dans le Cercle de Kati en prenant

3. Les opérations consistent en la régularisation des occupations au prix du versement de frais d'édilité, le redressement sélectif d'îlots et l'élargissement également négocié de voies.

acte de l'épuisement des terrains disponibles au sein du District. La catégorie de l'accaparement rejoint alors celle du déguerpissement pour énoncer les violences faites à des droits fonciers inégalement sécurisés (Ba et Bertrand, 2012 ; Bertrand, 2015). De la Commune VI du District, à sa voisine « rurale » de Kalabancoro⁴ ; de collectifs d'ayants droit dans les hameaux de culture, à des collectifs d'attributaires de lots à usage d'habitation ; de titulaires de concessions rurales aux défenseurs de titres définitifs : un véritable décloisonnement juridico-administratif se joue donc dans ces aspirations et protestations croisées. Le « droit à habitation décente » se voit revendiqué par les « riches de Bamako », et de fait vient déshabiller des droits antérieurs. L'affaire finit par rassembler, sous la même bannière de la « spoliation », les victimes de morcellements engagés pour l'expansion de la capitale et celles de ventes de terre menées dans l'intérieur du pays pour une culture non paysanne.

La carte des conflits se densifie surtout à deux échelles territoriales : au devenir de vastes quartiers, déjà peuplés en ville ou à naître de maisons produites en séries, s'ajoutent des points plus discrets de spéculation foncière. Cette « stratégie des poches » découle des initiatives prises par les maires pour céder quelques lots en court-circuitant les procédures réglementaires (Bertrand, 1999). Du District aux communes périurbaines, le moindre interstice non bâti est disputé aux usages récréatifs et au secteur informel. A peine « redressées » dans les quartiers régularisés, des voies sont renégociées par leurs riverains ou pour le compte de particuliers influents. Le démembrement des places publiques est général en l'absence des équipements indiqués dans les plans de lotissement. Dans ce cas, ni l'affectation d'un titre immatriculé à la collectivité territoriale, requise du Conseil des Ministres, ni l'autorisation de bornage, attendue de la tutelle administrative, ne sont respectées.

Si les pratiques du fait accompli sont banales, elles prennent ici l'allure de passages en force qui ne touchent pas seulement aux conditions de délivrance de lettres d'attribution : des notifications d'évacuation et des décisions de démolitions sont relayées par des « hommes en tenue » ; des huissiers interviennent pour le compte des particuliers gagnants ; des intimidations ripostent aux recherches de conciliation ou de relocalisation, etc. Les nouveaux acquéreurs sont introduits comme « opérateurs » économiques investis du pouvoir de l'argent et de promesses d'emploi sur les chantiers à venir. Il s'agit de relayer les intérêts ici de promoteurs d'une pharmacie privée, plutôt que du centre de santé annoncé sur plan, là d'hommes d'affaires tentés par la construction d'un hôtel ou d'un bâtiment.

4. Elle compte déjà 166 722 habitants en 2009.

L'un de ces projets, porté par un fils du pays enrichi en Côte d'Ivoire, est défendu ainsi par la mairie de la Commune II, tandis que le député de la circonscription soutient de son côté des occupants indésirables sur le terrain :

« Un centre commercial avec quatre ascenseurs et un escalier roulant, et 90 appartements pour un coût total de plus d'un milliard. Quand on imagine combien d'emplois une telle réalisation peut engendrer, on se pose la question pourquoi s'y opposer et ensuite partir chercher des investisseurs étrangers. D'ailleurs dans les autres pays, ce sont les ministres qu'on déplace pour de telles causes ! »⁵.

Ce mitage foncier refoule des perspectives d'équipements sociaux, de promotion d'associations de quartier, et plus largement les options de survie économique qui étaient laissées à bon nombre d'occupants de kiosques ou d'actifs des bords de route. L'établissement de nouveaux droits de propriété gagnés sur ces espaces ouverts de la ville prend le contrepied tout à la fois : de procédures lourdes d'aménagement de l'espace, de la « pagaille informelle », ou encore de réquisitions à vouer aux dépôts de transit d'ordures, ce que contestent d'ailleurs les riverains.

Ces gestions non concertées du sol urbain multiplient les cas de « déguerpissement ». Leurs victimes finissent pas relier entre elles les plaintes formulées à propos de maisons et celles associées à d'autres structures de fortune des pauvres. En se manifestant à deux niveaux de la fabrique métropolitaine, elles soulignent le vide budgétaire et le régime de connivences auxquels l'urbanisme est soumis à Bamako.

*Petit peuple et grande ville :
crise et résistance d'une économie morale*

La représentation de la ville reste en effet liée à des jeux d'influences personnelles, que soutiennent les réseaux sociaux du lignage et du patronage clientéliste. Dans les affaires de terrains en particulier, les relations de service et la dette qui en découle sont même de première nécessité pour les plus faibles des propriétaires : des citoyens échappant à la contrainte du loyer à un âge tardif, des petits actifs en manque de place de travail, des femmes en quête de visibilité marchande, des jeunes à détourner de l'exode international, ou des migrants de retour à ré-ancrer localement.

5. L'Indicateur du Renouveau, 23 novembre 2012.

Ces relations ne concernent donc pas seulement les natifs des quartiers et des localités gagnées par la croissance urbaine ; elles fondent encore des stratégies d'insertion pour des migrants étrangers aux terroirs, et pour leurs propres cadets sociaux.

Comment en effet « tenir rang » dans la capitale en y demeurant locataire ? Au *dutigi* (propriétaire en charge d'une maisonnée), le devoir de se comporter en maître de maison, la responsabilité à faire antériorité dans les quartiers, à donner voix au chapitre dans les participations attendues du jeu démocratique ; mais aux autres... le risque constant du déménagement sans compensation et le déshonneur d'une incertaine territorialisation. Quelle *jatigiya* (capacité d'hébergement et prestige qui en découle) rappeler alors dans les sociabilités citadines, quand le défaut de place dans les maisons locatives dissuade parents et visiteurs de venir à leur tour solliciter en ville ? Nombre de « petites familles » bamakoises se trouvent ainsi sur le fil du rasoir de l'honneur et de la honte (Bouju, 2009), se raccrochent à la référence d'une lignée tutélaire ou d'une tradition orale ou pour envisager le devenir de leur quartier.

Mais les logiques d'interconnaissance se montrent déstabilisées par la vague de réformes libérales qui monte dans le pays depuis les années 1990. Les divergences d'intérêt économique raidissent une société qui évite de se penser « de classes », mais qui se représente les effets de la mondialisation en dichotomisant le « petit peuple » et les « spéculateurs ». Ce rapport de forces que semble dessiner communautés et investisseurs met à mal les valeurs morales des pauvres (Fassin, 2009) et leur représentation par des notables. Car ceux-ci perdent du crédit dans leur difficulté à pérenniser des compromis d'installation ou à se constituer en force d'interposition sociale face aux réquisitions les plus brutales. Les formules d'entregent, les codes de bonne moralité se montrent affectés par de fréquents dérapages verbaux, des affrontements violents sur les parcelles litigieuses, une perte de cohésion entre ayants droit de patrimoines. Si la nécessité d'une civilité est rappelée, son désaveu sur le terrain est clair.

Du côté des « investisseurs », on ne résiste pas mieux à de sérieuses contradictions : le manque de performance économique des entrepreneurs maliens est bien perçu, qu'ils soient déjà occupés aux services urbains, ou tentés par de nouvelles activités commerciales et immobilières. Force est donc de s'interroger sur la cohérence des arguments communautaires et sur celle d'arguments « affairistes », car les uns comme les autres se voient reprochés d'être non conformes aux prescriptions juridiques ! Empêcheurs de tourner en rond dans les prévisions d'aménagement urbain ! Entêtés

sur l'accueil de citoyens non solvables dans un moment décisif de financement de grandes infrastructures urbaines !

Par delà des risques réels d'exclusion économique, les critiques soulevées dans les cas de spoliation foncière renvoient à un modèle d'appartenance et d'intermédiation locale, que sous-tendent les valeurs de protection et de redistribution. Nombre de spoliés continuent ainsi de relier le référentiel de la communauté et de ses notables à l'univers de la grande ville, en opposant « démunis » et « nantis ». La privation et l'abus de pouvoir ainsi signifiés participent d'une vision large du coût des transactions foncières, et des ressources, matérielles et symboliques, graduant les légitimités à être dans la place.

Bon nombre de litiges charrient ainsi des énoncés du juste et de l'injuste construits ailleurs que dans la référence juridique et réglementaire. Mais il n'empêche : ils se montrent aujourd'hui plus fissurés et tirillés que soudés autour de quelques ripostes locales. Des coutumes ancestrales à des chefs discrédités par des « ventes cupides » ou des « détournements de patrimoines », le pas est vite franchi dans les commentaires que suscitent ces affaires. Certes, de modestes artisans et des ateliers de fortune justifient encore leur emplacement sur l'espace public par la bienveillance d'un notable de quartier. Mais ni la « pitié » ni la « dignité » ne retiennent les délogeurs quand la cause du petit peuple de Bamako est désertée sur d'autres scènes politiques. Ce qui reste de réminiscence traditionnelle se voit désigné par des divisions familiales, des manœuvres sur le sol compromettant l'employabilité des jeunes. L'aliénation des terres est relayée par une pléthore d'intermédiaires informels appelés *coxers*, et est dénoncée sous les traits d'hommes « égoïstes » qui n'hésitent pas à sacrifier le gagne-pain de leurs voisins. Dans le sillage de débats vifs qui avaient rattaché les villages aux nouvelles communes dans les années 1990, plaidoyers et contestations de droits mettent désormais au grand jour la perte de repères territoriaux et la crise de valeurs.

Vers un ancrage des mobilisations associatives ?

D'autres résistances tendent pourtant à s'articuler à des sources nationales voire internationales de reconnaissance dans les dernières années. Pour leurs porte-paroles, il s'agit moins d'enregistrer des droits d'usage en suivant le serpent de mer de l'immatriculation coloniale, aujourd'hui repris dans les projets cadastraux et autres observatoires du foncier, que de placer droits humains et Droit à la Ville en première

ligne du devenir africain (Brown and Kristiansen, 2009 ; Sugranyes and Mathivet, 2010 ; GGLN, 2013). Les contestations de spoliations foncières recherchent ainsi le soutien d'ONG dédiées aux assemblées d'habitants, à l'*advocacy planning*⁶, forgeant ainsi de nouvelles stratégies de communication et d'action juridique. A l'instar de la Coordination nationale des organisations paysannes, au Mali, des courtiers de luttes en réseau émergent du milieu urbain, en connectant les modes interpersonnels de défense sur ces répertoires transnationaux voués au droit au logement, à la terre, aux services, à la mobilité, aux biens communs.

Dans les actions qui sont initiées⁷, d'anciens arguments composent ainsi avec de nouvelles formes d'interpellation du pouvoir, jugé complice de réquisitions abusives. Parmi les premiers, une responsabilité népotiste de l'usurpation de propriétés sera attribuée à l'épouse du Président Amadou Toumani Touré jusqu'après son éviction du pouvoir : les « manigances » la Première Dame du pays sont mises en cause dans l'attribution de logements sociaux et la cession de vastes terres arables. Sous les traits d'une femme, l'incarnation d'une mauvaise notabilité glisse du pouvoir politique à l'abus d'influence personnelle. Elle rappelle le discrédit du Général Moussa Traoré : le versant « égoïste » du pouvoir s'illustre alors depuis les fermes agropastorales que la Première Dame de l'époque exploitait aux frais de l'État, en se détournant de la responsabilité à redistribuer les profits du développement.

Sur d'autres points, pourtant, l'expression des ressentiments innove en empruntant les arguments du durable et du soutenable à la rhétorique de la bonne gouvernance. L'importance donnée à la défense des « espaces verts » de la capitale prend ici tout son sens, dans les quartiers populaires comme dans les programmes immobiliers ciblés sur des revenus intermédiaires. Les ventes qui y sont menées sur les places réservées aux équipements privent en effet habitants et associations locales de lieux de sociabilité face au pouvoir municipal. L'argument environnemental force sur les termes du patrimoine à préserver pour les générations futures. Des opérations de plantation d'arbres interpellent les autorités administratives et municipales sur leurs responsabilités scolaires, sanitaires et écologiques à construire

6. Contrairement au Burkina Faso, seul pays africain francophone représenté pour ses quartiers informels, le Mali ne compte aucune association affiliée à la plateforme Shack/Slum Dwellers International. D'autres réseaux de mobilisation contre les accaparements de terre, ou pour la défense des quartiers défavorisés, tel International Alliance of Inhabitants, puisent dans le stock documentaire constitué par l'association No-Vox pour le pays.

7. Forum des déguerpis, marches et sit-in, recours administratifs et juridiques, dépôt de mémorandums.

l'avenir de la ville, non à en assumer les dépossessions collectives. La catégorie « espace vert » est donc revendiquée en échos des agendas internationaux, et bien qu'elle soit aussi peu consistante sur le terrain que les « bidonvilles » au prisme desquels les partenaires du Mali consentent leurs crédits de développement urbain.

Quant aux mobilisations collectives, elles se concentrent sur les risques sociaux qu'engendre la spéculation foncière dans l'agglomération. A la fin des années 1990, un regroupement d'associations locales prend ainsi le relais de protestations qui se montraient plutôt éphémères en ville sur la « défense des intérêts des personnes installées en vertu des règles coutumières »⁸. Certes stimulées par les perspectives démocratiques de la nouvelle République, ces voix s'étaient vite épuisées faute d'avoir dépassé l'horizon de localité de leur porteur. Désormais, des partages systématiques d'expérience et des formules mutualisées de défense constituent la priorité de l'*Union des Associations et des Coordinations d'Associations pour le Développement et la Défense des Droits des Démonis* (UACDDDD) dont les voix s'amplifient à la fin des années 2000⁹. Avec plus d'une centaine de membres en 2012, l'Union a rappelé régulièrement ses plaintes au plus haut sommet de l'État, en mêlant préjudices personnels et dommages collectifs. Elle est reliée à d'autres causes internationales des « sans » (papiers, logement, travail, terre) par le réseau militant NoVox.

Loin de tourner court, ces actions se maintiennent après le coup d'État militaire du 21 mars 2012. De nouveau en 2014, elles se donnent à voir comme étant le fait d'organisations « faitières » qui en appellent à la solidarité internationale pour la cause des « Sans Terre »¹⁰. Malgré les déchirements politiques qu'ont alors vécus de nombreuses Organisations de la Société Civile, ces associations de propriétaires lésés se pérennisent au risque d'occulter de plus invisibles frustrations et une résignation récurrente. Leur mode d'action fédératif a l'avantage de refouler les risques d'usure des mobilisations militantes. En ville, de micro-positions de pouvoir minent en effet les groupes de « ressortissants », originaires

8. C'est le cas de l'ADIPIRC, qui naît au début de la Troisième République. Elle disparaît ensuite, après avoir recyclé la formule du « crime commis contre », alors consacrée contre le précédent chef d'État, dans les démolitions de maisons ordonnées par le Gouverneur de Bamako.

9. <http://uniondesdemoniesdumali.blogspot.fr> ; <http://uacdddd.org/>.

10. A la veille du putsch, la Convergence malienne contre les accaparements des terres (CMAT) place ainsi l'UACDDDD/No Vox aux côtés de la Coordination Nationale des Organisations Paysannes, de l'Associations des Organisations Professionnelles paysannes, de la Coalition des Alternatives Africaines et de la Ligue des Jeunes Juristes pour le Développement Humain.

des mêmes villages, et plus récemment les comités de gestion et d'usagers constitués autour d'aménités urbaines : adductions d'eau sommaires, aménagement de pompes à motricité humaine, de réseaux d'égout à faible diamètre, de latrines, autant d'équipements collectifs restant tributaires de bailleurs extérieurs, peinant à se maintenir. Les formules de participation ainsi promues par des ONG et des coopérations, font souvent les frais de l'épuisement associatif dès lors que des revenus d'activités sont en jeu.

Mais la défense des patrimoines fonciers se joue désormais devant les tribunaux. Les pauvres s'alignent ainsi sur les méthodes des riches qui avaient donné un ton policier et judiciaire nouveau, depuis les années 1990, à leurs règlements de compte. Membre de l'UACDDDD, l'Association des propriétaires de parcelles et de concessions rurales de N'Tabakoro (Commune de Kalabancoro), à l'est de Bamako, est notamment soutenue jusqu'à la Cour suprême du Mali dans une bataille juridique attaquant un décret présidentiel de 2009 et mettant en cause la constitutionnalité d'expropriations menées « pour cause d'utilité publique ». Car celles-ci n'ont servi que la construction, jugée électoraliste, de logements sociaux attribuées par l'État à des particuliers. En mars 2012, l'Union compte à son actif plusieurs rencontres interministérielles portant sur quelques dizaines de litiges fonciers¹¹. Les pourtours de la capitale sont érigés en cause nationale de viabilité économique, pour la défense d'une agriculture maraîchère familiale et l'absorption du chômage des jeunes. La défense des petites mains du ravitaillement alimentaire bamakois s'insurge contre les intérêts de sociétés immobilières. Mais l'arène politique que suscitent ces arguments, au fil de convocations, de commissions d'urgence, de sous-commissions inter-administratives, se trouve suspendue en 2012 avec l'occupation du Septentrion malien.

Pour l'heure, l'Union porte à son avantage près d'une décennie de distances prises avec des postures de défense trop personnalisées. Elle se « branche » sur des tribunes mondiales, devient référentiel de mobilisation dans la capitale du Mali, mais s'appuie sur des expériences locales plus hétérogènes qu'il n'y paraît à la simple thèse de l'accaparement.

Si bien des usages fonciers sont encore soumis à la prééminence domaniale de l'État, d'autres droits sont déclarés « universaux » par une minorité activiste. La cause foncière se montre surtout en mal de porteurs politiques dans la capitale et les corps intermédiaires de la République

11. Notamment 37 recours listés dans les six communes de Bamako (demandes de restitution ou de compensation de parcelles, d'intervention administrative ou d'application de décision de justice), et dix cas de « réclamations d'appartenance » portant sur des dizaines à milliers d'hectares du Cercle de Kati.

n'ont guère stimulé de réflexion d'ensemble sur ses enjeux. La société bamakoise se montre alors focalisée sur de fragmentaires rentes du sol, sur un empilement de références communautaires et un saupoudrage d'équipements de proximité¹². Elle est à l'inverse peu réceptive aux contraintes de ressources des communes et aux difficultés de coordination des niveaux de compétence local dans l'agglomération. Il reviendrait alors aux ONG d'animer la recherche « des solutions adaptées à l'accaparement des terres par des gens venus d'ailleurs ». C'est en ces termes que l'Assemblée régionale de Koulikoro est par exemple appuyée en 2010 par l'ambassade de France et l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique sur le thème « Accès à la justice et droits des citoyens : le cas du foncier ». En 2012, l'ONG malienne Tonus restitue le diagnostic de trois communes du Cercle de Kati, avec l'assistance de l'ONG Helvetas Swiss Intercooperation, en réunissant des élus, des organisations paysannes, des chefs de service, le président du Conseil de Cercle et le représentant du préfet. Mais avec des partis sans véritable contenu politique, des syndicats peu démonstratifs sur les droits humains au-delà de quelques positions corporatistes, le creux de plaidoyer interne sur la sécurité de la tenure foncière laisse s'installer de nouvelles peurs sur le fonctionnement de l'État et sur ses pratiques.

De citoyens dans les communes à citoyens dans la République : déni de gestion publique et sensibilité à la corruption

Les reproches sur une appropriation abusive du sol dépassent les seules classes populaires : ils touchent au manque à gagner pour le Trésor public malien, aux compromissions politiques, à l'écrit qui ne fait plus référence absolue, à des administrations concurrentes sur les mêmes parcelles, à une épargne coopérative non sécurisée, etc. Ils rappellent ainsi l'hétérogénéité socio-économique d'une agglomération en pleine recomposition territoriale : au-delà des occupants les plus fragiles, la spéculation foncière pointe les responsabilités d'acteurs publics locaux et régionaux, mais aussi celles de leurs obligés. Elle suscite la crainte, chez nombre de citoyens intermédiaires entre démunis et nantis, de perdre un lot vendu à plusieurs acquéreurs en même temps. Les litiges auxquels elle

12. Les lots vendus autour de 200 m² sont passés de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de Francs CFA en moins de deux décennies, mais ils n'atteignent pas le niveau des prix de villes côtières de la sous-région.

conduit, mettent à l'épreuve la gouvernance d'une capitale qui, loin des « bonnes pratiques », ne se montre ni consensuelle, ni coordonnée.

Un deuxième axe de réévaluation du droit de cité consacré par la propriété d'une maison concerne en effet les rapports entre représentants et représentés dans l'espace public urbain. Assurément les « affaires de terrain » ne se limitent pas à l'angle d'analyse du marché et du recouvrement de coûts de cession-viabilisation. Elles donnent le pouls du vivre ensemble bamakois dans un espace politique *méso* entre les logiques de localité et la référence à l'État. Car les habitants de la capitale relèvent d'abord de l'une des six communes urbaines, chacune comptant de vieux quartiers et des périphéries plus récemment peuplées sur son territoire, un accès au fleuve Niger et une porte vers la région voisine. Mais ces citoyens de base n'ont pas de représentant direct à la Mairie du District. Le maire de Bamako et son conseil sont en effet les derniers venus dans la gestion du District. Ils n'exercent d'ailleurs aucun pouvoir de coercition sur les communes constitutives du District, qui restent contrôlées par l'instance administrative du Gouvernorat de région. Avec ce statut spécial, le « maire central » s'estime donc « sans patrimoine », privés de ressources domaniales par les arguments de compétence territoriale des communes¹³.

Le pluralisme politique et la décentralisation transforment ainsi l'interaction des « autorités » et des « populations », selon les catégories qui continuent de désigner la tenue des affaires publiques et les défis du développement. Pour l'heure, ces relations entre élites, bureaucratiques en particulier, et gouvernés, sont réévaluées sur des pré-requis de bonne gestion à soumettre aux appréciations gouvernementales et aux bailleurs, et sur l'hypothèse de la censure électorale. Mais de fait, la grande majorité des citoyens s'abstient de voter aux élections communales et table sur la débrouille pour accéder aux ressources foncières. De fait également, la grande majorité des maires ne dépassent pas le terme d'un mandat.

Il n'en reste pas moins que la construction à usage d'habitation reste tributaire d'une offre de parcelles censées être mises à disposition des demandeurs solvables lors d'opérations de lotissement, après que les terrains prélevés sur le Domaine national aient été immatriculés puis affectés à la collectivité territoriale concernée. Le stock de lots se renouvelant

13. C'est donc discrètement qu'il puisera lui aussi dans le stock de « places vacantes » pour alimenter les mêmes échanges clientélistes que ses collègues des « mairies secondaires ». En 2012, cela lui vaudra une détention provisoire lors du putsch de mars puis une colère du ministre de la Justice constatant qu'un titre foncier réservé à sa juridiction a été morcelé en faveur de particuliers : « cession illicite où figurent des magistrats, des commerçants et des enseignants » (*Le Procès Verbal*, 10 décembre 2012).

par reconversion d'usage du sol sur les marges de l'agglomération, ces attributions domaniales constituent la première référence des « candidats au logement » et le socle de la plupart des patrimoines déjà constitués. En effet, le régime juridique de référence est celui de la concession administrative, conditionnée à une mise en valeur et susceptible d'évoluer à terme en propriété pleine et définitive. La plupart des permis d'habiter concédés après l'attribution d'un lot à usage résidentiel en restent pourtant à ce régime, qualifié de précaire ou de provisoire, sans déboucher sur un acte d'immatriculation¹⁴.

Au cœur de l'offre de morcellement se trouvent donc les communes et les services techniques déconcentrés dans les régions et les préfectures. Le Chef de l'État se distingue également, dans les années 2000, par de significatifs « gestes du prince » pour l'urbanisme de Bamako. L'action publique malienne dissimule alors mal, à ses partenaires étrangers, un triple biais urbain : la coordination des acteurs centraux, déconcentrés et décentralisés ne fonctionne pas, tandis que la gestion foncière se montre entachée de corruption ; le partenariat public privé est requis pour la politique présidentielle des logements sociaux, mais il s'accommode aussi de malversations ; la concertation attendue avec la société civile est compromise par l'impunité des tenants du pouvoir.

La gestion foncière, otage de la décentralisation

Dans ce rapport des citoyens avec leurs élus, et des collectivités locales avec leurs tutelles territoriales, la presse en effet crie « au voleur ! » dans de nombreuses chroniques foncières, et désigne une cascade de responsabilités individuelles. La communication institutionnelle entre quartiers et municipalités est médiocre au Mali, comme ailleurs sur le continent (Owusu et Afutu-Kotey, 2010). Mais le clientélisme municipal est resté prégnant sous la Troisième République ; il se mesure au nombre de passe-droits et par des petits arrangements de partage de ventes entre conseillers élus. En réalité, ce mode d'interaction fondé sur l'échange de services et de faveurs n'a cessé de se renouveler, depuis les « luttes de tendances » du

14. Il en va de même pour les concessions rurales : plus grandes et également consignées dans les services domaniaux de l'État, elles ne sont pas négligeables sur les pourtours de Bamako même si elles perdent de plus en plus leur vocation agricole. Mais elles ne concernent guère les communautés et lignées villageoises, du fait de procédures trop coûteuses d'acquisition et de transformation en biens immatriculés (Djiré, 2006).

parti unique, en se calant sur la dynamique scissipare des partis nés à partir de 1992 et sur le nomadisme électoral de leurs membres. Sur le fond, la gestion domaniale reste cousue de pratiques néo-patrimoniales ; elle ne montre guère les cercles vertueux, de transfert de compétences à transfert de ressources, qui sont attendus de la décentralisation. Ce sont plutôt de fortes concurrences personnelles, et un turn-over rapide des conseillers municipaux qui agitent les communes du District et celles du Cercle de Kati.

Si leur travail en coordination avec les cadres techniques de l'État est souhaité pour le renforcement de la gouvernance urbaine, les cessions de parcelles menées depuis les maires font sérieusement douter de sa réalité. Le projet de Cadastre est certes introduit depuis 2003, comme outil censé clarifier les droits et autoriser chacun à jouer son rôle technique et fiscal¹⁵. Mais il est pensé sans capitaliser les difficultés rencontrées sur un projet déjà avorté d'inventaire des propriétés bamakoises que la Banque mondiale avait initié à la fin des années 1980. Dix ans après la dernière révision du Code foncier du Mali, il a surtout ajouté à l'édifice domanial quelques bureaux budgétivores et jaloux de leur information.

La corruption révèle surtout à quel point les communes travaillent en ordre dispersé et chacune pour elle-même. Celles de Bamako se sont imposées dès le début de la Troisième République comme maîtres d'œuvre des déguerpissements et des régularisations ordonnés par le Gouverneur du District. Leurs élus ont ensuite tiré les ficelles du partage des lots de recasement, avant de s'initier aux raccords de lotissement et aux morcellements de places. Cette prise en main du territoire, des bénéfices financiers et politiques qu'autorisait la délivrance de lettres d'attribution, a conduit les maires à sanctuariser leurs arguments de gestion : non seulement en refusant d'accueillir des déguerpis des communes voisines dans leurs propres zones de recasement, mais en instrumentalisant celles-ci pour le compte d'autres administrés et obligés politiques.

L'effet de rareté qui s'en suit, déplace aujourd'hui la corruption foncière sur de nouvelles réserves à lotir dans les communes riveraines de Bamako. Leurs propres lignes de division ne manquent pas, qu'elles soient liées à des frontières coutumières floues ou au « flottement » de

15. M. Traoré, « Les outils de la sécurisation foncière au Mali », Conférence à l'intention des parlementaires d'Afrique francophone. Bamako, 14-15 avril 2011, <<http://apf.francophonie.org/spip.php?article1449>> ; M. Z. Camara, « Problématique de la Mise en Place du Cadastre au Mali », FIG Congress: Facing the Challenges Building the Capacity, Sydney, 11-16 April 2010 ; <www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts04j/ts04j_camara_4548>.

certains villages contestant leur rattachement au chef-lieu le plus proche. Dans le Cercle de Kati, le préfet, le sous-préfet de Kalaban Coro et le maire de la commune éponyme (Kalabancoro) se lancent en particulier dans un prompt démarchage de domaines villageois à prélever pour le compte de citadins, de places à morceler ou de lots à redistribuer dans les zones déjà peuplées au sud de l'agglomération. Nombre d'affaires montrent comment ces nouveaux entrepreneurs fonciers s'alignent sur les pratiques officieuses déjà rodées dans les communes urbaines. D'autres font ressortir les stratégies de placement que mettent en œuvre de petits opérateurs de services urbains, tels que des GIE de pré-collecte d'ordures ménagères et des promoteurs de bornes-fontaines privées, pour s'introduire dans les territoires d'intervention sous contrats municipaux. La référence à une « démocratie de proximité » se voit donc biaisée par les jeux qui s'activent dans tout programme de lotissement, de régularisation foncière, et de dotation en petits équipements de quartier.

Bien des réquisitions menées sur leurs territoires pour satisfaire les besoins des Bamakois¹⁶, pouvaient donner à penser qu'un front uni d'intérêts communs allait se constituer à partir des communes périurbaines. Pourtant, leurs représentants ont joué cavaliers seuls, gagnés par la fragmentation des initiatives foncières et parfois en menant quelques empiètements sur les circonscriptions voisines : pour mener à bien des ventes, certains maires sollicitent leur tutelle administrative au prix de ristournes sur les lotissements validés par les services techniques ; d'autres la court-circuitent en complicité avec des chefs de village ou leurs représentants ; d'autres encore manœuvrent en capacités propres de géomètres et de courtiers en vente. On comprend qu'à ces tactiques du cas par cas, la « clarification des droits de propriété » reste un vain mot. Au contraire, les initiés sont conduits à vendre les terrains dépourvus de titres, et placent nombre d'usufruitiers des domaines agricoles devant le fait accompli d'investissements immobiliers.

Politique, administratif et technique, ce pouvoir local urbain et périurbain apparaît donc au cœur d'une conflictualité impressionnante née de doubles ventes, d'excès de surface concédée, de droits d'usage non purgés, d'abus de compétence territoriale, d'embrouilles diverses et du contournement général des procédures réglementaires en matière

16. Outre les terrains prélevés pour la construction de logements, il s'agit d'aires de dépotage des boues de vidange des latrines domestiques, de zones de décharge sauvage, de points de prélèvement de ressources hydriques, et de barrières de taxation des véhicules gros porteurs que la Mairie du District impose pour son compte aux portes de la capitale.

de morcellement foncier. Les lexiques accusateurs de la « délinquance » et de la « prédation » se banalisent à leur propos dans les années 2000, avant d'être repris par le ministre de la Justice lui-même dans l'intérim gouvernemental de 2012.

Le diagnostic républicain de la Société Immobilière et Foncière du Mali (SIFMA-SA)

C'est aussi le registre d'un entrepreneuriat émergeant dans la capitale. Le directeur de la Société Immobilière et Foncière du Mali précise ainsi, en termes de malversations, son diagnostic d'opérateur en butte lui aussi à un élu et un administrateur civil. Interpelant le chef de l'État sur ceux qui se prévalent de ses protections politiques, il leur dispute en particulier, tant en justice que par voie de presse, la légitimité de ses « produits fonciers » et le bienfondé de sa vision « républicaine » du marché urbain.

La communication de la SIFMA semble d'abord prendre acte d'un sol réduit au statut de pure marchandise et disponible à toute entreprise capitaliste. L'argument qui garantit l'action publique malienne d'un partenaire privé digne de ce nom est d'abord juridique : une propriété privée dûment sortie du Domaine de l'État, débarrassée des références coutumières par les procédures de publicité et de purge de droits antérieurs que requiert l'immatriculation. Il en va du changement d'usage du sol, mais aussi d'un changement d'image de la ville, de son devenir à détourner d'une fonction de dortoir de pauvres, et de son orientation comme phare de l'investissement malien.

Sous ce jour libéral, s'agit-il pour autant de s'exempter de toute référence morale ? En réalité les réquisitoires qu'adresse la SIFMA à propos de ses titres, mêlent des interpellations personnelles et des références normatives : il s'agit d'assurer les autorités maliennes du meilleur de leurs alliés : un « véritable » entrepreneuriat, doté en biens marchands, visible en surface financière, reconnu par le chef d'un État de droit. Le partenariat financier que la société construit avec les bailleurs Shelter Afrique (Banque africaine de Développement) et Ecobank-Mali le distingue en effet de « pseudo-sociétés immobilières » qui ont fleuri à Bamako sans garanties professionnelles, celles dont les « coups » fonciers parient sur des bénéfices rapides et relèvent du mode de transaction que l'on connaît plutôt chez les grands commerçants locaux. La SIFMA se pose donc en éclairer vertueux d'un secteur privé aspirant à se rendre crédible sur les recommandations ambiantes en matière de PPP.

C'est en effet depuis le programme des logements sociaux que la société est montée en puissance dans les années 2000, en saisissant au bond la posture présidentielle de « satisfaire les citoyens du Mali sur leur désir le plus cher ». Mais la contribution du PPP à ces constructions gérées par l'Office malien de l'Habitat est jugée trop peu performante, pour quelques centaines d'unités à chaque opération immobilière, au regard des opérations menées sur financements gouvernementaux. Face à la demande pressante des salariés des secteurs public et privé, l'État cherche à répondre à de nouveaux investisseurs étrangers au début des années 2010. En matière de logements clefs en main, il s'oriente en particulier vers la coopération financière islamique.

La SIFMA se concentre alors sur la montée en gamme de ses activités immobilières, en mêlant des logements de meilleur standing et des zones d'activités. Le plaidoyer républicain valorise alors des arguments urbanistiques et développementalistes, ciblant le nécessaire rééquilibrage fonctionnel de la capitale : non pour protéger la petite agriculture vivrière, qui évolue en peau de chagrin, mais pour doter Bamako de nouvelles centralités tertiaires. Il s'agit en cela de miser sur les périphéries plutôt que sur le réaménagement du centre-ville car celui-ci, captif du secteur informel et point de blocage des politiques urbaines, oblige les investisseurs à d'incessantes traversées fluviales loin de l'aéroport international. C'est ce qui conduit la société à contester d'abord le morcellement initié par le maire de la Commune III de Bamako, en accord avec des villageois, du domaine « Bamako-Ouest » qu'elle a fait immatriculer à son compte comme *no man's land* en 2006. Une autre prévision d'intervention oppose ensuite la SIFMA au préfet du Cercle de Kati : celui-ci attribue à des particuliers des parcelles prélevées sur le site de « Bamako Est » que la société réserve depuis 2003 à un Centre d'affaires, d'habitats résidentiels et de tourisme. Dans les deux cas, son représentant demande donc l'annulation de lotissements orchestrés par des représentants de l'État en « violation des dispositions juridiques du Mali ».

Mais son diagnostic foncier se montre plus généralement sociétal, suit une triple adversité qui en dit long sur les lignes de fracture de l'urbanité malienne. Sur un plan juridique, le droit de propriété est opposé au triptyque arnaques-magouilles-micmacs que peindraient des sous-traitants de pseudo-lotissements dans les environs de la ville. Dans ces courses aux terrains et aux acheteurs, on peut douter de la rationalité économique des transactions et du potentiel fiscal de biens fonciers associés à de telles contingences politiques.

Au plan économique justement, la SIFMA, « investisseur rigoureux », se montre opposée aux « escroqueries ». C'est bien là que se situe le problème : les promoteurs privés et les représentants de l'État se prennent de vitesse sur les mêmes sites et se disputent les mêmes clientèles solvables : les cadres de la fonction publique sont courtisés pour leur promptitude à bâtir ; les porteurs d'uniforme sont recherchés pour leur potentiel d'intimidation ; les Maliens de la diaspora sont convoités pour leur épargne. C'est aussi ce qui conduit la SIFMA à qualifier d'« immoral » et de « déloyal » le combat engagé contre ses titres fonciers. Sa propre morale économique se montre moins soucieuse de communautés de pauvres que de préserver un entrepreneuriat digne de ce nom et de préserver le pays d'engrenages liés à la manipulation des acheteurs.

La fibre est enfin politique, car deux partenariats économiques risquent de se faire concurrence : celui porté par la SIFMA affiche sa nationalité malienne ; il joue sur une corde patriotique qui est reprise par des diplômés maliens formés à l'étranger ou des expatriés de retour, et qui sera de nouveau activée quand la moitié du territoire national se trouvera aux mains de rebelles séparatistes et de djihadistes en 2012 et 2013. Comme une poignée de « promoteurs immobiliers » qui tentent de monter en visibilité en se constituant en association, l'entreprise s'adosse au credo du « ce qui est bon pour la Nation » mais en en restreignant la base sociologique aux revenus intermédiaires et supérieurs. Ici, l'enjeu citoyen ne vient pas du maintien de voix populaires dans les questions domaniales, mais des capitaux étrangers qui se profilent dans les activités immobilières de l'Afrique. Les investisseurs saoudiens n'ont-ils pas été appelés à la rescousse des promesses de logements sociaux à tenir pour l'échéance électorale de 2012 ? Alors qu'une requête pour spoliation de concessions rurales n'est toujours pas réglée sur le site de N'Tabakoro, le Chef de l'État offre au groupe Foras International Investment Company un bail emphytéotique de 563 hectares « à valoriser en 20 000 logements sociaux » pour l'extension du programme immobilier. Avec seulement 350 unités achevées la même année sur 20 hectares d'un autre site, la SIFMA ne fait pas le poids pour satisfaire les cadres bamakois qui aspirent à sortir de la location.

Dans les concurrences inégales entre investisseurs nationaux et étrangers, les classes moyennes de Bamako pourraient donc sérieusement bousculer le débat de gouvernance urbaine : soit qu'elles constituent l'enjeu d'une bataille fiscale à lancer sur la propriété foncière ; soit qu'elles émergent comme cible de la compétition immobilière ; soit enfin qu'elles prennent l'État à témoin d'un espace public déconsidéré dans les communes.

Insécurités urbaines et demandes de protection : l'État interpellé

Leur suspicion croissante quant à « un régime d'impunités » vient pour l'heure de propriétaires qui se déclarent victimes de superpositions de titres et de documents de cession sur les parcelles dont ils ont hérité ou qu'ils ont acquises ; ailleurs, les membres de coopératives d'habitat, « honnêtes travailleurs », découvrant que leur épargne immobilière s'est volatilisée. C'est le cas au centre hospitalier universitaire Gabriel Touré de Bamako, où les adhérents d'un projet d'acquisition foncière ont chacun déboursé plus d'un million de Francs CFA. Près de 100 millions de cotisations restent pourtant introuvables sept ans après le lancement de l'initiative en 2005 ; moins du tiers seulement des sommes acquittées au Trésorier de la coopérative et au Président de la Commissions « lots » du syndicat hospitalier, aurait été reversé au promoteur-démarcheur foncier pour un objectif de quelque 200 parcelles à bâtir. Pour les adhérents au projet, la promesse d'un terrain semble s'évanouir devant l'abus de confiance.

Ailleurs, les bénéficiaires des programmes immobiliers de l'État font les frais de dommages imposés à leurs maisons par des familiers du régime, et d'aveux d'impuissance du contrat censé protéger leurs droits. Des familles de Yirimadio subissent ainsi la perte d'une rue et l'inondation répétée de leurs maisons : une promotrice de société immobilière, qui aurait ses entrées chez un commissaire de police et chez le procureur de la République, obstrue volontairement le système de drainage des eaux de pluies de la rue en arguant du fait que les agents techniques de l'État ont empiété sur plus de 5 000 m² de son titre foncier riverain pour élargir un collecteur d'assainissement. Ces attributaires de logements sociaux sont mis devant le fait accompli du chevauchement de droit foncier entre leur quartier et cette voisine. L'affaire prend un tour violent quand ils se voient surtout dénier la qualité de porter eux-mêmes l'affaire en justice : l'Office malien de l'Habitat, auquel ils sont liés par un contrat de 25 ans, les rappellent à leur statut... de locataires : les titres fonciers des maisons qui feront d'eux des propriétaires pleinement sécurisés leur resteront inaccessibles avant ce terme.

Plus à l'est du District, dans le lotissement d'extension de Niamana (commune de Kalabancoro), un collectif de résidents en appelle aux associations de protection de l'environnement pour constater les risques d'émission de gaz que leur fait subir la présence d'une usine de bouteilles de butane pendant les temps de recharge. Sur le fond, ce sont le préfet de

Kati et le maire de Kalabancoro qui ont attribué une place publique de plus de quatre hectares, déjà utilisée comme terrain de sport, à un particulier qui l'aurait revendue à l'entreprise. Un tel changement de vocation du lot aurait dû soulever un veto technique. Mais malgré plusieurs correspondances adressées par les intellectuels du secteur pour annuler la décision d'attribution, la plainte reste sans suite.

Avec ces locataires renvoyés à la résignation, ces propriétaires menacés dans leur environnement, l'habitabilité de la ville est bien en jeu au-delà des murs des maisons et des limites des parcelles. La justice se montre surtout encombrée par un nombre croissant de conflits entre particuliers et collectifs, personnalités et institutions. Elle n'est pas en mesure de les traiter autrement qu'en cédant aux plus influents ou en renvoyant les plaignants aux administrations qui ont laissé des décisions, supposées irrévocables, susciter de réels antagonismes sur le terrain.

La perspective de gagner des biens « définitifs » et de fonder des droits « irrévocables », par opposition aux concessions « précaires », multiplie en effet les litiges : il ne s'agit plus seulement de définir des garanties de bonne entente entre voisins mais de consacrer la sécurité juridique des citoyens. Or le nombre de titres immatriculés a sensiblement progressé à Bamako, en même temps que la ville repoussait ses limites et se laissait gagner par les discriminations économiques : des parcelles à usage d'habitation ont d'abord été vendues aux enchères par l'Agence de cessions immobilières, créée sur recommandations de la Banque mondiale au début des années 1990 ; après quelques années de flottement financier autour d'une nouvelle banque dédiée à l'Habitat du Mali, c'est au tour de l'Office malien de l'Habitat de créer des titres sur les maisons qu'il cède en bail. La propriété immatriculée s'impose donc chez les élites urbaines, au-delà du petit milieu commerçant déjà acquis à ses possibilités hypothécaires. Dans le dernier recensement de 2009, le nombre de ménages propriétaires « avec titre foncier » de leur logement est évalué à 37 000, sans compter ceux (plus de 5 000) qui sont engagés dans une location-vente avec bien immatriculé à la clef¹⁷. Certes loin derrière près de 120 000 locataires, et en proportion minoritaire (13 %) des ménages du District, ils bénéficient d'un sérieux rattrapage sur les propriétaires et les ayants droit sans titre, dont les logements sont deux fois plus nombreux.

17. Les deux catégories font leur apparition dans le recensement de 1998 : la classification des modes d'occupation des logements est complètement revue et passe de trois à sept catégories. Les propriétaires avec titre et les locations-ventes comptent alors pour 9 400 et 2 600 des ménages bamakoïses, soit 8 % du total.

C'est bien sûr ce segment juridique *a priori* le mieux sécurisé que la justice malienne interpelle, pour le traitement d'affaires portées à la connaissance de l'État dans la dernière décennie : les litiges portent sur des complicités administratives à la spoliation, sur des terrains non libérés de leurs droits coutumiers, sur des décisions de justice non appliquées, sur des comités de gestion d'équipements abusés sur la garde bancaire de leurs bénéficiaires... Nombre de ces affaires entretiennent le sentiment que la justice, en plus d'être lente, est partielle et corrompue. L'institution n'affecte donc pas moins que la vie municipale le rapport de confiance en la République¹⁸. Des services domaniaux jusqu'à la Présidence, dont des proches sont suspectés de faveurs, un pan décisif du service administratif appelle à refonder ce lien politique à l'État.

Sur ce dernier terme de l'impunité, la gabegie foncière nourrit des rumeurs et des critiques croissantes dans la presse malienne, jusqu'à faire ressortir la capitale démarquée du reste du pays quand celui-ci est toujours salué pour ses Organisations de la société civile. Le putsch de mars 2012 n'interrompra pas les commentaires. Il désignera même quelques « barons de l'ancien régime » à sacrifier aux ressentiments populistes.

Mais au-delà des biens et des personnes, l'impunité met à mal la société au plus profond de ses régulations internes. Elle pointe les faiblesses d'une action publique vide de débat politique, de concertation régionale et d'information locale, à l'inverse formatée sur des technologies de gestion qu'importent dans le pays, sans davantage de coordination, les coopérations multi-, bilatérales et décentralisées. Elle met surtout en cause un lien intime de gouvernementalité, qu'illustre à sa manière l'intervention du ministre de la Justice en Première Conférence des parquets de la transition politique : « *Aujourd'hui, des prédateurs fonciers, avec l'aide de leurs complices tapis dans l'administration, ont décidé de dépouiller riches et*

18. A cela s'ajoute la querelle de prévalence entre les juridictions administratives et civiles, les annulations de décisions et les rebondissements de procédure que déclenche la promulgation de la loi Hamidou Diabaté en janvier 2012. En offrant un surcroît de garantie aux propriétaires de titres fonciers, dont le caractère inattaquable sort renforcé devant le droit précaire, la loi entretient de vives concurrences de spéculation foncière. Elle consacre surtout la perte de contrôle de l'État sur la « défense des pauvres » : leurs biens en simples concessions restent soumis aux tribunaux administratifs, tandis que les propriétés immatriculées sont désormais défendues en tribunaux judiciaires avec des arguments notariaux propres en droit privé. Selon de nombreux commentaires, non seulement le Code foncier du Mali ne gagne pas en simplification, mais une voie d'accaparement des terrains périurbains est ouverte à de « riches initiés ».

pauvres de leurs terres. Ils brisent des foyers et des vies. »¹⁹ Le propos est vite repris en boucle dans les commentaires politiques locaux et sur les blogs en ligne, chacun apportant ses cas de blessures de bien, de corps et de réputation sociale. La mesure d'un double affaiblissement des techniques de domination et des techniques de soi (Le Meur, 2011) est bien donnée par ces chroniques de dommages immobiliers, d'incarcération humiliante, d'accusation de mensonge ou de vol.

Dans le climat incertain de 2012, les exemples de justice rendue par des habitants eux-mêmes, de maisons attaquées en représailles d'abus d'influence, ou d'arbres arrachés en règlements de compte, révèlent encore les fissures de la sociabilité de quartier. Des dégâts matériels relevés par exemple à Torokorobougou (Commune VI de Bamako) signalent ainsi de sérieuses pannes de reconnaissance mutuelle en mettant aux prises deux figures emblématiques des cadets sociaux : des jeunes et des femmes, celles-ci regroupées en association pour le développement et la lutte contre le SIDA, se disputent « l'appartenance » de places affectées à leurs investissements respectifs sur les vides d'équipement public. Chaque groupe se prévaut d'avoir obtenu un soutien direct du chef de l'État pour justifier l'expulsion de l'autre sur le terrain, et forcer sur les marqueurs de l'appropriation : arbres plantés contre terrain clôturé, « centre polyvalent » budgété contre plaque de soutien aux militaires au pouvoir du 22 mars au 12 avril 2012... Avec la partition du pays qui plombe alors le sort de ces protagonistes mineurs, chacun se dit « abandonnés à nous-mêmes par les autorités »²⁰.

De foncière à physique, l'expression de l'insécurité se diffuse. De nombreux défis urbanistiques restent non relevés et sont rappelés de toutes parts : pour que des ordures soient régulièrement évacuées ; pour que des propriétaires récalcitrants soient enfin contraints de faire reculer leur maison après l'élargissement d'une artère stratégique ; pour que des vendeurs soient définitivement délogés des couloirs de circulation ; pour qu'un éclairage pérenne de voies dissuade bandits et prostituées de s'installer ; pour des riverains exaspérés par les accidents de circulation... La moindre portion d'espace conduit à renouer avec le registre sécuritaire. Les demandes de protection se succèdent les unes aux autres dans la seule logique du défaut général de réponse : protection des enfants aux abords de la voirie, des ménagères en attente du ravitaillement vivrier, des maraîchers en perte d'espace de production et de place de commercialisation... Il est

19. *L'Indicateur Renouveau*, 12 octobre 2012 ; *Le Katois*, 16 octobre 2012 ; *L'enquêteur*, 19 octobre 2012.

20. *La Dépêche*, 29 novembre 2012.

même question de sécuriser le travail des huissiers chargés de veiller... à l'exécution de décisions de démolition.

Le garde des Sceaux²¹ du moment ne s'y trompe pas quand il en appelle à une justice implacable : l'insécurité routière est à combattre pénalement dans la foulée directe de l'insécurité foncière. Tous les risques sont à entendre : pour l'intégrité physique des victimes d'altercations, pour l'intégrité des investissements immobiliers sur titres fonciers, les deux en échos d'une intégrité territoriale perdue pour la Nation et d'une intégrité morale à retrouver pour ses institutions.

On peut donc s'interroger sur les réponses politiques données par la République, à défaut des collectivités décentralisées, aux propriétaires de la capitale quand ils se montrent désabusés sur l'intérêt public et en mal de défense locale. La question revient surtout à jauger le statut de la crise foncière : s'agit-il d'un moment critique appelé à être dépassé par un changement de personnes et de feuille de route ? S'agit-il d'une rupture dans une trajectoire d'autorité plus ancienne ? Ou de nouveaux hauts et bas de la citoyenneté, à la suite de plus anciens revers de balancier du bon droit d'occupation ?

Au plan urbanistique, des zones de recasement continuent d'être affectées par décret ministériel, toujours plus loin des communes urbaines qui continuent d'agiter l'inventaire de leurs déguerpis dix à quinze ans après le lancement du Programme « Sauvons notre Quartier ». C'est le cas par exemple en 2010 pour la réhabilitation du quartier méridional de Sénou (Commune VI de Bamako) ; en 2012 quand les déguerpis de la Commune V sont envoyés sur le territoire de la Commune rurale de Mountougoula. Mais dans le flou des critères de réattribution, ces lotissements de dédommagement sont à l'évidence promis à de nouveaux risques de détournements et de confusions de cibles, comme les militaires, brièvement au pouvoir en 2012, en ont suscités par exemple à Sénou.

Des fusibles administratifs ont certes sauté face aux abus de procédures : le sous-préfet de Kalaban Coro est ainsi relevé de ses fonctions en 2011. Mais le préfet de Kati, auquel de nombreuses associations demandent un audit foncier, sera seulement muté à la fin de 2012. Un an plus tard, l'immunité politique et la suspension du maire de Bamako font l'objet d'une polémique entre le ministre de la Justice

21. La nomination d'un « jeune et droit » ministre de la Justice déplace alors le ton du pouvoir sur des formules directes : on passe du déni des accaparements au rappel de la loi républicaine. Cependant, même s'il sera repris par le Président issu du scrutin d'août 2013, ce ton de la fermeté institutionnelle reste tributaire d'une posture personnelle.

et celui de l'Administration territoriale, qui n'empêchera pas l'élu de se porter finalement candidat aux élections législatives.

Le balancier de la vie publique est alors repoussé sur un versant réglementaire. C'est le sens du Rapport annuel du Vérificateur général de la République, qui est exposé en conférence de presse en 2012 avant d'être remis au Procureur en charge du pôle économique de Bamako. Dans treize entités publiques inspectées dans le District de Bamako et la région voisine, des irrégularités financières sont relevées à hauteur de plus de dix milliards de Francs CFA pour l'année 2011, dont huit pour fraudes et deux pour mauvaise gestion. Les dysfonctionnements des services domaniaux contribuent à ce manque à gagner à hauteur de plus d'un milliard de Francs CFA : les droits à acquitter sur des cessions de terrain ont été minorés ; des redevances n'ont pas été prélevées sur les baux, les frais d'édilité et les transferts de propriété ; des avantages indus ont été accordés à des promoteurs immobiliers. Le gros du problème vient en l'occurrence des périphéries de Bamako où dix lotissements, correspondant à 13 200 concessions à usage d'habitation, ont été morcelés sans base juridique entre 2008 à 2010. Beaucoup d'attributions dérogent au principe de non-cumul. Les excès de surfaces concédées en concession rurale sont légion ; des changements de vocation vers l'usage résidentiel sont menés sans publicité ni cahier des charges. L'écart entre les recettes foncières perçues dans le Cercle de Kati et celles reversées à la Trésorerie régionale se monte finalement à près de 357 millions.

Mais au final, ce ne sont pas des sanctions qui font suite à ce rapport minutieux. En désignant « riches et pauvres » à parité dans une justice qu'il appelle à assainir, le ministre Garde des Sceaux retrouve la vision globalisante des « populations ». Celle-ci rappelle la difficulté pour la société malienne de penser ses rapports de classes et d'isoler notamment les gagnants et les perdants du processus d'étalement urbain. Elle n'est pas non plus sans rappeler d'autres moments de la trajectoire politique malienne : les campagnes de lutte contre la corruption et de moralisation de la vie publique, les suspensions de toutes les attributions foncières « jusqu'à nouvel ordre », des délégations spéciales substituées par l'État aux conseils municipaux. On touche ici au répertoire du « bridage foncier », à connotation morale, qui alterne de la Première République malienne au régime pluraliste actuel avec les phases d'emballement des convoitises foncières et de dérégulation de la gestion urbaine (Bertrand, 2006). L'interpellation que le ministre renvoie à celles de la société civile, court-circuite surtout les positionnements politiques que d'aucun pourrait retenir pour pointer la responsabilité des élites, bureaucratiques

et commerçantes, dans la spéculation foncière. « Tout le monde a fauté » conclut de même son collègue en charge du Logement, en visite dans les structures chargées des Domaines et du Cadastre²². Il s'agira donc moins de sévir que de diluer les torts, de rappeler à la discipline pour soulager les tensions d'une corruption trop diffuse en ville.

Conclusion

Déplacée des références communautaires vers une incertaine action publique, la demande de protection fait donc des relations entre propriété foncière et intérêt collectif le nœud gordien d'une véritable trajectoire de gouvernance urbaine. Loin des recommandations onusiennes à renforcer des droits communautaires dans les quartiers menacés d'éviction, la sémantique de l'insécurité gagne des milieux socio-économiques déjà acquis à l'individualisation de la tenure foncière dans la capitale malienne et ses environs. Bien avant d'être reformulée sous la menace islamiste, et plus concrète que les « atteintes portées à la démocratie » qui ont été reprochées aux militaires putschistes de 2012, elle se décline sous des jours divers : beaucoup de frustrations découlent encore d'activités informelles qui se voient régulièrement refoulées des axes majeurs de la ville ; d'autres se logent dans les vides d'équipement public ou du fait d'empiètements constamment renégociés sur les places et la voirie secondaire. En toile de fond, c'est bien l'espace politique de Bamako qui se cherche entre un trop plein de pressions économiques fragmentaires et un défaut de sens commun urbanistique.

Ces interpellations en tout sens que suscite la propriété du sol soulèvent donc des incertitudes pour les protagonistes des conflits, mais aussi pour les cadres institutionnels de la ville : faut-il y répondre par de nouvelles garanties économiques ou par un engagement sur les droits humains ? Faut-il déplorer que le Code domanial et foncier ne fasse plus autorité dans ses propres administrations, ou le manque d'entrepreneurs crédibles pour l'action publique ? Les valeurs que l'urbanisation viendrait désavouer sont-elles celles de l'inaliénabilité de la terre ou celles de la redistribution des rentes du pouvoir ? Autant que les recommandations gestionnaires qui n'ont cessé de s'imprimer dans les perspectives d'investissement pour la capitale malienne, ce sont bien les cadres d'appartenance des individus, « à la ville et au monde », qui se recomposent dans la conflictualité foncière.

22. *Le Challenger*, 19 juin 2012.

Force est de constater qu'elles laissent pour l'heure le Bamakois ordinaire en défaut de représentation municipale et de reconnaissance politique.

Mais pour la recherche attentive à ces défis quotidiens du vivre ensemble et du gouvernement urbains, des catégories sociologiques fines manquent encore à la classification des propriétaires et à l'analyse des plaignants, d'autant que leurs confrontations d'intérêts se montrent cousues de rappels intergénérationnels, lignagers et clientélistes. Par-delà quelques dichotomies globalisantes, tantôt opposant tantôt reliant « nantis » et « démunis », riches et pauvres, élites urbaines et autorités traditionnelles, administrations et administrés ; par-delà une mosaïque de légitimités à « réaliser » dans la grande ville, l'expansion de la capitale réveille de grandes peurs de déchirement de la paix sociale. Celles-ci ne se limitent pourtant pas à la dépossession des villageois sur leurs propres domaines, à la privation des jeunes d'un outil de production, ni au fait de pousser des locataires « vers la pauvreté et le banditisme ». Citoyenneté et propriété ne vont pas à Bamako sans les normes composites d'élites économiques ni les impatiences sociales de citoyens pris entre quête de solvabilité et quête de visibilité. Pour ceux-là, « gagner son toit », « défendre sa place », incitent encore à surveiller les positionnements des classes moyennes dans l'agglomération et à scruter la manière pour elles aussi de tenir rang dans les quartiers.

Bibliographie

AFRICAN PLANNING ASSOCIATION, *The State of Planning in Africa. An Overview*. UNHabitat, Nairobi, 2013, 35 p.

BA M.F., BERTRAND M., « Mesures démographiques et politique du logement dans la capitale malienne : un programme social au regard des pratiques résidentielles bamakoises », *xviii^e Colloque international de l'AIDELF*, Université de Ouagadougou-ISSP, 12-16 novembre 2012, <<http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00873829>>.

BERTRAND M., « Bamako, d'une république à l'autre », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1995, n° 66, p. 40-51.

—, *Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise*, Paris, UMR PRODIG-CNRS (Grafigéo, n° 8), 1999, 110 p.

—, « Foncier débridé / foncier bloqué. Enjeu récent de la décentralisation ou alternance centrale dans l'histoire longue des communes urbaines maliennes ? », in FAY Cl. et al. (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, 2006, p. 179-198.

—, « Ni compétitives, ni justes, alors quoi ? Métropoles ouest-africaines et circulation mondialisée de modèles urbains », in LE BLANCA. et al. (dir.), *Métropoles en débat : (dé)constructions de la ville compétitive*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest (*Espace et justice*), 2014, p. 355-376.

BOUJOU J., « La malédiction, l'honneur et la spéculation », *Bulletin de l'APAD*, 2009, n° 29-30. <<http://apad.revues.org/4006>>.

BROWN A. et KRISTIANSEN A., *Urban Policies and the Right to the City. Rights, Responsibilities and Citizenship*, Paris, UNESCO MOST2 and UN-Habitat, 2009, 56 p.

DICKO A.K., « De la gouvernance local sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992 », in KONATÉ D. (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Editions Tombouctou, 2013, p. 157-170.

DIOP D., « La problématique de l'accès au foncier à Dakar », in RAYNAUD M.M. et al. (eds.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*, Université de Montréal / Éditions Trames, 2013, pp. 69-91.

DJIRÉ M., « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali. Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », *colloque international : Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques*, Montpellier, IRD, 17-19 mai 2006, https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Djire.pdf

DURAND-LASSERVE A. et M., SELOD H, A Systemic Analysis of Land Markets and Land Institutions in West African Cities. Rules and Practices. The Case of Bamako, Mali. The World Bank : Development Research Group, Policy Research Working Paper N°6687, November 2013, 60 p.

FASSIN D., « Les économies morales revisitées », *Annales HSS*, 2009, n° 6, : 1237-1266.

GGLN, « Active citizenship matters. Perspectives from civil society on Local Governance in South Africa », Cape Town, Good Governance Learning Network / Isandla Institute, 2013, 120 p.

<http://www.ggln.org.za/publications/state-of-local-governance-research-project>

LE MEUR P.-Y., *Anthropologie politique de la gouvernance. Acteurs, ressources, dispositifs*, Sarrebruck, EUE, 2011, 170 p.

OWUSU G., AFUTU-KOTÉY R.L., "Poor Urban Communities and Municipal Interface in Ghana: A Case Study of Accra and Sekondi-Takoradi Metropolis" *African Studies Quarterly*, 2010, vol. 12, n° 1, p. 1-16.

SUGRANYES A. et MATHIVET Ch. (éd.), *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Santiago, Chile, Habitat International Coalition, HIC, 2010, 324 p.

VUARIN R., « L'argent et l'entregent », *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 30, n° 1-2, 1994, p. 255-273.

9

Les registres fonciers urbains africains

Une scène de gouvernance territoriale sous influence internationale (Bénin, Congo-Brazzaville)

Julie CHARLES-DOMINÉ

Elisabeth DORIER

Dans les années 1990, dans le contexte qui suit les ajustements structurels avec les réformes de décentralisation et de libéralisation, des *Registres Fonciers Urbains* (RFU)¹ ont été implantés, à travers l'Aide publique au développement, dans de nombreuses villes des PVD. Projets assimilables à des cadastres informatisés simplifiés, ils visent la mobilisation de ressources fiscales basées sur le foncier pour soutenir le processus de décentralisation.

Le Bénin (10 millions d'habitants, 43% d'urbains) est en cours de transition urbaine. L'étalement littoral de l'agglomération de Cotonou-Abomey-Calavi y constitue un enjeu majeur, avec le rééquilibrage du territoire par les villes secondaires. La population du Congo (4,6 millions d'habitants) est à 65% concentrée en ville, spécialement dans les deux métropoles, Brazzaville et Pointe-Noire, port pétrolier. Les guerres des

1. Les Registres fonciers urbains se fondent sur un plan parcellaire numérique servant de socle à une base de données urbaines à usages multiples.

années 90-2000 ont provoqué des flux importants vers Pointe-Noire. Classés Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), les deux pays ont bénéficié d'importantes aides internationales conditionnées à des projets de développement. Cependant le Congo, grâce à la rente pétrolière, dispose aussi d'importantes ressources propres qui lui permettent, dans certains cas, de s'affranchir des logiques de la tutelle internationale.

Le même outil RFU a été mis en place presque simultanément dans les deux États sur proposition, financements et encadrement d'un même « partenaire technique et financier », la Coopération française, avant que de nombreux bailleurs internationaux démultiplient les initiatives. Présentés comme des dispositifs techniques neutres, les RFU impliquent en réalité un bouleversement profond des modalités d'action publique urbaine, car leur mise en place et leur fonctionnement font appel à divers partenariats États-collectivités et public-privé. Observer l'installation et l'évolution des RFU au Bénin et en République du Congo nous permet donc d'analyser une scène locale de gouvernance urbaine multi-acteurs placée sous influence internationale.

Sur la base d'une longue observation institutionnelle, empirique et participative (Dorier-Aprill et *alii* 2004 – Charles-Dominé 2012), le texte propose d'analyser les facteurs stratégiques et contingents qui ont contribué à la mise en place et à l'ancrage des RFU dans deux contextes politiques bien différents. Nous interrogeons les effets d'un projet international visant l'autonomisation de services locaux face à des services publics nationaux qui ne sont pas demandeurs. Nous mettons en évidence les défis des nouvelles compétences et des formes de gouvernance imposées par l'outil (nouveaux partenariats entre services publics et publics-privé), leurs difficultés pratiques, concrètes, les freins et blocages imprévus.

Genèse et diffusion d'une nouvelle technologie au service de la gouvernance urbaine

L'engouement international pour les systèmes d'information foncière en Afrique

Au tournant des années 1990, les progrès de la micro-informatique, la diffusion facilitée de données géographiques numériques et la baisse rapide de leur coût favorisent l'essor des systèmes d'information géographique (SIG) en Afrique. Pour les institutions internationales, ces technologies

confortent la remise en question de l'efficacité de la planification traditionnelle et la nouvelle attention portée aux « capacités de gestion urbaine » (World Bank 1985 et 1991, Farvacque et Mc Auslan 1992, Venard 1990 et 1991, Fathallah 1990, Durand-Lasserve 1993, Dowall 1995).

Ces outils innovants, dont quelques communes françaises expérimentent alors à peine les usages, semblent capables de résoudre les difficultés récurrentes de gestion des villes africaines en forte croissance. La numérisation des plans parcellaires semble offrir le moyen de localiser les contribuables et d'alimenter les finances urbaines, tout en reconnaissant les droits de propriété pour répondre aux préoccupations de sécurisation foncière urbaine. Le SIG peut aussi contribuer à améliorer l'encadrement des lotissements, ou encore, à travers la géolocalisation des infrastructures et équipements, aider à la prise de décision pour l'aménagement. A l'heure des réformes de l'administration territoriale impulsées par la Banque mondiale, ces outils semblent favoriser l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage locale, pilier d'une décentralisation effective.

Plusieurs villes d'Afrique subsaharienne, grandes et moyennes, comme Abidjan, Bujumbura, Dakar et Ziguinchor vont ainsi bénéficier au cours de la décennie 90 de projets internationaux décentralisés de *Systèmes d'Information Urbaine*, de *Systèmes d'Information Foncières* ou de *cadastres simplifiés*.

Des outils internationaux d'accompagnement de la décentralisation au Bénin et au Congo

Le premier Registre foncier urbain (RFU) au Bénin est créé en 1989 à Parakou, avant même la décentralisation. L'expérimentation est menée par un assistant technique français avec le personnel d'un nouveau *Service d'Etude Régionale sur l'Habitat et l'Aménagement Urbain (SERHAU)* créé en 1982 dans le cadre du *Projet Plan d'urbanisme en République Populaire du Bénin (PUB)* qui concerne huit villes du pays. Cette petite équipe de spécialistes en finance locale, urbanisme et informatique imagine le montage d'un outil numérique à partir d'un recensement des propriétaires fonciers et d'un adressage des rues et des terrains. En quelques mois, l'équipe, financée par le service de coopération de l'Ambassade de France, met en place de toutes pièces cet outil au sein des services déconcentrés de la ville. Les experts constatent une augmentation rapide et tangible des recettes fiscales locales et une plus grande efficacité de la collecte des impôts et taxes.

La France, décidée fermement à accompagner le Bénin dans sa démocratisation (fin du régime de Kérékou et organisation de la Conférence des Forces vives de la Nation en février 1990), se lance en 1991 dans le financement d'un nouveau projet de coopération urbaine en complément de ses appuis au grand programme de développement urbain de la Banque mondiale (PDU). Le cadre législatif de la décentralisation est élaboré avec le projet FAC « Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine ». La ville de Parakou est choisie pour la mise au point d'une méthodologie de gestion de « collectivité de plein exercice ». Ainsi testé, l'outil *Registre Foncier Urbain* est ensuite transposé à Cotonou, puis en 1993 à Porto-Novo (capitale politique). Le RFU concerne alors seulement les trois circonscriptions urbaines du Bénin.

Le même outil est mis en place au Congo dans un contexte similaire de post-conférence nationale et de projet de décentralisation (1991 Conférence nationale, 1992 élections libres, 1993 procédure de réforme de l'administration territoriale, 1994 lois). L'introduction du Registre Foncier Urbain date ici de 1996. Comme pour le Bénin, l'appui financier initial provient de la Coopération française et il est mené par le même assistant technique, affecté à Pointe-Noire. À l'identique de la situation béninoise, l'initiative fait suite à plusieurs projets de coopération centrés sur la planification urbaine. Elle s'inscrit également dans un processus de réformes de l'administration territoriale et en soutien au processus de municipalisation (1992 projet FAC – coopération française – « Appui à la municipalité de Pointe Noire »). Les financements de 1996 prévoient l'implantation de l'outil dans la capitale politique Brazzaville et la métropole portuaire et pétrolière, Pointe-Noire. Le coopérant français chef du projet à Pointe-Noire et Brazzaville (celui qui avait lancé le RFU de Parakou, Cotonou et Porto-Novo) renforce les liens entre les RFU des deux pays à travers plusieurs échanges entre cadres béninois et congolais.

La diffusion du *Registre Foncier Urbain* au Bénin et au Congo (fig. 1) montre à quel point l'outil a captivé les bailleurs de fonds. Initialement apportée par la Coopération française, l'aide s'est diversifiée avec l'entrée en action de la coopération décentralisée et européenne. L'enthousiasme autour du concept du *Registre Foncier Urbain* est orchestré par la Coopération française qui développe une intense promotion de son initiative, relayée dans les milieux de l'aide publique au développement par de multiples séminaires et publications. Dès 1993, le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM)² diffuse l'expérience béninoise à

2. Instance africaine représentant les associations nationales des pouvoirs locaux avec le soutien des grands bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale,

l'échelle sous-régionale ouest-africaine. Au cours des années 90 et 2000, la promotion est incessante dans les publications du PDM (1994 et 2000) ou les lettres de l'ISTED³.

A l'heure des réflexions sur les réformes de décentralisation (États Généraux de l'Administration Territoriale en 1993, lois de décentralisation en 1999), trois coopérations multilatérales (Union européenne, le FENU/ UNCDF et le PNUD) et une coopération décentralisée appuient le montage de formes de RFU dans six villes moyennes du Bénin. Avec l'organisation des premières élections municipales fin 2002, les coopérations française et allemande financent un important projet pour la consolidation de ces 9 projets de RFU. Durant la première mandature municipale, les coopérations décentralisées vont apporter d'autres financements (dont celui l'Agence française de Développement avec son projet d'appui à l'agglomération de Cotonou) et la Banque mondiale en soutiendra un supplémentaire portant le nombre de RFU à 22 sur le territoire béninois.

Vingt ans après, l'intérêt international ne se dément pas, et en janvier 2010, ONU-Habitat, à travers le Réseau mondial des instruments fonciers, finance un travail de documentation sur les RFU du Bénin ainsi qu'un guide générique de Maîtrise d'Ouvrage du RFU (ONU-Habitat – GLTN 2010). En 2013, le *Comité technique Foncier et Développement* du Ministère français des Affaires Etrangères finance un rapport sur le RFU au Bénin. En 2016, la France finance encore un poste d'expert technique résidentiel du RFU au Bénin, etc.

Au Congo, la phase de montage des RFU est fortement perturbée par le conflit armé qui commence en 1997. Les événements stoppent brutalement l'assistance française (rapatriement du coopérant, arrêt des financements). Les deux RFU congolais vont alors évoluer différemment. A Brazzaville, épice centre des guerres, le projet est gelé, tandis qu'à Pointe-Noire, peu affectée par les conflits et plus éloignée du pouvoir, le maintien des acquis et du matériel est assuré par un technicien de la ville très dynamique. Une caisse de menues dépenses est même préservée par l'administration locale pour financer le travail d'agents affectés au projet. Au sortir de cette période d'instabilité, l'outil de Pointe-Noire dispose donc encore d'équipements, d'une base de données et de cartes (papier), et de personnels qualifiés et très motivés, ce qui n'est plus le cas à Brazzaville où tout a été perdu.

France, Canada). Il a mené un lobbying pour la décentralisation en Afrique.

3. Plateforme partenariale publique/privée soutenant la coopération française dans les villes des PVD, dissoute en 2011.

dysfonctionnement général des services municipaux qui a également freiné un appui de l'AIMF (Association Internationale des Maires Francophones), à de multiples blocages et réticences politiques, entre autres concernant la confidentialité de la cartographie urbaine et la diffusion de l'information foncière.

A Pointe-Noire, les enjeux fiscaux et économiques du projet ont été bien compris par la mairie et, surtout, les enjeux politiques sont moindres. Grâce à un partenariat avec l'Université d'Aix-Marseille financé par l'Ambassade de France au Congo, le personnel bénéficie en 2006 d'une formation à la géomatique qui permet la numérisation des cartes ébauchées manuellement depuis 1997 et le développement du SIG. L'outil de Pointe-Noire, une fois relancé et informatisé bénéficie ensuite de plusieurs appuis de coopération décentralisée, notamment le « *Projet de mobilisation des recettes et modernisation de la gestion financière des villes de Bangui, Douala et Pointe-Noire* » (financement Union européenne / AIMF) qui a permis l'adressage postal.

Initialement impulsés par la coopération française, les différents projets d'installation de Registre Foncier Urbain au Bénin et au Congo montrent l'intérêt que suscite au départ l'outil ... auprès des bailleurs de fonds plus que des pays concernés. Pour quasiment tous les outils mis en place, les aides (bilatérales, multilatérales, décentralisées) ont dépassé la simple phase de montage avec une récurrence des appuis sur une période de 20 ans en vue du renforcement de l'outil (constitution et actualisation des bases de données, aide à la numérisation, achat de matériels, formation de personnel ou développement d'applications sectorielles (adressage postal). Au Congo, comme on le verra plus loin, après la mise en veille liée aux conflits, une volonté politique de recentralisation de l'information territoriale va s'affirmer après 2002, avec la création d'une Délégation Générale des Grands Travaux directement rattachée à la Présidence et qui va prendre le contrôle d'une relance du cadastrage urbain.

Difficultés et paradoxes de mise en œuvre dans un contexte de réformes libérales et de pénuries

Au début des années 90, l'outil RFU avait été envisagé par la coopération internationale dans la perspective d'une réforme de la décentralisation dans les deux pays, avant même la mise en place d'équipes municipales autonomes.

Au Bénin, l'application des lois sur l'administration territoriale n'a lieu qu'avec les premières élections locales de 2003, plus de dix ans après la création des RFU de Parakou, Cotonou et Porto-Novo. Au Congo, suite aux guerres, de nouvelles lois de décentralisation sont adoptées en 2003, mais les décrets d'applications sont tardifs (premières élections de conseils départementaux en 2007). Les villes restent sous tutelle de l'État : à l'heure où nous écrivons, les communes urbaines du pays et arrondissements de Brazzaville et Pointe-Noire ont toujours à leur tête des administrateurs-maires nommés par l'État.

Dans les deux pays, les RFU sont implantés dans les sillages des plans d'ajustement structurels (Bénin 1989, 1992 et 1995 – Congo 1985, 1994) qui entraînent une rétraction des administrations locales. Au Bénin, les équipes municipales de 2003 ont ainsi hérité d'un personnel vieillissant (faute de recrutements), mal rémunéré et surtout insuffisamment formé. Les locaux sont dégradés, sous-équipés (électricité), les archives mal conservées. Au Congo, les équipements publics détériorés par les guerres ont été rénovés très lentement selon un agenda post-conflit lié à l'affirmation du rôle de l'État plus qu'à l'autonomie locale (Dorier et Mazurek 2015).

Lors du montage des projets RFU, les villes étaient donc dans l'incapacité d'endosser juridiquement et techniquement le rôle de maîtrise d'ouvrage des projets. Face à ces problèmes, deux options différentes ont été prises au Bénin et au Congo.

Au Bénin, partenariats publics-privés versus maîtrise d'ouvrage municipale

Au Bénin, pour pallier la faible capacité des nouvelles communes, les bailleurs internationaux ont externalisé études et travaux à travers la *maîtrise d'ouvrage déléguée*. Ils confient leurs financements à un service public transformé en société mixte, puis anonyme à la suite du traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). La SERHAU SA devient une sorte d'« agence d'urbanisme » autonome directement connectée sur l'international. Animée par un assistant technique français ayant le statut de « conseiller » du directeur, la SERHAU accompagne presque systématiquement l'implantation des projets de RFU au cours des années 90 et 2000 et continue à assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée jusqu'en 2003 en raison du retard des premières élections municipales. Elle gère directement des fonds alloués

par les bailleurs internationaux et toute la coordination entre services publics et prestataires privés. Les bases de données cartographiques parcellaires, les photographies aériennes, les données numériques urbaines sont domiciliées dans ses locaux à Cotonou.

Dans la pratique, la SERHAU-SA double donc à la fois les compétences des services ministériels, des collectivités et des établissements publics concernées par l'urbanisme, la cartographie ou la statistique. Cette position lui assure une rente: elle vend ses prestations ou des produits issus du RFU (cartes thématiques, plans de quartier) aux institutions publiques ou privées qui en font la demande, y compris les villes, dans une logique commerciale.

Pendant ce temps, les cellules RFU des mairies se retrouvent en situation de dépendance pour l'accès aux données les concernant, réduites à des tâches de routine. Cette dérive implicitement cautionnée par les bailleurs dans le contexte libéral d'ajustement structurel, mais contradictoire avec les principes de la démocratie locale, va susciter tensions et revendications lors des élections municipales de 2003 (Dorier-Apprill et alii 2004). Avec la création juridique des communes désormais dotées de prérogatives dans le développement local, la SERHAU doit leur transférer les bases de données des RFU et surtout les SIG urbains. Mais il a fallu une mobilisation des bailleurs de fonds et des nouvelles autorités locales pour que la SERHAU finisse par renoncer à son monopole et par remettre l'intégralité de l'outil aux municipalités (moyennant une contrepartie financière).

En 2006, pour la première fois dans le pays un projet de coopération (Projet PAACo de l'AFD) prévoit que les financements accordés à l'État seront rétrocédés entièrement aux communes et leur en confie la maîtrise d'ouvrage. Les coopérants assistants techniques ont un statut de simples conseillers des maires sans pouvoir de signature. Le projet est donc enfin intégré pleinement dans l'administration des villes jusqu'à en adopter les procédures de passation des marchés et des commandes publiques. Mais les agents municipaux sont formés sur le tas, il n'est pas prévu de recrutement spécifique pour les nouveaux services. Après appel d'offres pour recruter un prestataire chargé de la mise en place de la base de données, la SERHAU et une autre société dont l'équipe était composée essentiellement de consultants réguliers de la SERHAU, sont recrutées comme prestataire de service. A la suite du montage de l'outil, les mairies ont émis le besoin d'être accompagnées pendant un exercice fiscal. La SERHAU est à nouveau recrutée : elle est la seule structure pouvant répondre aux critères du dossier d'appel d'offres d'expériences similaires.

Un bilan de cette expérience (Charles-Dominé 2012) montre ces difficultés de mise en œuvre, de nouvelles ambivalences, la persistance de pratiques clientélistes. Ainsi, si la transmission des données urbaines aux communes par la SERHAU consacre la réalité de la décentralisation, cette agence intervient toujours dans la saga béninoise du RFU sous d'autres formes (maître d'œuvre, prestataire de service), ce qui amène à s'interroger sur l'ambiguïté des bailleurs. Tout en promouvant la décentralisation, ces derniers continuent à cautionner la compétence incontournable de cette agence désormais privée dans les RFU au Bénin. Par ailleurs, son savoir-faire dans le montage d'instruments de gestion urbaine est également mis à profit et tarifé pour des prestations vendues à l'international.

*Au Congo,
vers une forme de « recentralisation »*

Au Congo-Brazzaville, le projet d'installation de l'outil RFU qui s'est opéré dès le départ au sein des municipalités n'avait pas prévu de délégation de maîtrise d'ouvrage, évitant les dérives observées au Bénin. Il y avait pourtant, à l'époque de l'instruction du projet, une structure compétente, le CRETH (*Centre de recherche et d'études techniques sur l'habitat*) qui était sous la tutelle du ministère de la Construction et avait l'expérience d'activités partagées avec la Coopération française. Pour l'installation du RFU en 1996 à Pointe-Noire et Brazzaville, faisant le pari de la décentralisation annoncée, la Coopération française opte pour l'intégration directe du projet au sein des services municipaux, avec l'appui d'assistants techniques. Lors de la reprise de la coopération en 2002, l'assistance technique reprend la forme classique d'un « projet » dont le chef (assistant technique MAE) a le statut de Conseiller du Député Maire de Brazzaville basé dans la mairie de la capitale congolaise.

Mais la décentralisation communale, bien qu'affichée et officiellement relancée par une série de lois en 2003, est retardée par un État fort, volontariste dans la réaffirmation de son autorité après les guerres, et dont la marge de manœuvre financière et politique face aux injonctions internationales est plus large que celle du Bénin. Les villes demeurent donc toujours (en 2015) sous tutelle de l'État (administrateurs-maires d'arrondissements nommés par l'État à Brazzaville et Pointe-Noire qui, par ailleurs, ayant le statut de département, sont aussi dirigées par des préfets).

A la fin du projet de la Coopération française, fin 2006, on observe

une réorientation radicale des projets de RFU du Congo. Ils perdent leur autonomie pour être rattachés à un vaste projet de cadastre national informatisé sous forme de SIG, supervisé et financé par la Délégation des Grands Travaux. Ce service autonome, puissant, doté d'équipements et de personnel compétent, dont le siège monumental flambant neuf est situé au centre de Brazzaville, est financé par l'État sans aide internationale et directement rattaché à la Présidence de la République⁴. Il pilote également la « Municipalisation accélérée », qui est une série annuelle de grands travaux publics menés alternativement dans les préfectures du Congo, outil de renforcement de la présence de l'État et d'une forte communication publique (Dorier et Joncheray 2013 - Dorier et Mazurek 2015). Les études et le montage informatiques du *projet de cadastre national* sont réalisés sur fonds propres par un prestataire international sous le contrôle d'un ingénieur conseil. Le caractère souverain et la volonté de recentraliser les données géographiques et foncières urbaines sont affirmés par un projet de *centre national de la géomatique*.

Du fait de ses capacités de fonctionnement autonome et de ses relations internationales (notamment au sein de l'*Association Internationale des Maires Francophones*), la municipalité de Pointe-Noire a néanmoins poursuivi les avancées de son RFU, appuyée par des financements internationaux décentralisés, ponctuels et sélectionnés (AIMF - coopération décentralisée du Havre) qui ont permis de développer le traitement de l'occupation des domaines publics et l'adressage des rues. Cependant, le RFU de Pointe-Noire ainsi que ses cadres sont intégrés dans le projet de cadastre national.

A la fois projets d'exception et outils « ordinaires » de la gestion communale

Les projets de RFU représentent des montants financiers très supérieurs aux budgets ordinaires des villes. Les appuis de la Coopération française ont représenté pour Parakou jusqu'à 9 fois le budget local annuel d'investissement. Les services RFU sont parmi les mieux dotés en bâtiments, en matériel, voire suréquipés par rapport aux autres. Pour les agents, travailler pour le compte des Services du RFU est valorisant. Les activités sont diversifiées autour de technologies innovantes (GPS, logiciels

4. En 2012, la DGGT est devenue un ministère (Ministère à la présidence de la République, chargé de l'Aménagement du territoire et de la Délégation générale aux grands travaux).

professionnels, traceur AO). Les chefs de service, techniquement pointus et aptes à se former, détachés du vivier des fonctionnaires d'État (inspecteurs des finances par exemple) sont respectés dans les administrations. On salue généralement leurs compétences qui sortent du commun.

Mais en interne, ces moyens d'origine exogène génèrent des tensions entre services avec des incidences néfastes sur l'évolution de l'outil. Diverses rumeurs internes concernent par exemple les profits liés à l'accès aux bases de données du RFU. Par de simples opérations informatiques, on peut obtenir la liste des terrains dont le propriétaire n'a pas été identifié, ceux qui pourraient être éventuellement accaparés sans litige... Nos observations n'ont pas permis de mettre en évidence une quelconque preuve d'enrichissement induite des responsables RFU.

Beaucoup d'enjeux tournent autour des postes d'enquêteurs. Les recrutements permettent à nombre d'étudiants ou diplômés sans emploi, souvent plus ou moins liés au personnel du RFU, d'accéder le temps de quelques semaines à un emploi rémunéré. Sur le terrain de « petits arrangements » sont parfois monnayés entre enquêteurs et contribuables (non déclaration de récents travaux, sous-estimation de superficies d'occupation du domaine public, etc.) en marge des moyens de contrôle et de régulation mis en place par le système d'enquête (superviseur, secrétaire, codificateur, vérificateur).

Les questions de compétences du personnel d'encadrement sont une pierre d'achoppement des projets, comme on le voit au Bénin. La gestion au quotidien du RFU nécessite de larges compétences professionnelles : lecture et traitement de l'information numérique, notions de cartographie et de gestion de SIG, connaissances de la gestion de la fiscalité locale, éléments de droit public, maîtrise des procédures administratives, compétences en négociation et en gestion des ressources humaines, capacités d'élaboration de termes de références en vue de recrutement de prestataires, endurance pour les travaux de terrain, etc.

Or, il est difficile de stabiliser le personnel formé pour l'animation des RFU et qui a construit autour de lui au fil des années un réseau professionnel: les salaires peu attractifs de la fonction territoriale fragilisent l'outil. Au Bénin, un agent cadre RFU dans une mairie touchait en moyenne, en 2010, 300 000 FCFA par mois. En comparaison, le milieu de la consultance offrait pour les mêmes profils des perspectives de rémunération jusqu'à cinq fois supérieure.

Dans plusieurs services RFU observés, il n'y a pas assez de partage des connaissances et des responsabilités. Bien souvent, il n'y a qu'un cadre de catégorie A et tout le reste du personnel est constitué d'agents d'exécution.

La préparation de la relève des départs à la retraite est insuffisante et il est impossible de faire face aux absences prolongées. Beaucoup d'agents des services RFU des deux pays sont des contractuels en situation de précarité face à l'emploi. Enfin, certains postes occupés relèvent de clientélisme politique, rendant le maintien du personnel sensible au changement de majorité municipale.

Les discours des équipes municipales montrent une appropriation très positive des dispositifs RFU. Les élus s'enorgueillissent presque unanimement de posséder au sein de leur administration cet instrument, mis en avant sur les portails Internet des villes. Mais les pratiques ne vont pas toujours dans le sens de l'optimisation de l'outil : mauvais positionnement du Service dans l'organigramme de la mairie, très faible dotation en moyens propres issus du budget municipal, communication insuffisantes auprès des populations en amont des enquêtes de terrain. Dans la plupart des services en charge du RFU au Bénin, la maintenance des équipements (informatique, électricité), le renouvellement des matériels, la disponibilité des consommables font défaut sur le long terme avec des conséquences sur le fonctionnement. A Cotonou, on a du mal à conserver les fiches d'enquête qui, stockées à même le sol, prennent l'humidité et la poussière. A Sémé-Podji, par manque d'entretien du parc roulant, pendant presque un an, les agents du RFU n'ont pas eu la possibilité d'effectuer des travaux de repérage sur le territoire de la commune.

L'expérience RFU, où la technicité achoppe sur la coordination entre acteurs

Dispositif technique apparemment neutre, le fonctionnement du RFU implique non seulement l'acquisition d'équipements de pointe (ordinateurs, logiciels, récepteur GPS, véhicules, etc.) et de locaux mieux équipés que le reste des mairies (ne serait-ce qu'une alimentation électricité régulière), mais surtout de nouvelles modalités d'organisation. Il nécessite une coordination entre acteurs relevant du secteur privé et différentes administrations publiques.

Au Congo, la décentralisation fait long feu, et avec elle la gouvernance multi-acteurs dans le domaine de l'information foncière urbaine: un puissant service d'État financé sur fonds propres et traitant directement avec les communes et avec des prestataires privés reprend l'initiative.

Au Bénin, les municipalités nouvellement créées et élues se retrouvent au cœur de l'animation d'une organisation inédite, voulue par la coopération internationale (fig. 2). L'Agence française de développement promeut de nouveaux modes de fonctionnement et d'interactions (échanges de données et d'informations) pour l'élaboration et le suivi des RFU au sein des municipalités concernées et avec les autres partenaires impliqués (Charles-Dominé 2012). C'est un bon exemple de la construction *ex nihilo* d'une scène de gouvernance complexe autour de cet outil de gestion. Dans son fonctionnement quotidien et sur le long terme, l'outil implique des évolutions parfois radicales dans les pratiques institutionnelles et professionnelles de la ville.

Les enjeux de la cartographie urbaine

Au Bénin, l'introduction du RFU a redéfini les rapports entre les villes et l'administration nationale de la cartographie du Bénin (IGN) où, contrairement au Congo, ce service a été sollicité pour les travaux cartographiques de bases de l'outil (l'établissement du parcellaire adressé géoréférencé et les plans nécessaires aux travaux d'enquête). La mise en place du RFU nécessite des partenariats nouveaux entre les mairies et des services gestionnaires de données jusqu'alors considérées comme confidentielles: normes de référencements géographiques de la ville, informations cartographiques de base (système de géodésie, tracé des routes, topographie...).

Les nouvelles compétences des municipalités béninoises ont ensuite fait perdre à l'IGN Bénin son monopole dans la production cartographique urbaine et par là-même quelques unes de ses activités les plus rémunératrices: désormais capables d'acquérir des photographies aériennes auprès de prestataires privés ou de produire en interne des cartes thématiques, les villes recourent moins à ses services. Mais en retour le dynamisme des services RFU a permis d'améliorer les activités du service national de la cartographie : à Cotonou, par exemple, le chef cellule RFU transmet les informations qu'il observe sur le terrain à l'IGN, qui avait jusque là peu de moyens techniques et en personnel pour assumer cette veille.

Au Congo, le CERGEC (ancien « IGN Congo ») a en revanche perdu sa raison d'être, écarté de toute la production d'imagerie et de cartographie captée d'abord par de grands projets internationaux puis par la Délégation des Grands Travaux, commanditaire, détentrice des droits

sur les orthophotographies et cartes urbaines qui sont aujourd'hui versées dans le double projet de cadastre national et de projet géomatique national.

*Les relations entre services
des impôts et municipalités*

Pour la fiscalité locale, les services de Registre Foncier Urbain doivent travailler en synergie avec les services déconcentrés des Impôts. Ces derniers, sur la base des informations fournies par le RFU, doivent évaluer les montants des contributions à la fiscalité locale (taxes sur bâti et non bâti, taxes sur les activités incluant une assise foncière) et émettent les avis d'imposition.

Pour le projet RFU béninois, des protocoles d'accords annuels minutieusement négociés définissent les modalités d'interventions de la commune et des Impôts, sous la forme d'une liste d'engagements (rétribution de la charge administrative, moyens techniques et en personnel mis en disposition des Impôts, intéressement du personnel). Mais les relations entre administrations des Impôts et mairies ne sont pas toujours simples malgré les précautions de cadrage. Faute de réseau informatique, deux bases de données ont persisté en parallèle dans les deux administrations, avec des mises à jour décalées dont ont fini par résulter des incohérences. Dans les cas des trois grandes villes du Bénin, les Services des Impôts avaient conservé l'habitude de modifier manuellement les informations de leur base de données sans tenir compte des RFU. Cette pratique a multiplié les erreurs au fil des années et rendu nécessaire la restauration complète des fichiers à partir de 2003 pour les trois villes sur les financements d'un projet FSP de la Coopération française.

Au Congo, après le départ du dernier coopérant français en 2006, l'État a opté pour une recentralisation d'un cadastre numérique national, avec un plan parcellaire établi sous contrôle direct: la fiscalité demeure, sur le principe, une prérogative d'État. Reste à savoir si les plans et les données parcellaires numériques seront diffusés ou transmis régulièrement aux communes afin de les aider dans leur gestion urbaine.

*La difficile coordination entre RFU
et services du domaine communal*

L'actualisation de la cartographie du parcellaire nécessite une concertation entre les responsables RFU et les services communaux des

affaires foncières et domaniales qui disposent des informations sur les opérations foncières (morcellements et fusions de parcelles, ventes).

Mais la collaboration est partout délicate, car les *affaires foncières et domaniales* gèrent des dossiers sensibles. Ce sont des services propices à la corruption... Une transmission interne et un suivi des opérations sont indispensables, au fonctionnement du RFU mais très délicates à obtenir.

Les capacités de gestion foncière du RFU sont donc confrontées à de multiples difficultés de coordination entre services municipaux et services d'État mais aussi, en interne, entre services municipaux. Ainsi, au Bénin, en 2013, le traitement des dossiers fonciers demeure toujours une prérogative exclusive des services des affaires foncières et domaniales malgré l'obligation de transmission de l'information auprès des Services RFU⁵.

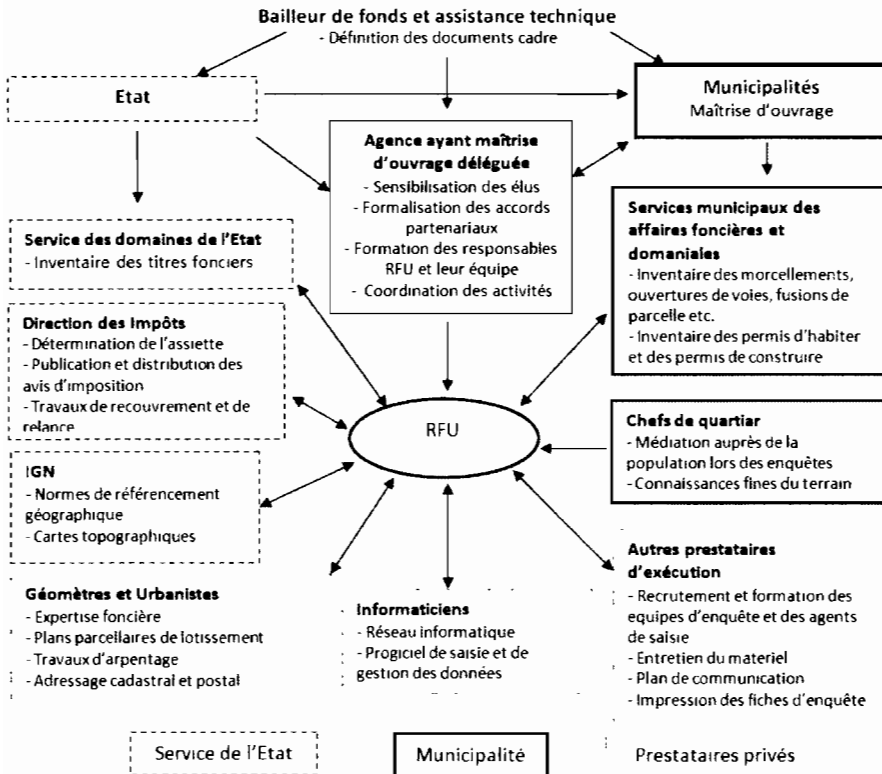


Fig. 2. – Le RFU au cœur d'une coordination pluri-acteurs

5. À Cotonou, un arrêté municipal en 2007 instaure une fiche d'information foncière devant permettre au Service RFU d'être informé de toutes les mutations foncières enregistrées par le Service des affaires domaniales.

*La redéfinition des interventions
de plusieurs acteurs urbains privés*

Lors de la mise en place des RFU dans les années 90, le volet informatique avait été confié à des sociétés privées, seules capables de fournir de telles prestations de haut niveau technique, mais les contrats n'avaient pas été bien négociés. A la fois au Congo et au Bénin, ces interventions ont été à l'origine de coûteuses rentes de situation des prestataires : chaque intervention menée sur le RFU (maintenance, sauvegarde, etc.) était facturée aux mairies. Par ailleurs, comme elles étaient à l'initiative de l'ingénierie informatique, ces sociétés détenaient seules les clés des systèmes mis en place les rendant incontournables chaque fois que l'on souhaitait obtenir une extraction de la base de données ! Les projets de coopération de renforcement de l'outil RFU (2002 pour Pointe-Noire, 2003 pour Parakou, Porto-Novo et Cotonou), en dégageant des financements pour une réécriture des systèmes de programmation, ont mis fin à cette dépendance vis à vis des sociétés informatiques et ont permis d'alléger les factures réglées par les mairies. Il n'en demeure pas moins que la sollicitation d'informaticiens privés reste importante et continue dans le fonctionnement courant du RFU. Elle l'est encore plus forte dans les mairies où le personnel gestionnaire est peu formé à la maintenance informatique et au système de réseau.

Au Bénin les cabinets privés de géomètres qui réalisent les plans des zones de lotissements ont d'abord été des acteurs incontournables pour l'élaboration du plan parcellaire du RFU. Leur transmission de données aux communes relevait normalement du simple respect des contrats relatifs aux opérations foncières où sont intervenus leurs cabinets, mais cette démarche non spontanée a nécessité une relation renouvelée entre les mairies et ces professionnels.

Le développement de l'outil RFU a finalement atteint le précarré de ces cabinets de géomètres battant en brèche une partie de leur fonds de commerce et de leur hégémonie dans la production de l'information foncière urbaine. Les communes qui possèdent dorénavant les fonds parcellaires numériques, ne sont plus contraintes de faire systématiquement appel à eux pour disposer d'un plan de situation de domaine foncier ou disposer du plan parcellaire d'un quartier, elles peuvent le produire en interne (car le RFU ne demande pas des plans de grandes précisions géographiques).

En outre, formées et sensibilisées aux techniques de calage et de géoréférencement, les communes sont théoriquement performantes pour contrôler les rendus documentaires des cabinets de géomètre dans les marchés de travaux de lotissement.

La nécessaire implication des habitants

A l'heure de l'engouement pour l' « intelligence urbaine » et autres projets de « gouvernance numérique », le RFU peut, enfin, être investi par les habitants comme un moment de démocratie participative *de facto*... ou d'expression de tensions et mécontentements...

Les périodes d'enquêtes sont utilisées comme des moments privilégiés de possibles revendications à l'endroit de l'administration, par exemple dans les quartiers de communes où les procédures d'aménagement foncier à travers les lotissements publics avaient été longues, mal faites ou objet de malversations de la part des cabinets de géomètre.

Pour l'« adressage », une concertation pluri-acteurs est nécessaire afin de proposer un système clair et utilisable par tous les usagers du territoire (aménagement, sécurité civile, sociétés concessionnaires du service public, opérateurs économiques et habitants).

Les chefs de quartiers responsables de la délivrance des actes administratifs liés au foncier (comme, au Bénin, le certificat de non litige) sont également sollicités pour leur connaissance fine des évolutions du parcellaire sur le terrain. En retour de service, ils doivent avoir le sentiment d'être respectés en tant qu'élus de proximité et être considérés comme des maillons que l'on ne contourne pas dans les décisions municipales.

Une faible coordination entre communes

Le Bénin comptabilise 22 Registres fonciers urbains plus ou moins développés, dans des communes urbaines de taille des disparates. Ces outils sont certes proches techniquement mais ils évoluent de façon isolée et non coordonnée.

Les villes secondaires sont dotées de RFU dit «simplifié », toutes les fonctionnalités n'y sont pas entièrement développées comme le module d'exploitation des ressources propres. En effet, les villes secondaires ne sont pas soumises à la même Loi de Finance que les villes à statut particulier: elles ne sont pas concernées par la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU) pour les petites activités professionnelles mais seulement par la taxe sur le bâti et non bâti, la patente et la licence.

Les RFU sont liés à plusieurs partenaires internationaux (Cf. fig. 1), ce qui amène à s'interroger sur la possibilité d'intégrer ces outils dans les instances de coordinations intercommunales. C'est notamment le cas pour

la région métropolisée du sud-est du pays qui comptabilise cinq dispositifs fonciers communaux (Ouidah, Abomey-Calavi, Cotonou, Sémé-Podji et Porto-Novo) sur une distance de moins de 60 km alors qu'il s'agit d'un continuum d'urbanisation.

D'un territoire communal à l'autre, les éléments recensés dans ces bases du RFU sont différents, par exemple l'outil de Porto-Novo comporte des informations sur les collectivités familiales que n'ont pas les autres, l'outil de Ouidah installé par la coopération allemande GTZ a un aspect foncier très avancé. Du fait de la présence dans cette région de communes à différents statuts administratifs (particulier et secondaire), les outils RFU ne génèrent pas les mêmes fiscalités locales.

Le manque de coordination entre RFU de communes limitrophes pose des problèmes, spécifiques dans les zones où les limites communales sont litigieuses (Abomey-Calavi/Cotonou, Avrankou/Porto-Novo) du fait d'aménagement et de peuplement urbains très récents et où les mêmes parcelles se retrouvent dans les RFU de deux communes... Dans ces zones de frontières communales, lors des enquêtes RFU, les habitants renvoyaient systématiquement les agents-enquêteurs à leurs champs de compétences territoriales soit pour interpeler les autorités sur l'imbroglio administratif subi ou, tout simplement, pour ne pas payer l'impôt.

En 2007, à l'issue du Forum national sur les RFU (le second d'envergure nationale depuis 1993) organisé aux termes du projet tripartite franco-allemand-béninois d'appui à la décentralisation et à la déconcentration au Bénin, un *Réseau des Chefs Cellule RFU du Bénin* a été instauré sous la forme d'une association loi 1901. L'objectif était d'apporter un cadre de concertation au niveau national entre les responsables RFU pour un échange sur de bonnes pratiques et des formations. Appuyé financièrement les deux premières années par les coopérations allemande et néerlandaise, le réseau s'est retrouvé ensuite dans la difficulté de programmer des activités nouvelles : les montants des adhésions des communes n'étaient pas suffisants et leur règlement très souvent en retard.

Il s'est posé également la question de l'intégration institutionnelle de l'association (localisation des locaux, prise en charge du personnel d'animation). Des pourparlers ont été engagés pour un portage par l'*Association Nationale des Communes du Bénin* (ANCB) mais ils n'ont pas abouti faute d'un consensus général. En 2013, les RFU du Bénin continuaient donc à évoluer à des rythmes différents, chacun en relation avec des partenariats internationaux (généralement de coopération décentralisée) que les communes pouvaient développer de façon contingente.

Des résultats concrets mitigés

Une fiscalité locale en lente évolution

Dans les deux pays l'introduction du RFU a permis une plus forte mobilisation de la fiscalité locale. Les chiffres publiés par les administrations font état, dès les premières années de fonctionnement de l'outil, d'une augmentation des contribuables et du nombre de rôles, puis d'un décollage des recettes issues des impôts sur le foncier et sur les petites activités. A Cotonou, en 1995, soit 5 ans après l'introduction de l'outil, les recettes cumulées relevant de la fiscalité locale étaient de 1,8 milliard de FCFA. Elles étaient 9 fois supérieures à ce que les services des impôts auraient pu obtenir sans avoir l'outil (en s'appuyant sur l'augmentation théorique de 5% des recettes, croissance qui était alors prescrite dans le développement de la fiscalité locale). A Porto-Novo, au bout de 5 ans, l'outil avait permis de dégager 495 millions FCFA, ce qui représentait, pour cette ville, 17 fois les recettes hypothétiques sans RFU. L'analyse récente des budgets locaux dotés du RFU montre la hausse des recettes fiscales et des recettes propres. Ces dernières cumulées représentent, pour l'année 2011, les 2/3 des ressources de la commune de Cotonou.

A Pointe-Noire, avec le « Projet de mobilisation des recettes et modernisation de la gestion financière des villes de Bangui, Douala et Pointe-Noire » (financement Union européenne / AIMF), le recensement géolocalisé des activités économiques dans les nouvelles zones adressées a permis d'actualiser le fichier des établissements économiques soumis à la fiscalité qui atteint le nombre de 9651 établissements en 2012. A Pointe-Noire, pour un budget sensiblement identique à Cotonou et pour la même année, les recettes relevant de la fiscalité locale et celles des domaines représentaient respectivement à 47,1 et 23,5%.

Les bons résultats fiscaux du RFU cachent pour autant quelques limites de l'outil. Bien que les ressources supplémentaires collectées soient importantes pour les villes, on constate des difficultés dans le volet du recouvrement qui n'est pas encore à la hauteur des émissions produites. A Porto-Novo, par exemple, on a pu constater sur plusieurs années des taux de recouvrement des impôts qui ne dépassent pas les 30% du montant des émissions. En dehors des difficultés administratives des services des impôts, on retrouve le fait que les populations sont peu enclines à s'acquitter de leur devoir fiscal, à cause de la pauvreté mais également car elles connaissent mal la destination de l'impôt local. A Porto-Novo, la

faiblesse des taux de recouvrement résulte aussi d'un « incivisme fiscal » réputé de cette ville traditionnelle, réputée frondeuse et où se juxtaposent différentes formes de légitimité de pouvoirs avec la royauté et les lignages (Leclerc-Olive et Keita 2004 – Dorier-Apprill et alii, 2002 – Dorier-Apprill, Agossou et Tafuri 2013).

Des impacts fonciers surestimés par les habitants

Au niveau de ses applications foncières, l'outil présente néanmoins une certaine popularité auprès des populations qui perçoivent l'enregistrement au RFU comme une forme de sécurisation foncière, en surestimant d'ailleurs sa compétence.

Au Bénin, un aspect, connu des habitants, porte sur l'*enrôlement* (donc l'enregistrement dans le RFU), comme une forme indirecte de reconnaissance de propriété : le Code général béninois des Impôts stipule qu'à défaut du propriétaire, le contribuable est l'occupant de la parcelle⁶. A Cotonou, s'y ajoute une autre procédure administrative qui incite encore davantage les occupants à dévoiler leur identité lors des enquêtes RFU. Cette procédure repose sur le principe que pour être légalisée par l'administration, toute transaction foncière (vente, achat, donation) doit présenter un « quitus fiscal » certifiant que l'impôt foncier a été payé au cours des quatre dernières années. Lorsque la parcelle est enregistrée au RFU, on a ainsi une présomption de propriété (les reconnaissances administratives d'opérations foncières dépendent de la régularité du paiement des impôts locaux).

Les applications foncières du RFU sont pourtant extrêmement limitées. Les enquêteurs n'ont pas autorité pour statuer sur l'authenticité juridique des documents administratifs présentés par les occupants des parcelles ni pour confirmer la nature de l'occupation (propriété, location, squat). Sur un terrain non bâti et en l'absence d'élément d'information (comme un écriteau apposé sur la parcelle) rien ne peut permettre aux enquêteurs de connaître l'identité précise du propriétaire et *a fortiori* l'existence et la nature du titre de propriété. Les informations stockées dans le RFU ne peuvent donc faire état que d'une « supputation de propriété », ce qui limite juridiquement les applications foncières de l'outil.

6. On peut remarquer que le RFU tend par cette procédure à inscrire dans une base de données officielle des contribuables de l'impôt qui ne sont pas reconnus par la loi comme des propriétaires fonciers puisqu'ils n'ont automatiquement de « Titre Foncier » mais des permis d'habiter révocables, des conventions entreprises entre privés ou des occupations régies par le droit coutumier.

Comme pour le volet foncier, la gestion technique de la ville (entretien des infrastructures et des réseaux, prospective) par le RFU est confrontée à la fiabilité des données collectées dans l'outil. Pour compléter les questionnaires, les enquêteurs s'appuient sur des informations fournies par les occupants des parcelles qui peuvent relever de la mémoire habitante (par exemple la récurrence des inondations en nombre de jours par an), et être différentes de la situation réelle de l'urbanisme.

Le recueil de données urbaines limité à moins d'une dizaine de rubriques n'est pas non plus à même de satisfaire les besoins d'informations de tous les Services techniques de la ville. Pour ces raisons, dans certaines villes, on a vu le développement, en parallèle du RFU, d'autres bases de données urbaines avec des champs d'information différents... pas toujours compatibles avec la structure de l'outil RFU. C'est le cas à Cotonou avec la base de données du projet de gestion des déchets solides et ménagers (PGDSM -ACDI) qui dans la capitale économique béninoise fait référence comme système d'information géographique urbaine et n'est pas superposable au RFU.

Les faibles recours de l'utilisation du RFU comme outil de gestion et de prospective urbaine trouvent, dans la plupart des villes dotées du RFU, une explication dans le positionnement du service en charge de l'outil dans l'organigramme municipal dépendant généralement de la direction des services économiques et financiers (à Cotonou, le service en charge de l'outil RFU se nomme même service de la fiscalité) et des profils de leur responsable : dans la majorité des cas des fiscalistes n'accordant de fait pas beaucoup d'importance aux autres applications de l'outil.

Conclusion

Dans les grandes villes africaines, le contrôle et l'aménagement territorial sont aujourd'hui soutenus par la mise en place de Systèmes d'informations géographiques lancés avec de fortes incitations internationales. Plus que l'urbanisme, l'objectif prioritaire a été le champ sensible du foncier et des domanialités communales, afin de mettre en place une fiscalité locale jusqu'alors inexistante ou inefficente.

Le défi a d'abord été technique, impliquant la dotation en équipements nouveaux, mais surtout humain, avec les difficultés de recrutement de personnel compétent, dans le contexte post-ajustement structurel de baisses d'effectifs des services publics. Les meilleurs cadres tendent à

quitter les services publics sous-rémunérés pour s'engager dans les projets internationaux plus lucratifs. Le défi est également organisationnel, la mise en place de ces outils sollicitant une nouvelle gouvernance multi-acteurs dans un contexte instable de création ou transformation des pouvoirs locaux avec la décentralisation. Si, au terme de cette étude, on constate des formes d'évolutions, d'appropriations et d'usages intéressantes de l'outil, il semble que ce dernier déclenche ou avive des compétitions entre acteurs. Certaines dérivations nécessiteraient une vigilance publique adaptée.

L'outil peut ainsi devenir un objet de rente pour des sociétés internationales ou locales de services face auxquelles les collectivités ont du mal à défendre leurs prérogatives, comme cela a été le cas au Bénin. La maîtrise de l'information géographique constitue alors un enjeu tant géopolitique qu'économique.

Entre le Bénin et le Congo, on observe toutefois des décalages dans la diffusion, les usages et les appropriations de ce même outil exogène de gestion urbaine, ce qui souligne l'importance à accorder aux contextes nationaux. Une différence majeure entre ces deux pays africains porte sur l'autorité de l'État et sa marge de manœuvre plus ou moins grande vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux.

Le Bénin et le Congo suivent actuellement des voies politiques radicalement opposées pour la gestion des données urbaines (poursuite de la décentralisation municipale au Bénin *versus* recentralisation et organe d'État au Congo).

Au Bénin, le recours à la délégation de maîtrise d'ouvrage a conféré pendant de nombreuses années, le monopole d'exécution des projets à des agences de statut semi-privé directement connectées aux financements internationaux et en situation de monopole marchand face aux municipalités. Les récentes inflexions donnent plus d'autonomie à ces dernières en suivant l'orientation décentralisatrice prônée par les institutions internationales. Les délicates procédures de structuration des données urbaines et les articulations entre services urbains décentralisés et administrations fiscales nationales demeurent cependant fortement influencés par les partenaires techniques et financiers internationaux.

Au Congo, les mêmes problèmes n'ont pas été traités selon la même logique, dans un contexte géopolitique bien différent. Le registre foncier urbain est installé en 1996 par la Coopération française dans un projet de décentralisation et d'autonomie municipale totalement similaire à celui du Bénin, puis relancé en 2002 avec l'aide d'un nouveau projet FSP. Mais si la commune de Pointe-Noire continue ses avancées volontaristes avec des appuis internationaux décentralisés (notamment l'AIMF pour

l'adressage), l'État a repris le contrôle du projet selon des orientations d'ensemble fortement recentralisatrices, et en s'appuyant sur des sociétés privées de services internationales financées sur fonds propres. Le « RFU » de Pointe Noire est donc aujourd'hui intégré au projet de cadastre national, lui-même contrôlé par le ministère en charge de l'Aménagement du Territoire et de la Délégation générale aux Grands Travaux, étroitement lié à la Présidence de la République.

Ainsi, à partir du même projet initial porté par les institutions internationales, les villes de Porto-Novo et Cotonou au Bénin, Pointe-Noire et Brazzaville au Congo ont connu certaines évolutions similaires et problèmes communs. Mais la posture des États, la marge de manœuvre politique des communes, la personnalité des acteurs impliqués (qui apparaît essentielle), ainsi qu'un ensemble de contingences, rencontres, opportunités dispersées déterminent les réussites, les échecs, ou certaines réorientations fortes des projets initiaux.

L'observation des évolutions entre 1996 et 2015 montre donc qu'il n'y a pas d'uniformité des trajectoires à partir d'un modèle identique, et que l'outil le mieux calibré techniquement ne saurait constituer à lui seul une clé du développement urbain face à la singularité des contextes nationaux et locaux et à la « rugosité » des jeux d'acteurs.

Bibliographie

CHARLES-DOMINÉ J., *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance urbaine des territoires du Sud-Bénin. Le Registre Foncier Urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*, thèse de Géographie sous la direction E. Dorier, Université d'Aix-Marseille, 2012, 336 p.

DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J. C., DOMINGO E., TCHIBOZO F., *Gestion des déchets et assainissement urbain à Porto Novo (Bénin)*, programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain », action de Recherche D08, Ministère français des Affaires Etrangères, PSEau/ PDM, vol. 3, 2002, 88 p.+ annexes.

DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et CHARLES-DOMINÉ J., « *L'information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG*

et registre foncier urbain à Porto-Novo et dans sa zone péri-urbaine (Bénin) », in DE MIRAS C. (dir), rapport final Action de recherche MAE/ IRD-CODESRIA « L'information de la décision municipale : outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales. Contextes urbains maliens et béninois », Paris, 2004, 40 p.

DORIER-APRILL E. et DOMINGO E., « Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique : métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois », in *Vingtième Siècle* dossier Ghorra-Gobin C. (éd.), numéro 81 (janvier-mars 2004), 2004, pp. 41-54.

DORIER-APRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C., « Enjeux des dynamiques de patrimonialisation à l'heure de la décentralisation », in MENGIN C. et GODONOU A. (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement*, Publications de la Sorbonne/ Ecole du patrimoine africain, 2013, pp. 241-264.

DORIER E. et JONCHERAY M., « Territoires fragmentés et temporalités post-conflit. Décomposition et recompositions territoriales entre guerres et paix en République du Congo », in *Sortir de la guerre*, CTHS Eds., Collection : Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques (édition électronique), 2013, pp. 111-125.

DORIER E. et MAZUREK H., *Dynamiques territoriales du post-conflit et de la reconstruction au Congo-Brazzaville*, in *Revue Hérodote*, n°158, septembre, 2015, pp. 132-159.

DOWALL DE., *The Land Market Assessment. A New Tool for Urban Management*, The World Bank 4, Washington DC, 1995.

DURAND-LASSERVE A., *Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone*, Programme de gestion urbaine, PNUD, Banque mondiale, Washington D.C., 1993, 89 p.

FATHALLAH S., « L'offre française en matière de systèmes d'information géographique. Rapport d'étude », in *Les besoins et la demande des pays en développement en matière de systèmes d'information foncière*, Contrat plan urbain, CNRS, Paris, 1990, 112 p.

FARVACQUE C. et MC AUSLAN P., *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, The World Bank, Washington DC, 1992.

LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. (sous la dir.), *Les villes : laboratoires de démocraties ?*, PRUD, MAEE, Paris, 2004, 163 p.

ONU-Habitat – GTLN, *Mobilisation des ressources financières locales, Documentation des registres fonciers urbains au Bénin*, 2010, 123 p.

SERHAU-SA, *Revue permanente du secteur urbain au Bénin*, Cotonou, 2000, 232 p.

SERHAU-SEM, *Le manuel du registre foncier urbain : Comprendre le RFU*, Cotonou, 1995, 32 p.

PDM (2000), *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises*, Les Cahiers du PDM, numéro 2 (avril), Cotonou, 2000, 39 p.

—, *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*, Cotonou, 1994, 264 p.

VENARD J-L., « *Systèmes de gestion de données urbaines localisées* », in *Bulletin Villes en développement*, numéro 11, Paris, 1991, pp. 2.

—, « *Systèmes de gestion de données urbaines localisées : Méthodologie d'identification et de préparation de projet* », Ministère de la coopération et du développement, coopération française pour le développement urbain, Décembre 1990.

WORLD BANK, *Developing Cadastral Systems*, Urban Edge, 13 (6), 1985.

—, *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s*, World, Bank Policy Paper. Washington D.C., 1991.

Sites web

SERHAU-SA : <http://www.serhau.com/>

ISTED: <http://isted.ville-developpement.org>

DGGT : <http://www.grandstravaux.org/>

Contrat social territorial et fabrique urbaine dans les villes fragmentées

Gouvernance urbaine municipale à Beyrouth 1998-2010

Jihad FARAH
Jacques TELLER

La notion de gouvernance urbaine a connu une multitude d'interprétations qui vacillent entre des acceptations descriptives et d'autres plus normatives de l'organisation de l'espace politique et décisionnel des villes (Pitseys 2010, Paye 2005, Simoulin 2003). Toutes ces interprétations s'accordent sur l'implication plus importante d'acteurs économiques et sociaux, apportant des ressources financières et assurant une plus grande légitimité à l'action publique urbaine. (Le Galès 1995 et 2003, Jouve et Lefèvre 2002). Or, dans les villes contemporaines, en proie à de multiples processus de fragmentation urbaine, la gouvernance urbaine n'est pas chose évidente.

La constitution d'espaces de gouvernabilités¹ locales infra-urbaines se désolidarisant du reste de l'espace urbain et se suffisant à eux-mêmes – voire cherchant la sécession – est une des principales caracté-

1. La notion de gouvernabilité réfère à la capacité à gouverner, à répondre à des défis et problèmes contextuels et trouver des réponses à la fois efficaces (en référence au savoir) et acceptables (en référence à la légitimité) (Laufer, 1985 ; Theys, 2002 ; Gaudin, 2007)

ristiques de la fragmentation urbaine (Navez-Bouchanine, 2002 ; Dorier-Apprill et Gervais-Lambony 2007). Ceci concerne d'abord des « espaces d'exception » (AlSayyad et Roy, 2006) comme les *gated communities* (Atkinson et Blandy, 2003), les « privatopias » (McKenzie, 1994), la « clubbisation » (Charmes, 2007), les quartiers informels (Michelutti, 2010), les camps de réfugiés et certains grands projets urbains.

Toutefois, un grand nombre de villes réussissent à mettre en place des gouvernances urbaines de différents types et échelles. La littérature sur ce thème tente de repérer des modèles et en identifier des éléments structurants. On questionne le poids des spécificités politiques et institutionnelles nationales (Le Galès, 1998 ; Lefèvre, 2001; Jouve, 2003, 2005b), du néolibéralisme (Harvey, 1989 ; Jessop, 2002), du leadership politique (Bäck et al, 2006 ; Greasley et Stoker, 2008), du modèle de production et de gestion des infrastructures techniques (Lorrain, 2011 ; Zérah, 2003) et des acteurs internationaux (Lorrain, 2003; Marshall, 2005). Toutefois, cette riche littérature s'est rarement confrontée à la question de la fragmentation urbaine.

Cet article cherche à comprendre les opportunités et les limitations qu'impose la fragmentation urbaine à la réflexion sur la gouvernabilité des villes. Pour cela, nous proposons une grille de lecture qui lie contrat social territorial, gouvernance urbaine et fabrique urbaine. Cette grille soulignera les liens entre les cadres de confiance et les représentations du territoire présentes dans le contrat social territorial et les cadres de la gouvernance et de la fabrique urbaine. Elle se focalisera sur le profil des acteurs impliqués, le type des accords fondateurs de la gouvernance et leurs garanties comme les outils d'intervention et la localisation des actions. Dans le sens inverse, elle permettra de saisir comment l'évolution des cadres de la gouvernance et de la fabrique urbaine influent le contrat social territorial. Elle permet de comprendre comment sous la pression d'acteurs ou d'événements extérieurs on observe une reformulation du contrat dans le sens de l'élargissement, de l'effondrement ou de la redéfinition.

Nous proposons de tester cette grille à Beyrouth en nous focalisant sur la période 1998-2010 et sur le cas de trois municipalités situées dans sa banlieue. Ce choix vient de notre conviction que les contextes de tension et d'instabilité politique sont loin de présenter des situations d'exception, mais au contraire présentent des dynamiques plus nettement identifiables comparées à d'autres villes.

Dans la première partie du texte, nous étayons notre positionnement, la grille de lecture retenue et le choix du terrain. Dans la seconde, nous présentons les trois cas étudiés. Dans la conclusion, nous revenons sur les prin-

cipales idées discutées dans l'article ainsi que sur les perspectives qu'elles ouvrent pour penser la gouvernabilité des villes à l'ère de la fragmentation.

Le contrat social territorial comme cadre de la gouvernance urbaine

Positionnement théorique

La notion de gouvernance urbaine se trouve à l'articulation de la sociologie politique, l'urbanisme, la science politique et l'économie politique, en se focalisant sur les acteurs et l'organisation de leurs actions. Elle offre une grille qui permet d'identifier les éléments pertinents pesant sur le développement de l'action collective urbaine et de les mettre en relation. Il n'en reste pas moins qu'elle a pu être interprétée de manière générale, voire théorisée, à partir de cadres théoriques de références marxistes (Harvey, 1989 ; Jessop, 2002) des théories institutionnalistes (Healey 1999, 2006) en passant par celles du régime urbain (Stone, 2004, 2005) ou celles qui pourraient être qualifiées de néolibérales (Hall et Sokcice 2001).

Dans cet article, nous sommes assez proches de l'interprétation faite par Healey (2006) de la gouvernance urbaine, identifiée comme un processus qui lie des mondes d'acteurs, leurs réseaux, discours, pratiques et leurs acceptations culturelles profondes concernant les questions de légitimité et d'autorité, autour des actions et des projets (Healey, 2006a : 299).

Malgré l'intérêt de cette perception dans un contexte de fragmentation, la question territoriale n'y est pas assez développée par Healey, ne prenant pas forcément en considération la mesure territoriale de la fragmentation et ses conséquences. Dans ces travaux, la gouvernance découle d'une sorte de contrat social à partir d'accords politiques sur le développement de la ville. Ainsi, la gouvernance est presque exclusivement à l'échelle métropolitaine ou de région urbaine (Healey, 2006b, 2007). Or nous pensons, qu'à l'ère de la fragmentation et de la multiplication d'espaces urbains spécifiques, la gouvernance est souvent la construction d'accords entre ces espaces et leurs acteurs. C'est pourquoi nous parlons de contrat social territorial, un terme que nous empruntons à Claude de Miras², pour qui le contrat social territorial « n'est évidemment pas sans lien avec le

2. Il le présente pour la première fois à l'atelier TURGO en 2012 et l'étoffe en 2014 dans la note de synthèse à la base du projet d'ouvrage ayant donné lieu à ce livre.

compromis social qui prévaut au niveau national ». La notion de contrat social territorial permettrait de saisir dans la construction des équilibres de la dimension socioéconomique³ – à travers des stratégies corporatistes, clientélistes, népotiques ou de résistance – les logiques politiques et sociales de faveurs, de rentes, de passe-droits et des références émergentes à des idées de droits, devoirs et citoyennetés et par suite la multitude de processus de fabrique urbaine des villes contemporaines, notamment dans le contexte des pays en développement.

Toutefois, l'adoption de la notion de C. de Miras n'est pas sans une certaine adaptation et d'un essai de définition qui servirait plus notre focus dans ce chapitre, à savoir la fabrique urbaine des villes fragmentées. Pour lui – et aussi pour Healey – la fabrique de lieux/fragments découle d'ententes/oppositions au sein des différents types d'institutions (formelles et informelles) autour de la production du capital et de la rente et leur répartition entre les habitants et les acteurs d'un espace/territoire métropolitain. Nous nous distancions de la lecture faite par de Miras à deux niveaux.

Premièrement, nous pensons qu'elle ne prend pas assez en compte la multiplicité des autres dimensions et facteurs, souvent endogènes ou se rabattant d'autres échelles territoriales (nationale, internationale) qui sont derrière l'émergence de fragments urbains, leur stabilisation et leur dissolution. Une perspective d'investigation qui se focalise sur la construction de contrats sociaux localisés peut ramener plus de clarté aux processus complexes et multiples de fabrique de la ville dans un contexte de fragmentation urbaine. D'ailleurs notre choix de parler de fabrique et non de production souligne notre intérêt pour ces processus fins qui prennent plus d'importance dans un contexte de fragmentation.

Deuxièmement, la lecture faite par de Miras ne profite pas assez de la dimension territoriale dont elle se réclame. Le territoire y serait une échelle infra-nationale de structuration complexe d'une régulation (socio)économique et politique. Or, la notion de territoire dans ses dimensions cognitives (représentation, identité, appartenance, exclusion), politiques (souveraineté, contrôle) et physiques (forme, démarcation) a un potentiel explicatif intéressant dont la notion de contrat social territorial pourrait plus clairement profiter, permettant de mieux saisir les pratiques de fabrique urbaine. Ceci est surtout pertinent pour comprendre le rôle que joue la fragmentation à ce niveau.

3. Notamment entre « une composante de pauvreté dite informelle (habitat, revenus, emplois, etc.) [qui] cohabite avec une autre, aisée et privilégiée ».

Cette notion porte en elle deux dimensions : une certaine approche constructiviste ; et l'importance du lieu/territoire. Les philosophies politiques contractualistes de Hobbes, Locke et Rousseau ont eu un poids considérable dans la fondation de l'État-nation moderne et ses institutions. Elles marquent une rupture, ou du moins une distance, par rapport à l'idée du droit divin comme fondement de l'ordre politique et soulignent l'importance d'un « pacte » pour articuler la souveraineté de l'État et les droits naturels des sujets : paix, propriété, liberté... (Terrel, 2001). Dans le contrat social se trouvent ainsi deux logiques : une logique incrémentale et progressive de construction négociée entre des acteurs clés ; et une logique holiste insistant sur les valeurs des droits naturels acceptés par une société. Ces deux logiques sont en tension, mais les garanties de l'État moderne alliant règne de la loi et idéologie sociale (nationalisme, libéralisme ou socialisme) ont permis souvent de les stabiliser. Toutefois, la capacité de l'État moderne à assurer cette stabilité est récemment remise en cause.

Si les contrats sociaux sont aujourd'hui fragilisés à l'échelle nationale, on peut observer la multiplication de contrats sociaux en train de se construire à diverses échelles territoriales, régionales et locales. A l'échelle régionale, ces contrats sociaux territoriaux s'appuient sur des identités linguistiques, ethniques ou historiques, sur une organisation économique pertinente dans le cadre de la globalisation économique, et sur une gouvernance alliant les acteurs et promouvant un projet de territoire (Keating, 1997; Florida, 1995). À l'échelle locale, ces contrats sociaux territoriaux assurent la gouvernabilité de nombreux fragments socio-spatiaux urbains. Ainsi, la souveraineté devient fragmentée. Elle se montre construite autant, sinon plus, par le bas dans des réseaux de confiance horizontaux que par la force coercitive d'une violence verticale (Davis D, 2010, 2011). Le territoire, en tant que construit cognitif et matériel, devient alors le fruit de la stabilisation, souvent momentanée, de ces réseaux de confiance et de leur action dans un périmètre donné (Painter, 2010).

Ainsi, comme le contrat social national, le contrat social territorial se base sur trois éléments clés : un cadre de confiance basé sur des valeurs et des liens sociaux ; la reconnaissance d'une certaine autorité, de sa légitimité et de sa souveraineté ; un territoire de référence, son périmètre et ses représentations. Ce dernier élément est crucial : le territoire définit le cadre du contrat. Il est l'espace où les valeurs du contrat social pourront être vécues et où la souveraineté de l'autorité va s'exercer. Il fonde aussi l'ancrage cognitif et symbolique d'une identité commune à la population concernée par le contrat social territorial.

Le contrat social territorial est toutefois régulièrement mis en question au gré de controverses et de conflits qui éclatent en son sein ou suite à des pressions extérieures.

Grille de lecture

C'est dans cette perspective que nous entendons que gouvernance urbaine, contrat social territorial et territoire permettent ensemble de mieux comprendre la fabrique urbaine d'une ville fragmentée. La grille de lecture que nous proposons reprend certains éléments de la grille de Healey (2006) pour analyser la gouvernance : les acteurs, les accords et les actions. Pour les acteurs, nous nous intéressons plus particulièrement au profil du leadership du réseau d'acteurs et à sa légitimité dans le contrat social territorial. Nous identifions les types d'accord permettant d'organiser la gouvernance. Nous entendons par accords les cadres généraux définissant les mécanismes de coopération, de répartition des responsabilités et des bénéfices au sein de cette gouvernance, ainsi que les garanties permettant d'assurer le respect de ces accords. Pour les actions nous nous intéressons à leur nature (communication, animation, études, réglementations, planification, gestion du patrimoine, infrastructure, équipements) et leur localisation.

La légitimité du leadership s'appuie sur les cadres de reconnaissance de l'autorité et sa légitimité dans un territoire. De même, la localisation des actions est fortement affectée par les représentations locales des espaces du territoire. Inversement, la gouvernance, à travers la nature des accords qu'elle entend promouvoir peut permettre le développement de nouveaux réseaux de confiance. La localisation des actions peut contribuer à l'émergence de nouvelles dynamiques territoriales et par suite à une nouvelle géographie mentale de celui-ci. L'adaptation des accords ou de la localisation des projets suite à des pressions (controverses, projets) extérieures à la gouvernance et au territoire a des conséquences sur le contrat social territorial. Cette adaptation peut engendrer l'élargissement, la redéfinition ou l'effondrement de celui-ci.

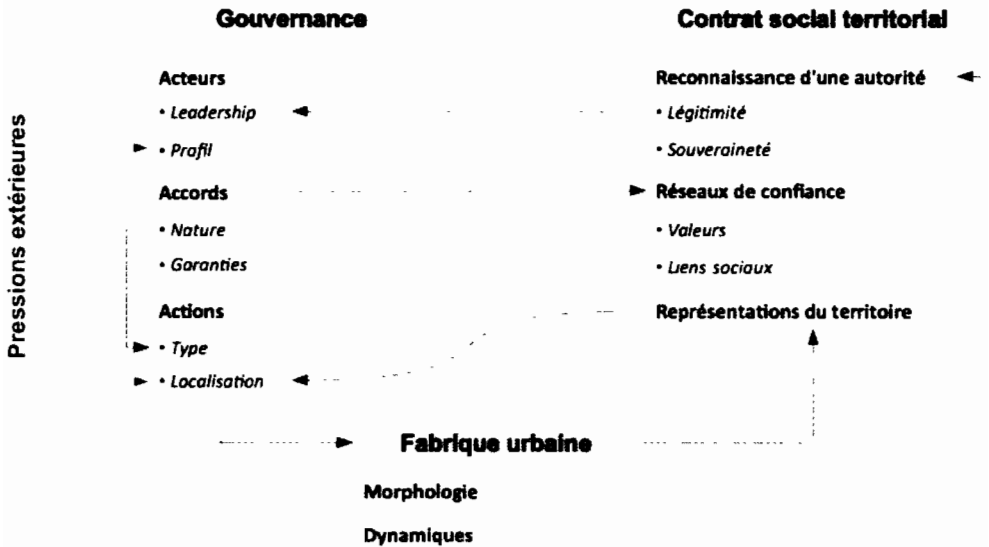


Fig. 1. – Liens entre gouvernance, contrat social territorial et fabrique urbaine

Choix du terrain beyrouthin

Beyrouth est bien un cas extrême en termes de polarisation sociale et de fragmentation urbaine. Quinze années de guerre civile⁴, un régime politique basé sur le consociationalisme⁵, un système économique ultralibéral très ouvert sur la finance internationale et une instabilité politique régionale font de Beyrouth, à première vue, une ville ingouvernable. Toutefois, cette situation d'ingouvernabilité n'est pas propre aux villes « divisées » vivant ces formes de tension, mais bien présentes dans de nombreuses villes de pays développés et politiquement stables (Jouve et Lefèvre, 2002). Si des gouvernances métropolitaines sont en place, la part de ces gouvernances dans la fabrique de la ville se cantonne assez souvent dans des espaces urbains spécifiques comme de grands projets urbains, de grands équipements, ou certains quartiers d'affaires et de rénovation urbaine. Dans le cas de Beyrouth, qui ne connaît aujourd'hui aucune gouvernance métropolitaine et comprend plus de 120 municipalités dans son agglomération, c'est cette échelle d'action qui joue un rôle central.

4. Le Liban a connu une guerre civile dévastatrice de 1975 à 1990.

5. Un système basé sur une répartition du pouvoir entre les groupes ethniques, communautaires ou culturels, au niveau des postes stratégiques ou encore un droit de veto sur les politiques publiques. (Lijphart, 1977, 1997 ; Messara, 1983).

De fait, Beyrouth a connu un effort de construction d'une échelle de gouvernance métropolitaine dans l'après-guerre notamment à travers une stratégie de reconstruction (et de métropolisation) portée par le gouvernement central et nombre d'acteurs. Cet épisode en fin de compte, ne ramena aucune gouvernance stable au niveau métropolitain. Il a été longuement étudié dans une riche littérature scientifique dédiée au Beyrouth de la reconstruction⁶ sur lequel nous n'entendons pas revenir dans ce chapitre sinon pour prendre acte d'un échec, de l'absence actuelle d'une gouvernance métropolitaine beyrouthine et l'émergence de gouvernances multiples et de projets territoriaux infra-métropolitains. Le « retour des municipalités », auquel nous nous intéressons particulièrement dans ce chapitre contribue à partir de 1998⁷ fortement à cela.

D'autre part, nous prenons une distance avec un courant dominant dans les études sur Beyrouth mettant en avant le communautarisme comme principale grille d'analyse des rapports politiques, sociaux, voire économiques, de cette ville. Nous pensons que cette grille produit deux déformations importantes. D'une part, elle donne à penser que les communautés sont monolithiques alors que l'histoire politique du pays montre d'assez importantes polarisations politiques à l'intérieur de chaque communauté. De l'autre, d'autres types de solidarité peuvent concurrencer le communautarisme en termes de loyauté politique ; c'est le cas du clanisme familial, du régionalisme, d'appartenances à des idéologies⁸ ou à des réseaux sociaux élitistes⁹.

Cette acceptation du communautarisme est d'autant plus utile que c'est le clanisme familial qui a historiquement dominé, et continue à dominer, la politique municipale libanaise. De fait, la géographie du vote libanais alimente cette situation. Pour différentes raisons¹⁰, les Libanais continuent à voter dans leur localité « d'origine » et non dans celle de résidence. Ceci fait que dans certaines municipalités des banlieues de Beyrouth, une infime partie¹¹ de la population résidente a droit de s'y présenter ou d'y voter. Lors des trois élections municipales qui ont eu lieu après la guerre,

6. Voir entre autres: Beyhum, 1991 ; Beyhum et al, 1996 ; Clerc-Huybrechts, 2008 ; Harb, 1997, 1999; Huybrechts et Verdeil, 2000; Tabet, 1996, 2001 ; Verdeil, 2001.

7. Retour des élections municipales après 35 ans de rupture.

8. Surtout parmi les rares partis non-confessionnels, notamment les communistes et les nationalistes syriens.

9. Autour de certaines universités et cercles d'affaires.

10. Difficultés administratives pour changer de lieu d'inscription, force des solidarités familiales, craintes de rupture dans les équilibres communautaires, etc.

11. Parfois inférieure au dixième de la population.

on voit se mettre en place dans la très grande majorité des municipalités des conseils municipaux représentatifs des clans familiaux dominants.

Les communes d'avant-guerre qui n'étaient encore que des gros villages représentent aujourd'hui des espaces très densément peuplés et fragmentés. Le périmètre municipal perd son sens cognitif comme principal élément d'identification de la commune. Certaines localités se sont retrouvées coupées en deux par la ligne de démarcation de la guerre. Toutes aujourd'hui sont des mosaïques de fragments socio-spatiaux assez diverses allant de quartiers populaires ou informels aux quartiers huppés, en passant par les grands équipements, les poches d'agriculture urbaine, d'énormes centres commerciaux et les espaces de loisir. Ainsi, gouverner ces municipalités revient avant tout à redonner un sens au périmètre municipal et assurer une gouvernance municipale qui inclut les différents fragments et leurs acteurs.

Malgré son inclusion dans la constitution de l'après-guerre comme un objectif à assurer au moyen terme, la décentralisation n'est pas encore actée au Liban. Les municipalités sont le seul type d'autorité publique élue au niveau local. Toutefois, deux principaux obstacles entravent leur capacité d'action. D'abord, la loi en vigueur n'a pas été réformée depuis des décennies, limitant la capacité des municipalités. La question financière est aussi un obstacle de taille. Les taxes municipales sont relativement limitées dans la loi. Les municipalités bénéficient de droits sur nombre de services centralisés encore au Liban comme l'électricité, l'eau et les télécommunications. Toutefois, la collecte et la répartition se fait à travers l'État central laissant une grande marge d'arbitraire au gouvernement et administrations. Cette situation pousse les acteurs municipaux qui cherchent à mettre en place des projets et construire des territoires à faire appel à des soutiens au-delà des structures administratives. C'est ainsi qu'on voit émerger diverses formes d'arrangements localisés informels avec différents acteurs et que les acteurs municipaux cherchent à stabiliser à travers la construction ou la mobilisation de contrats sociaux territoriaux.

Dans cet article, le choix des trois municipalités vient du fait qu'elles sont représentatives de la majorité des municipalités beyrouthines. Trois critères significatifs ont été retenus dans ce choix : la solidarité clanique ou communautaire dominante au sein du conseil municipal; la diversité de communautés résidentes; la démarche plus ou moins entreprenante de la gouvernance municipale. Les trois communes choisies sont Ghobeiri, Chiyah et Furn AlChebbak.

Ghobeiri, 200 000 habitants, est une des plus vastes communes de la banlieue de Beyrouth. De majorité chiite, son conseil municipal est

depuis 1998 tenu par le parti chiite Hezbollah. La victoire écrasante de sa liste face à celle portée par le parti chiite rival Amal et par certains clans familiaux, a donné l'occasion à ce parti radical, étranger jusqu'en 1998 à toute implication dans une position exécutive officielle au sein de l'État libanais¹², la possibilité de prouver sa capacité à gouverner à travers une gouvernance entreprenante et ambitieuse.

Chiyah, 60 000 habitants, est une des communes qui a le plus durement subi la guerre avec la destruction de son centre ancien, le déplacement d'une partie de la population et l'installation d'une ligne de démarcation qui la coupe en deux : à l'ouest une population chiite, et une population chrétienne à l'est. Son conseil municipal est tenu par une coalition de clans familiaux depuis 1998. Comme à Ghobeiri, la gouvernance municipale est entreprenante et ambitieuse.

La population de Furn AlChebbak est de la même taille que celle de Chiyah et est constituée principalement de communautés chrétiennes. Son conseil municipal est tenu depuis 1998 par une coalition de clans familiaux. Bien qu'on voie la mise en place de certains projets dans cette commune, sa gouvernance urbaine est clairement moins entreprenante que dans les deux autres cas.

Trois études de cas¹³ : Le retour des municipalités

Dans l'après-guerre, les autorités centrales lancent une stratégie de reconstruction de la ville. Elle vise, d'une part, à désenclaver les territoires de la guerre et, de l'autre, à faire de Beyrouth une importante plateforme pour les affaires au niveau régional. Elle comprend un important programme d'infrastructures viaires et nombre de projets urbains dont le plus important est celui du centre-ville. Malgré les résistances et la méfiance mutuelle de nombreux acteurs, c'est à partir de ces grands projets urbains qu'on pense restructurer l'espace de la ville et assurer les équipements nécessaires pour favoriser une nouvelle dynamique d'ouverture aux investissements étrangers.

12. Il est toutefois présent au parlement avec un important bloc d'une quinzaine de députés.

13. Ces trois études de cas ont été traitées dans la thèse de Jihad Farah, qui a recensé tous les articles, les entretiens et les reportages portant sur les trois communes et leurs principaux acteurs dans six journaux nationaux sur la période 1998-2010 ; les publications municipales ont été analysées ; des entretiens ont été menés avec les principaux acteurs de la gouvernance municipale et ses opposants dans chacune des trois communes.

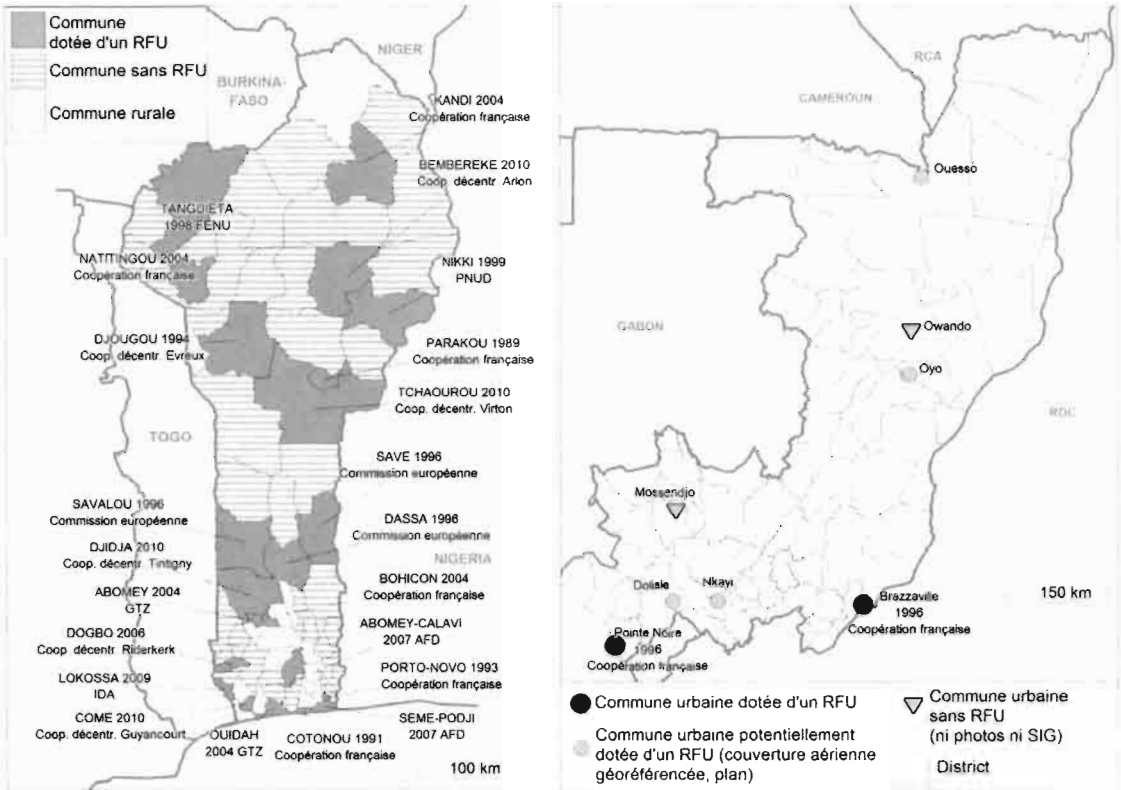


Fig. 1. – La diffusion des RFU au Bénin et au Congo 1989-2013 et leurs bailleurs

En mai 2002, peu après l'élection présidentielle consacrant la légitimité du régime, une nouvelle convention d'appui à la gestion municipale et au développement urbain est signée entre la France et le Congo (*Projet d'Appui à la Gestion Municipale et au Développement Urbain au Congo*), avec un appui aux Mairies de Pointe-Noire et Brazzaville, ce qui atteste de la volonté de la France de poursuivre, comme au Bénin, dans une logique décentralisatrice de renforcement des capacités municipales.

A Brazzaville, point de départ des guerres de 1997 et 1998 qui ont bouleversé certains quartiers avec des déplacements forcés, les habitants de nombreux quartiers n'ont pas accepté d'être enquêtés, ce qui n'a pas permis, malgré les importants appuis techniques et financiers de la Coopération française, entre 2002 et 2006, de faire renaître l'outil dans la capitale congolaise. Le projet s'est également heurté à un

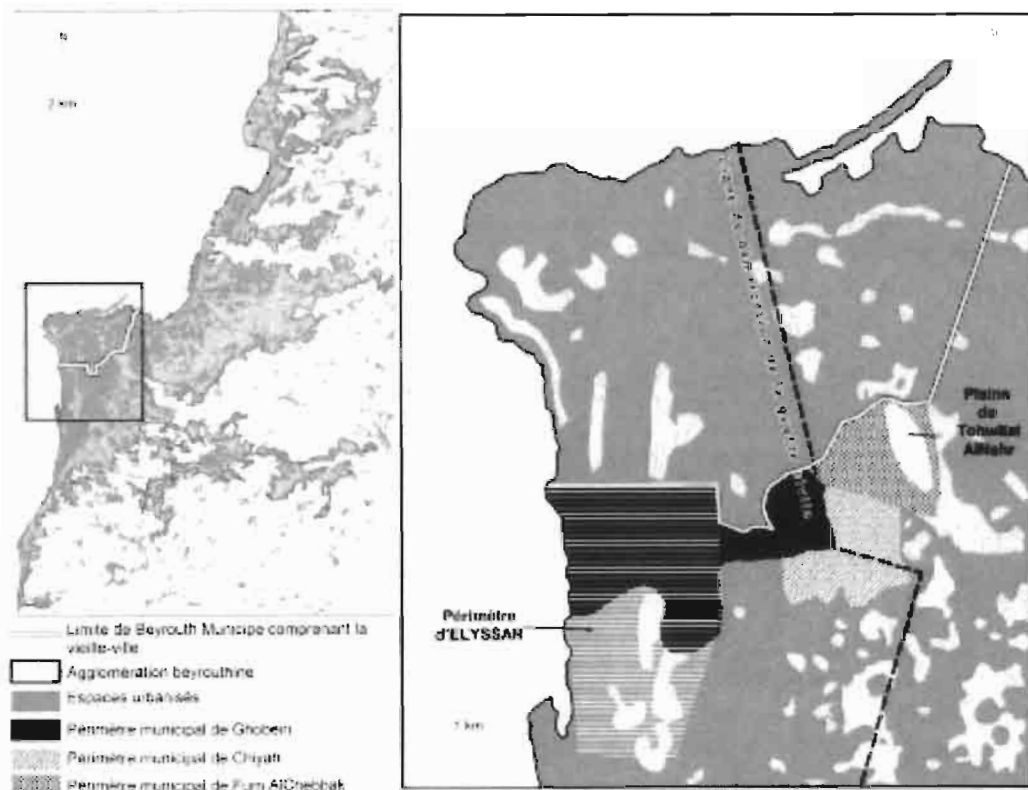


Fig. 2. – L'agglomération beyrouthine et les trois municipalités

Source : carte de base Faour et al, 2005

De longues négociations entre différents acteurs et les autorités centrales arrivent souvent à des blocages et au gel des projets. En fait, ces négociations entremêlent des questions d'ordre local, métropolitain et national, ainsi que des dossiers politiques, économiques et sécuritaires.

C'est ainsi précisément à ce moment, en 1998, que l'idée de relancer les élections municipales commence à faire son chemin dans les sphères de décision politiques. Le retour des municipalités permet d'ouvrir un espace d'action, notamment à l'échelle locale, à de nouveaux acteurs (associatif, clans familiaux...) exclus du champ politique national, qui est monopolisé par de grands partis politiques communautaires, et de transférer la responsabilité de nombreuses questions « secondaires » au local.

Ghobeiri

Quand le nouveau conseil municipal porté par le Hezbollah emporte les élections municipales de 1998 à Ghobeiri, il se trouve devant un triple défi. D'un côté, il doit rassurer un grand nombre d'acteurs de sa capacité à rassembler et gouverner. De l'autre, il doit faire face à un périmètre municipal connaissant une fragmentation socio-spatiale aigüe. Enfin, il subit les conséquences du gel du projet ELYSSAR. Ce dernier projet urbain piloté par l'État central visait à transformer une zone comportant un nombre de quartiers informels en un quartier résidentiel et d'affaires (Harb, 1997, 1999, Deboulet et Fawaz, 2011). La municipalité ne peut par suite agir sur plus de la moitié de son territoire qui tombe dans le périmètre du projet. Toutefois, le parti n'est pas vraiment un nouvel acteur à Ghobeiri. Implanté depuis 1982 dans la banlieue sud de Beyrouth, il y a une importante base politique¹⁴. Il y intervient aussi à travers une nébuleuse d'associations sur des questions allant du social à l'organisation de certains services urbains et au micro-crédit (Harb, 2010). Il a ainsi un premier réseau de confiance issu de sa large base d'adhérents et de sympathisants ; mais celle-ci reste insuffisante pour asseoir la légitimité de son autorité au-delà cette base.

Pour élargir ce réseau de confiance et fonder un contrat social territorial local qui lui permette de gouverner, il a recours à la mise en avant des valeurs de « modernité » et d'« efficacité » et le développement d'une certaine représentation du territoire municipal. La gestion municipale ne serait pas alors idéologique mais responsable visant à ramener des services performants et prendre en charge une population largement marginalisée tout en modernisant l'administration municipale. La représentation du territoire municipal oppose quant à elle un état actuel découlant de « l'irresponsabilité de l'État central » et un état attendu de gestion urbaine municipale efficace. Ainsi, on a des quartiers informels marginalisés – fruit de l'exode rural et le déplacement de populations fuyant le sous-développement et l'occupation¹⁵ – et des grands projets urbains cherchant à déplacer encore une fois ces populations pour libérer des réserves foncières profitant aux privilégiés. Produire efficacement services et équipements et réintégrer les différents fragments, y compris ceux d'ELYSSAR, est la

14. L'aura du premier parti de la résistance contre l'occupation israélienne donne une légitimité politique importante au Hezbollah.

15. Le parti attaque surtout un establishment historique qui a professé une politique économique ultralibérale laissant les habitants des régions rurales périphériques à leur sort.

base du contrat social territorial et de la légitimité de l'action municipale à Ghobeiri. Pour ce, il développe deux stratégies complémentaires.

Dans la première, la municipalité s'appuie sur des faits divers et des situations d'urgence pour intervenir dans le périmètre d'ELYSSAR. Suite à la noyade d'un enfant dans une énorme mare d'eau de pluie en contrebas d'un quartier informel, elle accuse l'insouciance et la léthargie de l'État central pour intervenir, assécher la mare et construire des réseaux de canalisation dans le quartier. La destruction d'habitations par des hautes vagues dans un quartier informel littoral, la pénurie en eau dans un autre, les conflits récurrents entre automobilistes de passage et marchands dans un souk informel, la décoration d'un camp palestinien pour une fête religieuse, la demande des hôtels dans un quartier pour travailler leur espace public, ou encore un projet du PNUD pour le triage des déchets dans un quartier défavorisé sont autant d'opportunités pour intervenir dans le périmètre d'ELYSSAR. La municipalité met en place des digues de sac de sables, un réseau parallèle d'eau pour 200 ménages en forant un puits irrégulier, un réseau parallèle d'électricité, entreprend le traitement du paysage urbain...

La seconde stratégie pour mettre en place ses équipements reste assez particulière. Le prix du sol peut représenter, en fait, une part considérable des coûts des équipements. La municipalité de Ghobeiri, sans un stock foncier en 1998, réussit toutefois à mettre en place un grand nombre d'équipements. Elle procède sur deux fronts. D'une part, elle constitue astucieusement son stock foncier en achetant des terrains à faible prix visant des propriétaires à la recherche de liquidités, indépendamment de la localisation de leur bien. De l'autre, elle s'appuie sur les réseaux du parti pour la préparation d'études réalisées gratuitement ou à faible prix. Ceci lui permet d'avancer des dossiers qui ont de fortes chances d'être financés par les bailleurs de fonds.

Ces stratégies ne sont possibles que dans le cadre bien précis de la gouvernance urbaine mise en place par le Hezbollah à Ghobeiri. Les accords à la base de cette gouvernance sont une série d'arrangements localisés entre le conseil municipal comme acteur central, et divers autres acteurs implantés dans des quartiers spécifiques : clans familiaux, associations et antennes de partis dans des quartiers informels, acteurs politiques palestiniens, patrons d'hôtels, associations de commerçants... Les garanties de ces accords sont surtout la capacité démontrée de la municipalité à apporter des solutions rapides et efficaces aux problèmes. Le choix de ce type d'accords et de stratégies d'action revient au profil même des acteurs de la gouvernance et leurs relations. De fait, la décision stratégique dans le réseau de gouvernance se situe dans un périmètre très limité où une très grande confiance et une interconnaissance forte existent

entre ses acteurs. C'est notamment le cas entre le leadership municipal et les responsables de la nébuleuse du Hezbollah sur laquelle s'appuie la municipalité pour des aspects techniques et de mobilisation. Ainsi, aucune vision arrêtée et document officiel ne sont nécessaires pour organiser les relations et l'action.

Chiyah

Comme à Ghobeiri, gouverner à Chiyah, en 1998, signifie faire face à la fragmentation du territoire municipal et apporter des services, infrastructures et équipements dans une zone délaissée par l'État central. Mais un défi supplémentaire s'impose dans ce cas : transcender la fracture spatiale et sociale causée par la ligne de démarcation. Ces défis sont d'autant plus durs à relever que Chiyah n'existe pas dans la représentation des habitants de cette zone et que la coalition de clans qui a gagné les élections de 1998 ne comprend aucun représentant de la communauté chiite habitant les quartiers à l'ouest de la ligne de démarcation, ni des représentants de partis politiques chrétiens implantés dans les quartiers à l'est de celle-ci. Il est urgent d'apaiser les tensions et de mettre en place des projets de développement.

Le contrat social territorial proposé est, comme à Ghobeiri, basé sur un investissement cognitif dans le futur de Chiyah qui contraste avec sa situation de 1998. Sans surprise, on voit ainsi rejallir, comme à Ghobeiri, les thématiques d'efficacité et de modernité comme valeurs centrales au cœur de ce contrat, visant à transformer cet espace fortement détruit en un espace de centralité économique et fonctionnelle. Pour cela, le profil du président de la municipalité est mis en avant. La réussite de ce dernier dans la gestion de ses affaires privées est présentée comme reproductible au niveau municipal. Grand industriel et homme d'affaires, ayant ses entrées dans les hauts lieux du monde politique libanais, il pourrait mobiliser des soutiens dans les services de l'État central et dans les réseaux économiques pour ramener des investissements et du développement économique et urbain à Chiyah. Outsider par rapport aux acteurs historiques du conflit à Chiyah, notamment les partis communautaires, il serait en mesure d'ouvrir des négociations constructives avec les différents acteurs. En 1998, à une époque où les partis communautaires sont encore perçus par de larges pans de la population comme responsables du conflit et ses conséquences, ce discours rassure de nombreux acteurs dans le monde associatif, religieux et économique.

Contrairement à Ghobeiri, le projet municipal peut se lire déjà dans le programme électoral de la liste gagnante de 1998. On parle de reconstruction qui vise le développement d'une centralité économique et fonctionnelle à travers le rétablissement et l'implantation de différents équipements municipaux (dont l'hôtel de ville et un terrain de football), l'encouragement d'investissements privés, la création d'espaces publics et même le développement par la municipalité de logements à prix modéré. Au-delà de ce projet, une assistance aux associations de commerçants, l'amélioration et la création de nouveaux services urbains, la propreté et le traitement des espaces publics sont sur le programme.

La mise en place de ce programme implique une gouvernance urbaine bien différente que celle de Ghobeiri. Les accords, ici, se basent sur la convergence des acteurs sur une vision englobante claire et identifiable du projet de ville porté par les acteurs au centre de cette gouvernance. C'est cette clarté qui permet aux différents acteurs de savoir à quoi s'attendre, négocier leurs intérêts et trouver leur place dans les accords en cours. Toutefois, la confiance entre de nombreux acteurs partageant un réseau d'interconnaissances fait qu'aucun document officiel reprenant le projet dans ses détails n'est nécessaire. Les acteurs s'inscrivent dans leur grande majorité dans les réseaux des clans familiaux locaux ou dans ceux du président de la municipalité. La réussite de certaines actions renforce la légitimité de l'autorité municipale et permet l'élargissement de la gouvernance vers de nouveaux acteurs.

Furn AlChebbak

Contrairement aux deux autres communes, Furn AlChebbak se trouve, en 1998, devant une situation largement moins difficile. Sa position stratégique dans l'agglomération et sa distance relative de la ligne de démarcation a mené au développement d'un grand nombre de grands équipements publics et privés et au renforcement de son souk pendant et après la guerre. Bénéficiant d'un développement économique, d'une attractivité résidentielle et de peu de tensions sociales, le nouveau conseil municipal de 1998, porté par une coalition de clans familiaux locaux, ne se trouve pas devant des défis qui nécessitent une action urgente de sa part.

Le contrat social territorial reste une nécessité, moins pour asseoir la légitimité de l'autorité municipale que, paradoxalement, pour assurer l'équilibre interne à la gouvernance urbaine. De fait, dans ce périmètre municipal, en 1998, aucune construction de souveraineté ne fait concu-

rence à celle de la municipalité. Les partis politiques chrétiens, grands perdants de la guerre et bannis de l'espace politique, n'ont plus le poids qu'ils avaient pendant la guerre dans ces banlieues. Les acteurs économiques sont plutôt favorables au retour de la municipalité qui pourra, à travers la prise en charge d'activités (amélioration de l'espace public, propreté, création de parkings), renforcer leur attractivité. Néanmoins, on voit les acteurs municipaux chercher à élargir leurs réseaux de confiance, notamment envers les acteurs associatifs locaux et les responsables des établissements publics et privés, et développer des représentations territoriales.

Deux raisons à cela. D'une part, les clans familiaux minoritaires, qui ne représentent qu'une part minime de la population, croient au besoin de maintenir symboliquement la légitimité de leur leadership. Ainsi, on observe un travail particulier sur l'identité de Furn ElChebbak et une insistance sur la place qu'y tiennent les clans dans son histoire – bien que cela reste moins marqué que dans le cas de Chiyah. D'autre part, la représentation territoriale véhiculée reflète des équilibres de pouvoir subtils à l'intérieur de la coalition de clans familiaux. Ceci transparait notamment avec le changement du nom de la commune pour devenir Aïn AlRemméné-Furn AlChebbak-Tohwita, du nom des trois grands quartiers où différents clans y ont des ancrages historiques. Les principaux accords de cette gouvernance sont bien une logique de répartition des bénéfices et des responsabilités, qu'on voit aussi au niveau des listes électorales, qui prend souvent la forme d'une répartition territorialisée « équitable » des investissements. Les garanties de ces accords sont les traditions politiques claniques locales qui représentent la référence pour la répartition du pouvoir. On est dans le mode opératoire traditionnel des municipalités où les garanties sont bien dans des documents officiels reconnus par les partenaires ou relèvent de la légitimité d'un acteur public agissant souverainement avec ses moyens sur son territoire.

Des gouvernances et des contrats sociaux territoriaux en mutation

Dans le contexte des villes fragmentées, la gouvernance locale semble bien capable de ramener de la gouvernabilité et permettre la construction de territoires. L'autorité en place, notamment municipale, y peut plus facilement réussir à assurer une certaine reconnaissance de sa légitimité dans le leadership de l'action collective ainsi que de sa souveraineté sur un

périmètre local, mobilisant le contrat social territorial et des représentations territoriales vers lesquelles elle fait converger les acteurs.

Comme on a pu voir dans les trois cas, cela ne représente pas un mode spécifique d'organisation ni d'action – bien que le rôle des institutions municipales reste central dans les trois cas – et cela peut avoir des impacts différents sur la fabrique urbaine. L'articulation des accords, des profils des acteurs, des valeurs et des représentations territoriales peut mener à des modes de gouvernance et de fabrique urbaine entreprenants (Ghobeiri et Chiyah) ou redistributifs (Furn AlChebbak), interventionnistes (Ghobeiri et Chiyah) ou minimalistes (Furn AlChebbak), incrémentaux (Ghobeiri) ou holistes (Chiyah).

Le retour de la ligne de démarcation à Chiyah

Le projet de développement du quartier de la ligne de démarcation représente la clé de voûte des accords de la gouvernance de Chiyah. Or, le projet repose principalement sur la capacité de changer profondément le paysage urbain et la représentation faite du lieu, à travers la destruction ou la restauration des bâtiments endommagés, et socialement et juridiquement par l'indemnisation des squatteurs¹⁶ et par le retour des biens aux ayants droit qui avaient été déplacés pendant la guerre. Ceci s'avère plus complexe qu'escompté *a priori*. Le ministère des déplacés, en charge de ce dossier, propose des indemnités qui seront refusées par les squatteurs soutenus par le parti communautaire chiite Amal. En fin de compte, des accords seront conclus et les biens seront remis à leurs ayants droit. Mais le gel de ce dossier de 1998 à 2004 – date des accords – va mener à l'effondrement du projet de développement du quartier et affectera profondément la gouvernance et le contrat social territorial à Chiyah.

Les acteurs privés refusent en effet d'investir dans un contexte de tension. Même la municipalité arrête son projet de logements le sachant condamné puisque personne ne viendrait y habiter s'il n'y a pas un changement de fond au niveau spatial et social sur la ligne de démarcation. Ensuite, elle décide de développer toutes ses interventions en termes d'équipements et d'espaces verts dans les quartiers situés à l'est de la ligne de démarcation. Bien que le leadership municipal ait réussi à instaurer des relations de confiance avec certains acteurs des quartiers situés à l'ouest de la ligne

16. Ces déplacés de la guerre et de l'invasion israélienne se sont rabattus pendant la guerre sur le quartier de la ligne de démarcation.

de démarcation, ses réseaux de confiance y restent fragiles. De plus, on se retrouve rapidement dans un contexte de tensions qui va s'aggraver avec le retour en force des partis communautaires chrétiens après les changements politiques de 2005, et avec l'instabilité politique qui va suivre. La ligne de démarcation redevient un espace de confrontation entre des bandes de jeunes venus des deux côtés¹⁷. La représentation territoriale avancée par le leadership municipal d'un Chiyah uni s'effondre. Aux élections de 2010, les clans familiaux s'allient aux partis politiques chrétiens : on passe à un discours ouvertement hostile à la communauté chiite et à une représentation du territoire comme ligne de front communautaire.

Vers une nouvelle dynamique à Furn AlChebbak ?

À Furn AlChebbak, le changement vient à la fin des années 2000 avec l'intérêt croissant d'entrepreneurs et d'investisseurs immobiliers pour la plaine agricole de Tohwita située au nord de la commune, remettant en question l'approche redistributive et le contrat social territorial en place.

Pour penser le futur de la zone de Tohwita l'implication des entrepreneurs privés, de la Direction générale de l'Urbanisme et d'importants propriétaires de terrains¹⁸ élargit la gouvernance municipale. Les discussions en cours pourraient aboutir à un projet de développement qui contribuerait à un changement de fond du contrat social territorial. Ces discussions se font maintenant dans le cadre d'un changement d'affectation des sols et des coefficients d'occupation foncière. Le choix du schéma directeur comme outil pour négocier le projet vient de l'absence d'expérience de coopération antérieure entre ces acteurs, et le besoin d'un cadre qui donnerait une garantie légale à l'entreprise.

Ghobeiri et l'Union des Municipalités de la Banlieue Sud

Réussir à maintenir le contrat social territorial peut aussi mener à sa transformation, notamment dans le sens de son élargissement. Des changements dans le mode de gouvernance font ainsi face à d'autres défis

17. Ceci va mener à des épisodes courts mais extrêmes de rixes armées, avec de nombreux morts et blessés.

18. Il s'agit par exemple de l'administration des chemins de fer.

et répondent à de nouvelles aspirations. C'est ce qui se passe à Ghobeiri à partir du milieu des années 2000.

La municipalité s'est toujours revendiquée de son affiliation au Hezbollah. Toutefois, la représentation territoriale qu'elle véhicule se focalise surtout sur Ghobeiri parce que la banlieue sud, malgré sa forte connotation identitaire, n'était pas portée comme un projet territorial clair. Le Hezbollah, depuis longtemps, le présente comme son bastion et y multiplie les actions. Dans l'après-guerre, d'autres acteurs, comme le parti Amal¹⁹ et le gouvernement central (à travers ELYSSAR), y sont présents et revendiquent eux aussi la représentation de ce territoire. Les acteurs du Hezbollah, surtout le maire de Ghobeiri, étaient favorables à la mise en place d'une union municipale²⁰ large regroupant les municipalités dans les communautés à majorités chrétiennes et chiites du sud-est de Beyrouth. Cette union aurait représenté un cadre territorial plus large que la banlieue sud, avec sûrement des conséquences différentes quant à l'évolution territoriale de cette partie de l'agglomération.

Mais, après le bombardement israélien de 2006 et les destructions massives qu'il a causées dans la banlieue sud, le Hezbollah avait besoin de mobiliser rapidement et efficacement les municipalités dans l'effort de reconstruction. Depuis 1998, les tergiversations sur l'union municipale et son périmètre à mettre en place ont mené le Hezbollah en 2006 à opter pour une union qui regroupe les trois municipalités qu'il contrôle dans la banlieue méridionale. À partir de ce moment, nous assistons à l'affirmation progressive d'un projet territorial porté par le parti à travers l'union municipale; le projet de reconstruction Waed²¹ et les autres interventions de sa nébuleuse associative.

L'expérience de Ghobeiri sert de principale source pour nourrir la gouvernance et le nouveau contrat social territorial au niveau de l'union. Ainsi les acteurs de l'union reprennent de l'expérience de Ghobeiri différents acquis : la répartition des rôles entre l'union et la nébuleuse associative du parti, la stratégie de développement d'infrastructures ou encore la mobilisation des valeurs d'efficacité ou de modernité. Reste qu'à cette échelle, nous sommes moins dans une logique d'arrangements localisés et davantage, notamment après 2010, dans des réflexions et des propositions de plans stratégiques. Cela impliquerait sûrement l'inclusion

19. Malgré leur concordance sur les lignes politiques stratégiques, ces partis ont longtemps été des frères ennemis.

20. Un cadre d'intercommunalité qui peut recevoir des financements de l'État.

21. Projet de reconstruction porté par le Hezbollah dans une des zones les plus frappées par la destruction dans la banlieue sud (Fawaz, 2009).

d'autres types d'acteurs, surtout les acteurs économiques, avec des conséquences qui ne sont pas encore identifiables sur la gouvernance urbaine portée par le parti dans la banlieue sud.

Conclusion

Malgré les nombreuses critiques qu'elle peut subir, la notion de gouvernance urbaine reste pour nous très intéressante pour comprendre la construction d'arènes politiques territorialisées, dans nos villes contemporaines. Elle présente une grille de lecture qui nous permet de saisir de façon dynamique les choix et les intérêts des acteurs dans un espace décisionnel de plus en plus élargi et fragmenté. La perspective institutionnelle portée par différents auteurs, et notamment Healey, permet toutefois de hiérarchiser ces dynamiques en soulignant que tout n'est pas possible et qu'il y a des cadres institutionnels, sociaux et politiques profonds qui peuvent avoir un poids déterminant dans ce processus. Dans cet article, nous apportons deux principales contributions au débat sur la gouvernance urbaine. Nous insistons d'une part sur le fait qu'il faut penser ces institutions non comme immuables, mais bien en transformation. Nous soulignons d'autre part la dimension territoriale de ces cadres institutionnels, qui peut porter de lourds défis. Nous retrouvons ainsi la notion de contrat social territorial.

La grille proposée en introduction, articulant gouvernance urbaine et contrat social territorial, permet de saisir la gouvernabilité d'une ville fragmentée. La confrontation de trois cas d'étude, Ghobeiri, Chiyah et Furn AlChebbak, nous apporte quatre d'enseignements.

Premièrement : devant la difficulté et la fragilité des souverainetés descendantes, on peut voir se mettre en place des souverainetés par le bas articulant différents fragments de gouvernance et construisant des territoires politiques.

Deuxièmement : les acteurs, contextes et ressources considérés peuvent être très différents. Toutefois, la construction d'accords et de leurs garanties est toujours en lien avec des représentations territoriales et des réseaux de confiance, comprenant valeurs et liens sociaux.

Troisièmement : les outils mobilisés (schéma directeurs, approche de projet, construction de stock foncier, implantation d'équipements...) reflètent le cadre des accords, notamment le degré de transparence, de centralité de la décision et de niveau de garanties nécessaires.

Quatrièmement : les gouvernances urbaines locales ne sont pas détachées du contexte plus large et subissent ses pressions sous formes de controverses et de projets. Ces pressions peuvent avoir comme conséquences importantes l'élargissement, la redéfinition ou l'effondrement des contrats sociaux territoriaux.

Bibliographie

ALSAYYAD N., ROY A., « Medieval modernity : on citizenship and urbanism in a global era », *Space & Polity*, 10, 2006, pp. 1–20.

ATKINSON R., BLANDY S., « Introduction: International Perspectives on The New Enclavism and the Rise of Gated Communities », *Housing Studies*, 20, 2005, pp. 177–186.

BÄCK H., HEINELT H., MAGNIER A., *The European mayor political leaders in the changing context of local democracy VS Verlag für Sozialwissenschaften*, Wiesbaden, 2006.

BEYHUM N. (dir.), *Reconstruire Beyrouth. Les paris sur les possibles*, Lyon, Maison de l'Orient, 1991.

BEYHUM S., SALAAM A. et TABET J. (dir.), *Beyrouth : Construire l'avenir, reconstruire le passé*, Beyrouth, Institut de Recherche Urbaine, 1996.

BRAND R., « Urban Artifacts and Social Practices in a Contested City », *Journal of Urban Technology*, 16, 2009, pp. 35–60.

CHARMES E., « Suburban fragmentation versus mobilities: is suburbanism opposed to urbanism ? », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2007.

CLERC-HUYBRECHTS V., *Les quartiers irréguliers de Beyrouth*, Beyrouth, IFPO, 2008.

DEAR M., FLUSTY S., « Postmodern Urbanism », *Annals of the Association of American Geographers*, 88, 1998, pp. 50–72.

DORIER-APPRILL E., AUDREN G., GARNIAUX J., STOUPEY A., OZ R., *Ensembles résidentiels fermés et recompositions urbaines à Marseille*, Pouvoirs locaux, 2008, pp. 92–98.

DORIER-APPRILL E., GERVAIS-LAMBONY P. (éd.), *Vies citadines*, Paris, Belin, 2007.

FAOUR G., HADDAD T., VELUT S., VERDEIL E., *40 ans de croissance urbaine à Beyrouth*, Mappemonde, 2005.

FARAH J., *Différenciations sociospatiales et gouvernance municipale dans les banlieues de Beyrouth : à travers l'exemple de Sahel AlMatn AlJanoubi et des municipalités de Chiyah, Ghobeiri et Furn AlChebbak* (Thèse en urbanisme), Liège, Université de Liège, 2011.

Fawaz M., « Hezbollah as Urban Planner? Questions To and From Planning Theory », *Planning Theory*, 8, 2009, pp. 323–334.

FLORIDA R., « Towards learning regions », *Futures*, 27, 1995, pp. 527–536.

GAUDIN J-P., *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007.

GREASLEY S., STOKER G., « Mayors and urban governance : developing a facilitative leadership style », *Public Administration Review*, 68, 2008, pp. 722–730.

HALL P.A, SOSKICE D. (éd.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

HARVEY D., « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler*, 71, 1989, pp. 3–17.

HARB M., « L'espace dans les discours sur l'aménagement de la banlieue sud: le projet Elyssar », in ARNAUD J.-L. (éd.), *Beyrouth, Grand Beyrouth*, Beirut, Presses de l'IFPO, 1997.

—, « La reconstruction de la banlieue sud-ouest de Beyrouth: une négociation entre État et acteurs politiques », in HUYBRECHTS E., DOUAYHI C. (éd.), *Reconstruction et réconciliation au Liban : négociations, lieux publics, renouement du lien social*, Cahiers Du CERMOC, Beirut, Presses de l'IFPO, 1999.

—, *Le Hezbollah à Beyrouth (1985-2005), de la banlieue à la ville*, Paris, IFPO/Karthala, 2010.

HEALEY P., « Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places », *Journal of Planning Education and Research*, 19, 1999, pp. 111–121.

—, *Collaborative planning - shaping places in fragmented societies*, Basinstok, New York, Palgrave Macmilan, 2006.

—, « Transforming governance: challenges of institutional adaptation and politics of space », *European Planning Studies*, 14, 2006, pp. 299–320.

—, *Urban complexity and spatial strategies - towards a relational planning for our times*, London, New York, Routledge, 2007.

HUYBRECHTS E., VERDEIL E., « Beyrouth entre reconstruction et métropolisation », *Villes en parallèle*, 2000, pp. 63–87.

JESSOP B., « Liberalism, neoliberalism, and urban governance : A state-theoretical perspective », *Antipode*, 34, 2002, pp. 452–472.

JOUVE B., « Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif », *Politique et sociétés* 22, 2003, pp. 119–142.

—, From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration and Development* 25, 2005, pp. 285–294.

JOUVE B., LEFÈVRE C., « Le nouvel âge d'or des villes européennes ? », in *Métropoles Ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002, pp. 13–37.

KEATING M., *The new regionalism in western Europe : territorial restructuring and political change*, Edward Elgar, Cheltham, 1997.

LAUFER R., « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes », *Politiques et management public*, 3, 1, 1985, pp. 25–48

LEFÈVRE C., « Metropolitan Government reform in Europe : Trends and challenges », *Revue suisse des sciences politiques*, 7, 2001, pp. 136–141.

LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1995, pp. 57–95.

—, « Regulations and governance in European cities », *International journal of urban and regional research*, 22, 1008, pp. 482–506.

—, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 434 p.

LE GALÈS P., LORRAIN D., *Gouverner les très grandes métropoles ?*, Revue française d'administration publique, 2003, 305 p.

LUPHART A., *Democracy in plural societies : a comparative exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.

—, « Changement et continuité dans la théorie consociative », *Revue internationale de politique comparée*, 4, 1997, pp. 679–697.

LORRAIN D., « Le politique sans le dire », *Revue française d'administration publique*, 2003, pp. 381–394.

—, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses Sciences Po, 2011.

MARSHALL A., « Europeanization at the urban level : Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction », *Journal of European Public Policy*, 12, 2005, pp. 668–686.

MCKENZIE E., *Privatopia : Homeowner associations and the rise of residential private government*, New Haven et London, Yale university press, 1996.

MESSARA A., *Le système politique libanais et sa survie*, Beyrouth Librairie Orientale, 1983.

MICHELUTTI E., « An analytical framework for urban fragmentation analysis in the Global South city », in 11th N-AERUS Conference 2010 : Assessing

And Exploring The State Of Urban Knowledge: Its Production, Use, And Dissemination In Cities Of The South, N-Aerus, Bruxelles, 2010, p. 14.

NAVEZ-BOUCHANINE F., *Fragmentation : sources et définitions*, in: *La fragmentation en question*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 45–103.

PAYE O., « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, 36, 2005, pp. 13–40.

PECQUEUR B., « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », *Géographie, économie, société*, 3, 2001, pp. 229–245.

PITSEYS J., « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 2010, pp. 207–228.

SIMOULIN V., « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », *Droit et société*, 2003, 2003, pp. 307–328.

STONE C.N., « Rejoinder : Multiple imperatives, or some thoughts about governance in a loosely coupled but stratified society », *Journal of urban affairs*, 26, 2004, pp. 35–42.

—, « Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, 40, 2005, pp. 309–341.

TABET J., « Towards a Master Plan for Post-War Lebanon », in KHALAF S. et KHOURY P. (dir.), *Recovering Beirut: Urban Design and Post-War Reconstruction*, E.J. Brill, Leiden, 1993.

—, *Beyrouth*, Paris Institut français d'architecture, 2001..

TERREL J., *Les théories du pacte social. Droit naturel, souveraineté et contrat de Bodin à Rousseau*, Paris, Points essais, série Philosophie, Éditions du Seuil, 2001.

THEYS J., *La Gouvernance, entre innovation et impuissance, Développement durable et territoires*, 2002, <http://developpementdurable.revues.org/1523>.

VERDEIL E., « Reconstructions manquées à Beyrouth. La poursuite de la guerre par la projet urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 2001, pp. 84-93

VERDEIL E., FAOUR G., VELUT S., *Atlas du Liban, Territoires et Société, Beirut*, Presses de l'IFPO/CNRS-Liban, 2007.

ZERAH M.-H., « Gouvernance métropolitaine et pilotage de réseaux techniques : le cas de la région métropolitaine de Mumbai (Bombay) », *Revue française d'administration publique*, 107, 2003, 395 p.

11

Le Plan Bleu

*Une interface multiple entre développement durable et
gouvernance pour la Méditerranée*

Julien Le TELLIER
Claude de MIRAS

Si la coordination d'acteurs est au cœur de la gouvernance mondiale, elle est en revanche rarement envisagée à l'échelle de grandes régions du monde. Dans cette perspective, le rôle d'organismes de coopération régionale tels que le « Plan Bleu pour le développement et l'environnement en Méditerranée » mérite d'être regardé avec une particulière attention lorsqu'ils agissent au sein d'un patchwork géopolitique.

En interrogeant la fonction de structures de coopération régionale œuvrant dans un ensemble régional soumis à des différends et des tensions interétatiques, deux questionnements opposés surgissent : existe-t-il un seuil de fragmentation en deçà duquel une dynamique de coordination des protagonistes peinerait à s'affirmer ? Ou bien, au contraire, des coalitions d'acteurs infranationaux et des préoccupations partagées centrées sur l'environnement ne constituent-elles pas une ultime ligne de défense à renforcer et à préserver pour une veille stratégique dédiée à un bien commun imparfaitement pris en compte par les États ?

Au-delà de sa raison sociale²², la forte singularité du Plan Bleu tient à l'articulation qu'il propose et met en œuvre d'un double objectif de développement durable et de gouvernance territoriale. Il entend ainsi contribuer à la soutenabilité environnementale en Méditerranée, en s'adossant à des dispositifs basés sur la participation des acteurs régionaux. La référence au concept de bien commun²³ attaché au capital naturel de la région et le déficit de gouvernance politique régionale conduisent à inventer des formes de concertation qui combinent, selon un équilibre labile, substitution et subsidiarité. Substitution qui fait que la passivité des pouvoirs politiques et l'impuissance de la main invisible du marché face à l'idée d'intégration régionale, laissent place à des synergies collaboratives centrées sur des biens communs. Subsidiarité qui renvoie à la progressive descente du développement vers les territoires infranationaux.

La construction d'une gouvernance non pas à partir des territoires mais avec eux intègre une combinaison d'échelles et d'acteurs, régionaux et nationaux, de haut niveau, ainsi que des parties prenantes locales, gouvernementales et non gouvernementales. L'approche de cette dynamique est complexe car elle a une portée positive mais implicite, qui se décrypte entre les lignes, mêlée voire confondue avec des objectifs centrés sur la protection et la préservation de l'environnement.

On peut s'interroger sur l'influence directe de cette gouvernance embryonnaire sur l'action publique territoriale compte tenu de son

22. « L'objectif du Plan Bleu est de contribuer à sensibiliser les acteurs concernés et les décideurs méditerranéens aux problématiques liées à l'environnement et au développement durable de la région en leur fournissant des scénarios pour l'avenir de manière à éclairer la prise de décision. A cet égard et au titre de sa double fonction d'observatoire de l'environnement et du développement durable et de centre d'analyse systémique et prospective, le Plan Bleu a pour mission de fournir aux Parties contractantes [de la Convention de Barcelone] des évaluations de l'état de l'environnement et du développement en Méditerranée et un socle solide de données, statistiques, indicateurs et évaluations concernant l'environnement et le développement durable leur permettant d'étayer leurs actions et leur processus décisionnel » (Décision IG. 19/5 de la 16^e Conférence des Parties à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer et du littoral, Marrakech, 2009). <http://www.planbleu.org>

23. Les biens communs correspondent en sciences économiques à l'ensemble des ressources, matérielles ou non, qui sont rivales et non-exclusives. Un bien rival est un bien (ou un service) dont l'utilisation par un individu est coûteuse ou empêche la consommation d'autres individus. Un bien non exclusif est un bien (ou un service) pour lequel il n'est techniquement pas possible d'empêcher quelqu'un qui n'a pas payé de profiter. <http://www.lesbonsprofs.com/notion/ses/economie-du-developpement-durable/definition-types-de-biens>

caractère composite qui en rend la lecture difficile. Comment distinguer la construction d'un dialogue régional multi-acteur, la mise en synergie de capacités nationales d'expertise environnementale, et le renforcement de capacités multi-institutionnelles et multi-niveaux du management territorial ? S'agit-il d'une ingénierie organisationnelle qui consiste à créer, selon des temporalités courtes, des scènes de gouvernance pour satisfaire la norme obligée d'une action publique territoriale dite participative ? Ou bien la conception environnementale proposée et l'approche scientifique développée sont-elles le moyen d'aller vers des coalitions consensuelles qui échappent aux postures nationales adossées à des valeurs peu compatibles avec l'émergence d'un bien commun méditerranéen ?

Plus largement, une institution d'interface multiple comme le Plan Bleu est-elle l'expression d'une absence de gouvernance régionale de nature politique et en dessine-t-elle les prémisses ? S'agit-il, sous couvert d'une conception apolitique de l'environnement, de construire des dynamiques de gouvernance multi-acteurs ? Plus encore, le concept de « bien commun » qui fonde la stratégie environnementale ne peut-il pas être aussi appliqué à la gouvernance elle-même au sens où ces synergies, lorsqu'elles sont actives et efficaces, constituent un avantage comparatif pour les territoires en mouvement ?

Dans cette acception élargie de « bien commun », la construction d'une gouvernance multi-acteur, son renforcement et sa préservation représenteraient un véritable capital social immatériel pour les sociétés méditerranéennes, au même titre que l'environnement est un capital naturel territorial préexistant. Ainsi, le Plan Bleu n'embrasserait-il pas simultanément les deux axes stratégiques que sont l'environnement et la gouvernance, rendant sa tâche institutionnelle complexe et sa lecture fonctionnelle délicate ? Cette double ambition, de nature systémique et dépassant les approches en silo, est suffisamment rare pour être soulignée et reconnue.

Il est possible de rendre intelligible les fonctions d'interfaces multiples du Plan Bleu si l'on prend en considération le contexte régional spécifique dans lequel il intervient. Cette analyse de nature géostratégique constituera notre premier chapitre. Dans un second chapitre, nous présenterons le panorama institutionnel du Plan d'Action pour la Méditerranée (PNUE/PAM) dans lequel évolue le Plan Bleu. Nous rendrons compte des activités partenariales, d'expertise et d'action menées par le Plan Bleu, de sa vocation de facilitateur en vue d'objectifs de diagnostics, de suivis et de recommandations environnementales, ainsi que de son mode de fonctionnement multilatéral, multi-acteur, poly-territoire et multi-scalaire. Dans

un troisième chapitre, nous analyserons les limites, les inflexions et les ambivalences en forme de défis, non pas de l'institution mais de ses fonctions, pour mettre en regard les missions multiples et les modalités d'action du Plan Bleu.

La « région Méditerranée » : homogénéité géographique et climatique mais relations de voisinage fragmentées en l'absence d'un pacte politique régional

Le bassin méditerranéen, comme toutes les régions du monde, n'échappe pas aux tensions d'ampleurs et d'échelles variables. L'enchevêtrement séculaire des conflits territoriaux, religieux et idéologiques, la cristallisation de tensions internationales qui s'y concentrent, son caractère de zone de contacts, de brassages et de frictions entre des ensembles culturels, économiques et démographiques contrastés et mouvants, paraissent relever d'une sorte de puissante « tectonique des plaques » génératrice de pressions et d'aléas parfois intenses. Si l'on file la métaphore de la dérive des continents, l'Afrique se rapproche de l'Europe en générant de considérables pressions telluriques. Cette multiplication d'aléas géologiques fréquents oscille entre une série de rugosités voire d'accrochages sporadiques d'intensité variable qui, par leur durée, leur généralisation rampante et le risque d'embrassement qu'ils représentent, assombrissent l'horizon méditerranéen en ce début de *xxi*^e siècle.

La région Méditerranée fait référence d'abord à la mer dont elle porte le nom, ensuite à un climat (étés chauds et secs, hivers doux et humides) et un biotope singulier (l'olivier, la garrigue, le maquis, la pinède) pour lesquels un groupe de classification a été défini au niveau mondial, enfin un modèle alimentaire (pain-galette et tomate, huile d'olive). La Méditerranée représente une zone de contact entre les océans Atlantique et Indien et un point de jonction entre trois continents (Afrique, Asie et Europe). C'est un espace maritime partagé par 21 pays riverains où, selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), 70% des eaux sont encore classées en 2015 « eaux internationales » – ce qui augure de la difficulté à établir un accord sur la définition des zones économiques exclusives nationales dans une mer semi-fermée et densément utilisée. Sur un plan historique, la région Méditerranée a présenté plusieurs périodes de destinée commune, notamment l'âge d'or de l'Empire romain qui avait imposé un ordre unique sur les deux rives, la conquête arabo-musulmane

qui avait introduit un syncrétisme inédit (Al Andalous) et, au XIX^e siècle, l'expansionnisme de la France, de l'Angleterre et, dans une moindre mesure, de l'Espagne¹.

La région compte de nombreuses villes millionnaires et elle est soumise à une dynamique d'urbanisation accélérée de ses côtes. La population totale des pays méditerranéens est passée de 276 millions d'habitants en 1970 à 466 millions en 2010, et elle devrait atteindre 529 millions en 2025. Si aujourd'hui plus de la moitié de ces habitants vit dans les pays des rives Sud et Est, ce seront les trois quarts en 2025. La population de la région Méditerranée est concentrée près des côtes : plus d'un tiers des habitants vivent dans des entités administratives côtières totalisant moins de 12% des terres ; la population des régions côtières est passée de 95 millions en 1979 à 143 millions en 2000 et pourrait parvenir à 174 millions d'ici 2025².

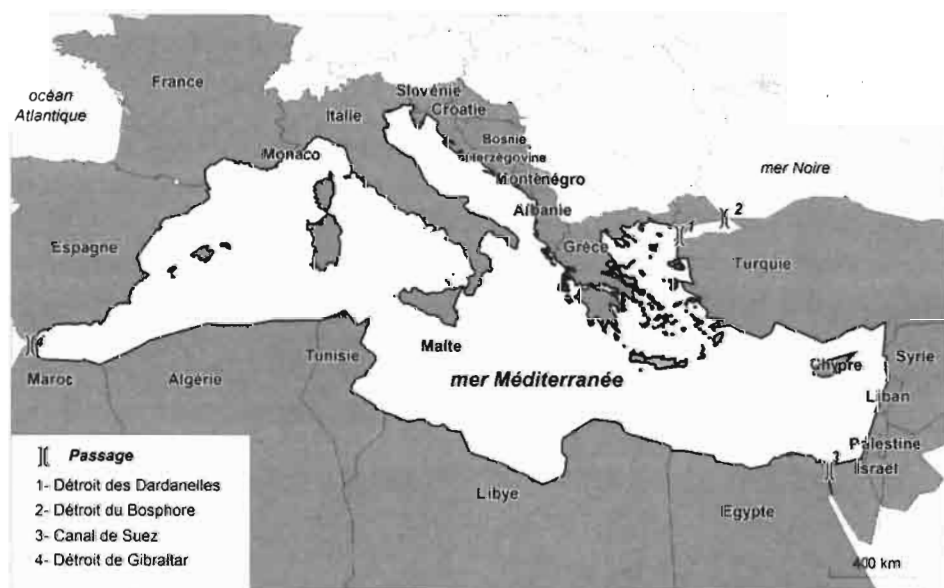


Fig. 1. – La mer Méditerranée et ses pays riverains

1. Traité franco-espagnol de Madrid du 27 novembre 1912 instaurant une zone d'influence espagnole sur le Rif et la péninsule tingitane, faisant suite à la ratification du traité franco-marocain de Fès du 30 mars 1912 instituant le protectorat français au Maroc.

2. Source : PNUE/PAM, 2012 ; Plan Bleu, 2009 ; BENOIT G. et COMEAU A., 2005.

La région Méditerranée est l'une des premières zones de commerce à l'échelle du monde, avec des ports importants³. C'est une zone de passage entre les océans Atlantique et Indien. C'est aussi l'unique débouché de la mer Noire, via les détroits du Bosphore et des Dardanelles. La région Méditerranée est également la première destination touristique mondiale avec environ 30% des arrivées internationales. Selon les données de l'Organisation mondiale du tourisme, le tourisme méditerranéen est passé de 58 millions d'arrivées internationales en 1970 à 283 millions en 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 5,25%. Mais l'instabilité politique et la violence armée qui sévit au sud-est de la région risquent de remettre en question cette source de devises et d'emplois.

Au regard d'autres caractéristiques, l'espace méditerranéen rassemble des pays très différents. En premier lieu, les dynamiques démographiques nationales montrent une nette limite nord-sud. Au sud de la Méditerranée, l'ensemble des pays présente des taux de fécondité égaux ou supérieurs à deux enfants par femme. La conséquence sera le maintien d'une forte dynamique démographique dans les vingt prochaines années. Sur la rive nord, dans tous les pays sauf l'Albanie, les taux de fécondité passent sous le seuil critique de deux enfants par femme : hors migration, la population ne peut en théorie que vieillir et diminuer. Il y a donc une différenciation nord-sud dans les structures démographiques nationales, avec une proportion inversée de populations jeunes et âgées selon les rives. Les flux migratoires considérables en provenance des zones en conflits vers l'Europe du sud et du nord viennent néanmoins bousculer ce tableau.

Sur un plan économique et social, la région compte des pays présentant des niveaux et des modes de développement contrastés. On observe un écart important entre le pays dont l'Indice de Développement Humain est le plus haut (Israël, 19^e rang) et celui le plus bas (Syrie, 118^e rang). En termes de richesse nationale, le PIB de la France est 7 fois supérieur à celui de la Palestine et de la Syrie. Les classements du PNUD montrent les écarts entre d'une part, un ensemble de pays riches, comprenant les États méditerranéens membres de l'Union européenne (UE) et Israël, et d'autre part, des pays en voie d'émergence : l'Égypte et le Maroc (sur la rive sud) ainsi que la Syrie et les territoires palestiniens (sur la rive orientale). L'essentiel des pays des Balkans et d'autres pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) se situent entre ces deux polarités.

3. Classement mondial du trafic de containers (2012) : Valence (27^e rang), Algéciras-La Linea (31), Gioia Tauro (38), East Port Saïd (43), Ambarli (51), Gène (58), Tanger (69), Barcelone (71), Haïfa (84), Alexandrie et El-Dakheila (87), Marseille (95), Beyrouth (97) (Source : World Rankings 2012).

De plus, en matière de convergences économiques régionales, les pays méditerranéens – répartis dans onze organisations mondiales de coopération économique et développement – montrent une importante dispersion des stratégies nationales.

Sur un plan géopolitique, la région Méditerranée compte de nombreuses situations de tensions entre pays voisins, notamment :

- Indépendamment de la question palestinienne, Israël n'a pas résolu les problèmes de frontières avec les États voisins. La limite territoriale avec l'Égypte est désormais fixée dans la zone litigieuse d'Aqaba en Jordanie et le retrait du Sud-Liban a mis fin à une longue période de représailles, mais le problème de la frontière avec la Syrie reste entier. L'État hébreu occupe depuis 1973 le plateau du Golan, partie intégrante de la Syrie. Cependant, Israël juge stratégique le contrôle de cette zone.
- Le conflit chypriote non résolu depuis 1974 : au sud de l'île, la République de Chypre qui abrite la communauté chypriote grecque, est reconnue par la communauté internationale ; c'est un État membre de l'UE. Au nord, la République turque de Chypre-Nord (RTCN), autoproclamée en 1983, n'est reconnue que par la Turquie. Une force de paix des Nations Unies (UNFICYP), forte d'un millier d'hommes, y stationne en permanence.
- L'Algérie et le Maroc entretiennent des relations diplomatiques tendues à propos du statut du Sahara occidental. Ce territoire, largement contrôlé par le Maroc, est revendiqué par le Front Polisario qui a proclamé en 1976 la République Arabe Sahraouie Démocratique. Le Maroc considère que l'Algérie représente le sanctuaire du Front Polisario en lui fournissant un soutien politique, économique et militaire. L'ONU tente depuis 1988 d'organiser un référendum sous l'égide de la « mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental » (MINURSO). Ces tensions sont à l'origine de la fermeture officielle de la frontière terrestre entre les deux pays depuis 1994.
- L'Espagne et le Maroc connaissent des tensions récurrentes sur fond de migrations clandestines, exacerbées dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en terres africaines, de trafics de drogue et de contrebande, et à propos des quotas de pêche.
- La Syrie et la Turquie ont des différends à propos du territoire de Sandjak d'Alexandrette et des eaux de l'Euphrate et du Tigre.

Les tensions au sein de la région s'expriment aussi par des relations diplomatiques cycliques parfois minimalistes, des actes terroristes croissants et de longs conflits armés. La situation israélo-palestinienne cristallise les diplomaties d'une grande partie des pays méditerranéens, mettant en opposition les pays européens de la rive nord et une partie des pays du Maghreb et du Proche-Orient et divisant les pays du sud eux-mêmes : l'Égypte a opté pour la reconnaissance et la négociation avec Israël ; la Turquie pour l'alliance et la coopération ; l'Algérie, la Libye et la Syrie demeurent sur une position de non-reconnaissance. Les épisodes de conflits ouverts entre les deux parties sont récurrents⁴ et les réactions officielles de condamnation de ces épisodes sont divergentes selon les pays de la région. Une autre inquiétude régionale est, depuis 2013, la considérable montée en puissance de la capacité de nuisance du mouvement terroriste Daesh à partir de la Syrie et de l'Irak, vers le Yémen, l'Égypte, la Turquie, la Libye, la Tunisie, jusqu'au Sahel et en France comme en Belgique.

Sur un plan politique, la région Méditerranée est caractérisée par des situations et une évolution particulièrement hétérogènes. Elle compte d'anciennes démocraties et d'autres beaucoup plus jeunes, des régimes autoritaires, des pays qui ont été sous l'influence du bloc soviétique et d'autres rattachés à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord⁵. La région montre aussi une grande variété de modes de gouvernement : républiques, monarchies constitutionnelles, parlementaires et absolues, principautés, dictatures. Par ailleurs, la région Méditerranée montre, avec les épisodes des « Printemps arabes » de 2011 et auparavant la guerre dans les Balkans (années 1990), des mouvements d'instabilité des régimes et des formes de gouvernement.

Sur un plan culturel, l'espace méditerranéen compte trois grandes aires culturelles à dominante religieuse (musulmane, chrétienne et juive), l'existence de multiples minorités spirituelles mais aussi ethniques et linguistiques (Kurdes en Turquie, Kabyles en Algérie, Berbères au Maroc, etc.) et des variations liées aux nombreux mouvements migratoires. L'Islam (avec un rite sunnite dominant et des minorités chiites au Liban, en Syrie et en Turquie) englobe entièrement les pays du Maghreb, la Libye, la Turquie et, de façon moins exclusive, l'Égypte et la rive orientale de la Méditerranée. Héritage de l'Empire ottoman en Europe, l'Islam est

4. Opération « Plomb durci » en décembre 2008 et opérations « Bordure protectrice » et « Gardiens de nos frères » l'été 2014.

5. OTAN, huit États méditerranéens membres : Albanie, Croatie, France, Grèce, Italie, Slovénie, Espagne, Turquie.

dominant en Albanie et la Bosnie-Herzégovine regroupe de nombreuses minorités musulmanes. L'Église catholique a valeur de religion d'État en Espagne et constitue une référence culturelle fondamentale en France et en Italie. Elle est influente en Croatie et en Slovénie. L'Orthodoxie est religion d'État à Chypre et en Grèce. Les Eglises d'Orient sont influentes au Liban et se maintiennent plus difficilement ces dernières années en Égypte, en Palestine et en Syrie à cause de mouvements de persécutions. La ville sainte de Jérusalem est officiellement partagée entre Jérusalem-ouest, relevant de l'État hébreu, et Jérusalem-est, partie intégrante de la Palestine.

Les différences économiques et politiques au sein des pays méditerranéens sont à l'origine de fortes dynamiques de mobilité des populations. Les différentiels économiques suscitent d'importants flux migratoires des pays les plus pauvres vers les zones plus riches : les populations palestiniennes vont travailler en masse en Israël, les populations magrébines rejoignent les pays européens où le pouvoir d'achat apparaît plus élevé et les emplois plus nombreux malgré les conséquences durables de la crise de 2008. Les tensions et les événements politiques suscitent des mouvements de fuite et de refuge de part et d'autre des frontières nationales : par exemple, à la suite de la déstabilisation politique de la Libye, des milliers de travailleurs tunisiens et égyptiens ont dû rejoindre leur pays d'origine depuis 2011. Dans la région du Proche-Orient, le renforcement du mouvement Daesh, concomitant à l'instabilité du gouvernement el-Assad en Syrie, est à l'origine de recrutements de djihadistes dans l'ensemble de la communauté musulmane de l'espace méditerranéen et d'intenses vagues de migrations de refuge en Jordanie et au Liban des populations persécutées en masse. Ces aspects migratoires rendent sensibles les lieux de transit terrestres et maritimes entre espaces infrarégionaux : détroits de Gibraltar, du Bosphore et des Dardanelles, passages et accès maritimes tels que Ceuta, Melilla, Malte, Lampedusa, îles de la mer Egée. Ces mouvements migratoires sont significatifs des différences en termes de législation nationale et de réglementation des zones de libre circulation humaine, notamment au-delà de l'espace Schengen⁶.

Dans ces conditions, la vision d'une Méditerranée multiculturelle, apparaissant comme une possible mer de la tranquillité, est certes un tableau idéal empli de vertus diplomatiques, mais encore notoirement éloigné d'une réalité rétive. En revanche, les concepts de *fragmentation* et de *contrat social territorial* peuvent contribuer à rendre intelligible

6. Il concerne actuellement six pays méditerranéens de l'UE – sept avec la Croatie dont l'entrée est prévue en 2016.

la situation géopolitique méditerranéenne. La « fragmentation » est la résultante de la nébuleuse des tensions, des conflits, des différences multiples, démographiques, économiques, religieuses, culturelles, qui s'enchevêtrent et interagissent. Cette force exerce un mouvement centrifuge par rapport à un projet de régulation apaisée et de gouvernance équilibrée entre les nations concernées. A l'inverse, le « contrat social » est un ciment qui soude une société, un État ou une aire régionale. Il s'agit d'une force centripète : sur un territoire donné, elle induit une cohésion interne et assure une pérennité à une société malgré ses tensions et ses oppositions sociales ou communautaires. Des représentations communes coagulées font que l'autorité tutélaire et sa capacité de coercition et de sanction apparaissent légitimes. Ce pacte social n'est pas spontané et résulte d'une construction produite sur une temporalité longue : des mouvements d'idées et des personnalités y contribuent à travers un cheminement parfois sinueux et des tentatives successives. Par exemple, ce processus a été à l'œuvre en Europe depuis la réconciliation franco-allemande et la signature du Traité de Rome en 1958⁷. Cette dynamique européenne a montré le rôle d'une volonté politique partagée. Mais, en réalité, la volonté politique est une « boîte noire » qui renvoie à une combinaison de conditions objectives et subjectives rendant possibles peu à peu ces convergences : intérêts économiques, refus de nouveaux conflits destructeurs, personnalités charismatiques, desseins communs, etc.

Le bassin méditerranéen est enchâssé dans un contexte spécifique caractérisé par une fragmentation forte et un pacte social régional faible, donc peu propice à l'émergence de coalition d'acteurs nationaux et internationaux. C'est dans ce contexte que le Plan Bleu intervient comme un acteur visant à faire émerger la conscience et la responsabilité d'enjeux partagés en référence à une nécessaire gouvernance régionale.

Au sein du système PAM, le Plan Bleu, centre d'observation, de prospective et d'aide à la décision dans un contexte environnemental fragile

Le 5 septembre 2006, une communication de la Commission européenne, intitulée *Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditer-*

7. On doit néanmoins se demander si le mouvement n'est pas en train de s'inverser avec la montée généralisée de l'euroscpticisme et un risque conséquent de démobilisation pour un avenir commun.

ranée indiquait que cette mer la plus vaste d'Europe touche onze pays de la rive nord (ou européenne), dont désormais huit États membres de l'UE et dix pays du sud et de l'est (rives africaine et orientale). Elle précisait :

« L'environnement méditerranéen est fragile et ne cesse de se dégrader (...). Les initiatives et stratégies élaborées au cours des trente dernières années ne sont pas suffisamment ou pas du tout appliquées, non seulement à cause de l'insuffisance des ressources financières, mais également à cause de la faible priorité politique accordée à l'environnement, d'une gouvernance environnementale globale insuffisante et d'une sensibilisation trop faible de l'opinion publique »⁸.

De façon résumée et synthétique, nous préciserons dans ce deuxième chapitre le rôle et les activités du Plan Bleu au sein du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM).

Le système PAM : un équilibre délicat entre neutralisation de toute considération politique partisane, compromis peu contraignants et enjeux environnementaux communs

En 1975, les pays méditerranéens et la Communauté européenne adoptaient le PAM, premier programme de sauvegarde des mers régionales placé sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) créé suite à la Conférence de Stockholm en 1972. Les programmes de sauvegarde des mers régionales sont des dispositifs de coopération des pays riverains afin qu'ils définissent et adoptent de manière concertée des stratégies, des instruments (juridiquement peu contraignants dans les faits pour ce qui concerne la Méditerranée) et des initiatives en vue de limiter la pollution marine.

En 1976, les pays méditerranéens et la Communauté européenne adoptaient la « Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » – exclusivement marine à l'origine. Cette convention fut amendée en 1995 à la suite de la Conférence de Rio (Sommet de la Terre, 1992) et parallèlement au lancement du Processus de Barcelone pour le partenariat euro-méditerranéen. Le Processus de Barcelone était destiné à « faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité

8. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28182_fr.htm. Sources : [COM(2006) 475 final - Non publié au Journal officiel].

et la prospérité » (Déclaration de Barcelone, 1995). Il a été relancé en 2008 dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UpM) à laquelle il a manqué des moyens politiques et budgétaires, à la fois en raison du refroidissement des économies de l'Europe (du Sud en particulier) et aussi des crises sociopolitiques dans les PSEM⁹, l'ensemble relevant d'une politique étrangère de l'UE – dite *de voisinage* – encore diaphane.

La « Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée » et ses protocoles additionnels débouchent sur des stratégies, feuilles de route et plans d'action régionaux et nationaux conçus pour contribuer au développement durable¹⁰. Dans une première étape, jusqu'en 1995, le principal objectif du PAM était d'assister les pays méditerranéens pour l'évaluation et la maîtrise de la pollution marine. A partir de 1995 « le plan d'action pour la protection de l'environnement marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée » (PAM II) entre en vigueur après son adoption par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone – les 21 pays méditerranéens et l'Union européenne. En effet, considérant que 80% de la pollution marine a pour origine la partie terrestre des zones côtières, l'effort doit être également porté sur ces espaces littoraux pour lutter contre les pollutions marines d'origine anthropique. Si le PAM I était centré sur la lutte contre la pollution marine, le PAM II a étendu ses domaines d'activités aux régions côtières, tout en passant d'une approche sectorielle à une approche systémique et intégrée dans la gestion des écosystèmes et des ressources naturelles. Le système PAM est ainsi devenu central pour la formulation de propositions et d'actions orientées vers le développement durable de la région Méditerranée.

Le système PAM, cadre unique de gouvernance environnementale à l'échelle du bassin méditerranéen, représente la plus ancienne, la plus pérenne et la plus fonctionnelle des instances de dialogue multilatéral entre les pays riverains. Le PNUE/PAM ne connaît pas les attermoissements qui affectent de façon récurrente les partenariats euro-méditerranéens (Union pour la Méditerranée), davantage centrés sur les dimensions politique et économique et finalement plus fragiles. Le système PAM n'est pas pour autant abouti dans la mesure où il peine à atteindre l'idée même d'intégration politique régionale, sans doute parce que cette perspective n'est pas encore envisageable dans le contexte actuel. Dans une région politiquement troublée, socialement et économiquement contrastée, la thématique environnementale constitue la clef de voûte d'une stratégie volontariste mais asymétrique en vue de préserver les conditions d'un

9. Pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

10. <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

dialogue minimum. Elle est vue par les porteurs de cette dynamique comme un possible domaine sanctuarisé, à l'abri des débordements géopolitiques de la région. Des exhortations environnementales globales font généralement consensus lorsque leur affichage s'efforce de ne pas descendre au niveau des problématiques économiques et sociales, politiquement sensibles (droits humains, migrations, réformes fiscales, ouverture des marchés, etc.). Des intentions environnementales certes louables sont annoncées et les décisions s'y rapportant sont prises, mais elles sont peu suivies d'effets en l'absence de dispositifs de veille, de contrôle et de sanctions.

A l'origine, le PAM présentait trois caractéristiques. La première était institutionnelle et juridique, avec la Convention de Barcelone et de ses protocoles coordonnés par l'Unité de coordination du PAM assurant les fonctions de Secrétariat de la Convention (Athènes). La seconde caractéristique était scientifique et technique à travers le « Programme pour la surveillance et la recherche de la pollution marine » (MEDPOL). La troisième caractéristique était d'ordre socio-économique, prenant la forme d'une approche systémique des priorités environnementales et donnant lieu à la création de deux centres d'activités régionales (CAR) à la fin des années 70 : le Plan Bleu (situé en France respectivement à Sophia-Antipolis et à Marseille), dont la principale mission est d'observer, évaluer et explorer les interrelations entre environnement et développement, et le Programme d'actions prioritaires (CAR/PAP, situé à Split en Croatie), spécialisé dans les domaines de l'aménagement des littoraux et la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

Le système PAM compte aujourd'hui six composantes que sont les CAR dont les établissements sont localisés dans différentes villes des pays hôtes : Espagne, Croatie, France, Italie, Malte, Tunisie. L'Unité de coordination (Grèce) organise les conférences ordinaires des Parties (COP) qui ont lieu tous les deux ans dans une ville de la région. Le PAM est financé par toutes les Parties, dont les contributions nationales sont établies en fonction des niveaux de développement des pays. La France, l'Italie et l'Espagne sont les principaux bailleurs (alimentant environ les trois quarts du fonds fiduciaire méditerranéen), aux côtés de la Commission européenne qui verse des contributions dites discrétionnaires ciblées sur certaines activités et liées à ses intérêts dans la région.

La création en 1996 de la Commission méditerranéenne de développement durable (CMDD) s'inscrit dans la continuité du Sommet de la Terre (Rio, 1992). La CMDD est un organe consultatif, composé d'un panel d'experts scientifiques et techniques et de parties prenantes, conçu

comme un forum d'échange formulant des propositions à l'intention des Parties et de leurs partenaires. Ce *think tank* comprend des représentants des 22 Parties, de réseaux d'autorités locales, d'acteurs économiques et d'ONG qualifiées dans le domaine du développement durable. Les collèges Autorités locales, Acteurs économiques et ONG de la CMDD témoignent de la spécificité du système PAM visant à dépasser le cadre onusien multilatéral à l'échelle gouvernementale, celle des États, en reconnaissant le rôle de ces nouveaux acteurs confirmés par les processus de globalisation et métropolisation liés à une subsidiarité grandissante. Toutefois, la CMDD n'est pas suffisamment parvenue à rapprocher le PAM des acteurs territoriaux ; son évaluation et sa réforme récentes devraient aller vers davantage d'autonomie vis-à-vis des instances politiques.

*Le Plan Bleu,
interface « Science – Société/Décision » : expertise scientifique
et technique au service du dialogue et de la coopération*

Centre d'observation, d'analyse systémique et de prospective, le Plan Bleu a un statut d'association française. Son financement est assuré par le PAM sous la forme d'un budget biennuel, complété par des subventions et des moyens logistiques et humains fournis par la France¹¹, ainsi que par des ressources accordées par des bailleurs¹².

Le Plan Bleu se distingue des autres centres d'activités régionales du PAM en ce qu'il n'est pas spécifiquement dédié à la mise en œuvre d'un protocole particulier de la Convention de Barcelone. Ses fonctions sont transversales et lui donne un rôle central pour les publications des « états de l'environnement méditerranéens » et tableaux de bord relatifs au suivi de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD). Cet observatoire de l'environnement et du développement est aussi un centre d'aide à la décision qui vise à faciliter les relations de voisinage pour un dialogue multi-acteur à différentes échelles.

D'une part, le Plan Bleu crée, synthétise et restitue l'information et la connaissance scientifiques et techniques en vue d'alerter les décideurs sur les enjeux de développement durable dans la région. C'est aussi un centre de prospective qui dessine des futurs possibles orientés vers davantage

11. Ministères de l'Ecologie et de l'Agriculture, Conseil général des Alpes maritimes, Ville de Marseille.

12. Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Agence Française de Développement, fonds européens, etc.

de durabilité, en élaborant des scénarios tendanciels contrastés (du plus optimiste au plus menaçant) et alternatifs (de l'évolution linéaire à la rupture) pour accompagner et éclairer la prise de décision.

D'autre part, le Plan Bleu représente un outil d'accompagnement du dialogue et de la concertation multi-acteurs, basé sur des connaissances interpersonnelles, s'appuyant autant sur les individus que sur les institutions, facilitant ainsi la participation d'acteurs non gouvernementaux dans des scènes de gouvernance territoriale. Le Plan Bleu mobilise un large réseau de scientifiques, de consultants et de décideurs des pays méditerranéens. Ce réseau est la principale force du Centre dont la capacité d'expertise directe demeure limitée par rapport à l'étendue des sujets traités.

Les ateliers consultatifs et participatifs organisés par le Plan Bleu permettent de réunir des acteurs ressortissant d'un même territoire régional, avec des problématiques communes ou des enjeux et défis collectif malgré des intérêts variables, et qui doivent *in fine* élaborer des réponses partagées. Le rôle du Plan Bleu consiste à accompagner ces acteurs, en particulier les décideurs nationaux et locaux, à s'approprier l'information scientifique et des messages clés en vue de définir des solutions durables. Au-delà de la dimension environnementale des activités du Plan Bleu, les espaces publics de participation qu'il anime, peuvent être interprétés comme des lieux d'apaisement des tensions. Des agendas de long terme sont mis en œuvre à travers l'accompagnement et le soutien de partenariats dans la durée. L'efficacité de ces dispositifs de « gouvernance participative » ne pourrait se mesurer immédiatement et à court terme. La question de la soutenabilité peut alors être entendue au sens de la mobilisation des acteurs qui soutiennent effectivement dans la durée les principes du développement durable.

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux environnementaux et avec l'émergence ou la confirmation de nouvelles formes de prise de décision, davantage décentralisées et impliquant de nouveaux acteurs (échelle locale, société civile), une plus grande attention est portée à la participation des parties prenantes, souvent assimilées aux décideurs. De même, la consultation et la concertation pour la recherche de compromis et de consensus, la gouvernance et les partenariats multi-acteurs et multi-niveaux (intégration verticale et horizontale) et multi-secteurs (décloisonnement disciplinaire, transversalité) sont autant de dimensions des stratégies territoriales intégrées. Les approches participatives représentent alors un moyen de renforcer la collaboration entre différents acteurs venant d'horizons variés et représentant différents intérêts, avec des situations de compétition et de tension voire de conflit.

La fonction d'interface entre scientifiques et décideurs est à l'origine de la participation du Plan Bleu à des consortiums dans le cadre de projets régionaux collaboratifs de recherche opérationnelle, notamment du 7^e Programme Cadre Recherche et Développement (PCRD) financé par l'UE. Au-delà de son mandat d'observatoire régional des interactions entre environnement et développement (systèmes d'information, suivi d'indicateurs, études thématiques et systémiques) et de centre de prospective régional (*semueur d'avenirs méditerranéens*), le Plan Bleu est reconnu comme une interface « Science - Société/Décision ». Il contribue au rapprochement entre les sphères académiques et politiques pour qu'elles utilisent le même langage : pour que les uns (sciences) apportent aux autres (décideurs) les outils et informations utiles à la décision.

Ces fonctions d'ensembliser du Plan Bleu sont particulièrement significatives dans le contexte de la révision de la SMDD.

Contexte et portée de la révision de la SMDD

Adoptée en 2005 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, la SMDD représente un cadre politique intégratif pour accompagner la définition de politiques environnementales par les pays méditerranéens. Cette stratégie est une réponse régionale à l'agenda global dans le domaine du développement durable, en intégrant les principes de l'Agenda 21 issu de la Conférence de Rio (1992) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De plus, la SMDD fait écho au partenariat euro-méditerranéen en vue de renforcer la solidarité et de réduire les disparités entre pays européens développés et nord-africains émergents. Elle tient compte des inégalités Nord-Sud, du besoin de convergence économique et de la nécessité d'accompagner les transitions politiques et socio-économiques des PSEM, autant d'orientations qui se révèlent avec davantage d'acuité dans le contexte actuel *post* « Printemps arabes ».

La SMDD représente un cadre de référence juridiquement non contraignant et adaptable aux spécificités et priorités de chaque pays. Cette Stratégie est simple, pédagogique et flexible pour embrasser la diversité méditerranéenne et permettre des adaptations aux échelles nationales. Elle pose des objectifs clairs et réalistes, en prévoyant des actions atteignables et le suivi de ces actions. Elle est structurée autour de quatre objectifs prioritaires – économie, social, environnement et gouvernance –, neuf défis et sept domaines d'action prioritaires : eau, énergie, transports, tourisme, agriculture et développement rural, développement urbain, mer et littoral. La

stratégie fournit des éléments de suivi basés sur 34 indicateurs prioritaires, permettant de réaliser des évaluations régionales périodiques.

À la 18^e réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (COP18, Istanbul, décembre 2013), il a été décidé de réviser la SMDD, à la lumière des résultats de Rio+20 (2012) et en parallèle au processus intergouvernemental des Nations unies visant à définir des Objectifs de Développement Durable (ODD) pour prolonger les OMD arrivant à terme. Le document final de Rio+20 « *L'avenir que nous voulons* » a aussi mis l'accent sur l'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté et a adopté un cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables. L'une des questions à traiter à propos des relations entre la SMDD et les ODD porte sur le champ d'application des deux exercices : alors que les pays méditerranéens ont décidé de concentrer la SMDD sur la composante environnementale, les ODD couvriront l'ensemble des piliers du développement durable.

La version renouvelée de la SMDD adapte les engagements internationaux aux conditions régionales afin de guider les stratégies nationales et de stimuler la coopération régionale dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable et l'adoption des ODD par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015. Elle met en avant la nécessité de protéger l'environnement pour atteindre le développement économique et social durable, tel que l'illustre son sous-titre : *Investir dans la durabilité environnementale pour atteindre le développement économique et social*. Adoptée en février 2016 à l'occasion de la 19^{ème} réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (COP19, Athènes), la SMDD 2016-2025 a été élaborée par la CMDD, l'Unité de coordination du PAM et le Plan Bleu, à travers un processus inclusif auquel tous les États membres et de nombreuses parties prenantes de la région ont pu participer.

L'évolution du contexte régional, entre inquiétudes et risques de dégradation

Avec, entre autres, la contribution scientifique du Plan Bleu et de ses réseaux, le World Wide Fund (WWF) a publié en décembre 2015 le Rapport MedTrends qui livre un tableau plutôt sombre de la situation de la mer Méditerranée. Pascal Canfin, directeur général de l'ONG WWF en France, lance un sérieux avertissement sur l'avenir écologique de cette mer intérieure :

« [La mer Méditerranée] est menacée par la multiplication des activités qui la pompent, alors que c'est une ressource limitée. Quand on prolonge les courbes de développement économique d'utilisation des services rendus par la Méditerranée, on s'aperçoit qu'il est insoutenable d'avoir, en 2030, à la fois 200 millions de touristes en plus, 5000 kilomètres de littoraux artificialisés en plus, 40% de la totalité de sa superficie qui passe sous permis d'exploration d'hydrocarbures, de gaz et de pétrole. Aujourd'hui, 90% des stocks de poissons sont surexploités dans la Méditerranée (...) contre 26% dans le monde. On dépasse totalement les limites, on passe alors dans une phase de burn-out ».¹³

Le rapport MedTrends montre que la Méditerranée est impactée par de puissants facteurs : l'expansion du trafic commercial Asie-Europe ; l'émergence de classes moyennes et la croissance corrélative du tourisme mondial ; la multiplication des contrats d'exploration en hydrocarbures ; l'évolution rapide aux impacts incertains de l'économie maritime. Il peut en résulter des risques de conflit d'usage entre des activités en concurrence spatiale sur les zones côtières et marines : tourisme, pêches professionnelle et de loisir, aquaculture, énergies renouvelables, industries extractives *offshore*. S'il est difficile de préciser l'intensité des interactions de ces différentes dynamiques sectorielles, « la croissance rapide prévue de l'économie maritime représente clairement une menace pour la santé des écosystèmes méditerranéens déjà dégradés. Il est probable que les pressions et les impacts cumulatifs sur les écosystèmes marins générés par une exploitation croissante de la mer augmentent à un rythme plus rapide que les effets des avancées technologiques et de la mise en œuvre des politiques de protection des écosystèmes marins »¹⁴.

Le rapport MedTrends livre une première conclusion forte : « (...) les conditions pour atteindre un Bon État Ecologique en mer Méditerranée d'ici 2020 ne sont pas réunies (...) ». Les surfaces des aires marines protégées illustrent ce décalage : par convention, elles devraient représenter 10% des eaux de l'UE en 2020, or elles n'en représentaient que 3,27% en 2015, en évoluant très lentement. Au-delà du constat empirique alarmant, le WWF observe que le processus de gouvernance environnementale de

13. <http://www.lefigaro.fr/sciences/2016/01/19/> La synthèse du Rapport MedTrends est disponible en français : *Croissance Bleue en Méditerranée. Le défi du Bon état écologique*. 2015. 64 pages. http://awsassets.wwffr.panda.org/downloads/medtrends__page_par_page_bd.pdf

14. *Ibid*, page 6.

la Méditerranée est non seulement peu performant¹⁵ mais aussi dilatoire¹⁶.

En rappelant que l'objet de la présente approche n'est pas d'analyser la qualité de l'environnement en Méditerranée ni d'inventorier les solutions envisagées par WWF, il s'agit de rester centré sur la problématique de la gouvernance en acte. Notre questionnement observe comment, en aval des objectifs annoncés, s'organise et opère idéalement une dynamique concertée d'acteurs en vue de mettre en œuvre des synergies coordonnées et proactives avec un projet territorial de soutenabilité environnementale.

Les diverses solutions proposées par MedTrends seront sans doute nécessaires pour contribuer à préserver des écosystèmes endommagés par une forte pression anthropique. Mais ces propositions parviendront-elles à se hausser au-dessus des critiques de WWF compte tenu du caractère vague des concepts et des formulations qui les fondent? Les solutions principales seront ici évoquées par des mots-clés : *construction d'une vision prospective partagée, gestion intégrée de la mer, mise en place d'une économie circulaire, définition claire de la contribution aux stratégies d'atténuation du changement climatique, priorité à la restauration des stocks halieutiques, mécanismes de gouvernance transparents*, etc. Si ces solutions peuvent apparaître comme nécessaires, elles ne sont sans doute pas suffisantes. Elles hésitent entre l'incantation générale, des affirmations fermes mais sans mandat pour disposer d'une capacité d'action, et des rappels de constats déjà établis. Très clairement, le tableau dressé s'arrête juste là où pourraient commencer des responsabilités politiques nationales et régionales en matière de développement durable ; mais bien entendu, dans le champ politique multilatéral, il convient de s'en tenir à des formulations mouchetées et diplomatiques. Les recommandations sont nécessairement formulées sur un mode incantatoire et abstrait ; elles renvoient à des principes généraux en apesanteur géographique et politique. Les facteurs bloquants qui entravent la construction de synergies et des collaborations actives sur le pourtour méditerranéen ne sont pas explicités. La question est donc bien d'instiller des dynamiques de concertation à travers des initiatives même balbutiantes d'édification d'un bien commun méditerranéen, dans un contexte fragmenté et souvent adverse. Ainsi, les prérequis d'une gouvernance régionale active ne sont à l'évidence pas réunis : la fonction stratégique du Plan Bleu est justement de contribuer à sa construction.

15. « Le développement actuel des principaux secteurs économiques en mer Méditerranée se base sur des concepts et formulations vagues sur ce qui doit être fait pour veiller à ce que l'économie bleue soit vraiment durable » (*Ibid*, page 6).

16. « Il y a une directive européenne de planification stratégique dont le principe a été adopté en juillet 2014 mais qui n'est toujours pas appliquée » (Pascal Canfin, *Le Figaro.fr*, 19 janvier 2016).

Vers une gouvernance régionale active : contraintes et ambivalences

Dans le contexte sociopolitique contrasté de la Méditerranée, le Plan Bleu développe des synergies multi-acteurs qui maintiennent et renforcent des liens entre des réseaux multinationaux et des compétences d'expertise individuelles et collectives, constituant ensemble un précieux capital social régional. Cependant, au-delà d'une perception intuitive globalement positive de ces dispositifs collaboratifs centrés sur le développement durable, leur complexité et leur ambivalence invitent à mieux les comprendre et peuvent suggérer un certain nombre de questionnements.

A l'occasion de la présente mise en perspective collective de la « gouvernance territoriale dans tous ses états », il est pertinent de visiter le *modus operandi* spécifique du Plan Bleu et d'en expliciter les ressorts pour comprendre comment cette entité associative contribue effectivement à un mode spécifique de coordination multi-acteur en matière de développement durable en Méditerranée. Néanmoins, il sera nécessaire de dépasser les formules sémantiques convenues pour en apprécier la consistance, en suscitant quelques interrogations à propos de la gouvernance en acte puisque tel est le fil rouge de notre approche inductive.

Dans ce sens, les notions de gouvernance et de soutenabilité – quand elles ne sont pas utilisées de façon normatives mais heuristiques – vont montrer leur capacité à mettre au jour la nature des liens entre des parties prenantes. L'intention n'est pas d'évaluer le fonctionnement d'une entité qui contribue à la gouvernance participative régionale, mais, à travers elle, d'entendre ce qu'il advient de cette notion d'abord prescriptive puis empirique. Il s'agit de comprendre ce concept de gouvernance à travers le Plan Bleu et non pas l'inverse. A travers une approche systémique, on pourra mettre en évidence un certain nombre de caractéristiques opérationnelles du Plan Bleu.

Des bipolarités contrastées : gouvernance et développement durable

La ligne stratégique du Plan Bleu évolue entre deux axes conjoints mais différents : gouvernance territoriale et développement durable. Son approche élargie de l'environnement le conduit à mener de front deux chantiers en soutenant un double objectif : d'une part, induire des

synergies entre des réseaux de compétences méditerranéennes pour édifier une gouvernance multi-acteur en vue, d'autre part, de la mettre au service de la problématique du développement durable régional.

On perçoit aussi une superposition entre développement durable et environnement, pourtant le développement durable renvoie au spectre large des composantes économique, sociale et environnementale. Concentrer le développement durable sur l'environnement et, plus encore, privilégier l'entrée par des ressources naturelles (mer, eau douce, air, etc.) permet de ramener les pratiques sociétales et politiques aux notions génériques et synthétiques que sont l'anthropisation et les politiques publiques – sans entrer pleinement dans des champs plus polémiques ou controversés tels que l'économie et le social.

Tout en prenant acte de l'encastrement de l'environnement dans son cadre sociétal et qu'il est un *fait social total*, ce resserrement du spectre d'analyse permet de s'attacher à en décrire les symptômes, à suivre leurs évolutions et à identifier les causalités générales, mais sans entrer dans les processus sociétaux liés à des intérêts ou des contradictions entre fractions sociales ou partisans, ou induites par des modes de croissance. L'institution revendique sa capacité à décrire et expliquer des situations, des mécanismes et des évolutions, mais sans interférer dans les choix souverains et les responsabilités sociétales des acteurs. Il est clair que l'intrusion et le prescriptif ne sont pas compatibles avec le respect des souverainetés nationales.

Mais *ipso facto* un équilibre subtil doit être recherché et établi entre bien commun et souveraineté nationale. Comment mettre en phase d'une part, la référence au concept de « bien commun » qui fonde la problématique du développement durable, adossée aux intérêts partagés par les communautés du territoire régional concerné, et d'autre part, le postulat du respect absolu des souverainetés nationales et des intérêts particuliers qu'elles défendent ? Est-ce une contradiction insurmontable, une limite absolue qui bride toute dynamique opérationnelle ? Les choses sont plus complexes d'abord parce qu'évidemment la situation n'est pas celle d'un contexte politique régional qui serait foncièrement hostile à ces dynamiques parallèles multinationales qui pondèrent autrement la place des acteurs régaliens. Malgré les sensibilités nationales diverses et même divergentes, il existe d'évidentes marges de manœuvre et aussi des positions nationales proactives portées pas des autorités, des personnalités ou des entités sensibles aux problématiques émergentes et stratégiques. Ensuite, toute prescription n'est pas rejetée par les partenaires méditerranéens pourvu qu'elle soit d'ordre méthodologique et idéologiquement neutre.

La gouvernance comme mot d'ordre, s'inscrit parfaitement dans cette perspective puisqu'elle jouit d'une représentation neutre, étrangère à tout projet politique au sens partisan, à tout activisme militant, à toute remise en question même implicite des pouvoirs nationaux et territoriaux établis. Cette neutralité est renforcée par une approche des processus environnementaux plus physique qu'économique et sociale, en convoquant davantage les sciences exactes que les sciences humaines.

Cependant, pourquoi la gouvernance territoriale méditerranéenne reste-t-elle embryonnaire ?

Le constat est que ni le marché (l'économique) ni la puissance publique (le politique) n'ont trouvé de réponse satisfaisante pour la construction d'une synergie régionale vertueuse, apte à assurer à long terme l'équilibre « sociétés / milieu naturel ». Et il y a probablement un lien entre la fragmentation décrite et les fondements du système économique. Sans doute la maturité des systèmes productifs nationaux déterminera à long terme les conditions d'émergence d'une gouvernance multilatérale efficace. Elle se traduira par la percée progressive d'une logique entrepreneuriale régionale et dégagée d'un nationalisme perçu à l'échelle de l'histoire comme un obstacle à la reproduction élargie du capital et à sa rentabilité. Cette évolution favorable supposera aussi une conception partagée qui fait de la stabilité sociopolitique un facteur de production et d'expansion au moins aussi stratégique que le capital et le travail. Autrement dit, les nations et leurs élites politiques et économiques ne finiront-elles pas prendre acte qu'elles ont davantage à gagner durablement dans les échanges commerciaux pacifiques que de s'installer dans une sorte de paix armée entre pays ou entre factions ?

Mais la Méditerranée n'en est pas exactement là. Quelles sont donc les voies possible pour instiller des formes collaboratives vertueuses ?

Les modes et le niveau d'intervention

Le Plan Bleu se situe nécessairement dans une délicate ambivalence opérationnelle entre d'une part, la construction d'une future gouvernance méditerranéenne du développement durable (voire d'une intégration régionale sous une forme qui reste à définir) et d'autre part, un impossible « droit d'ingérence environnementale » proscrit par le respect absolu des souverainetés nationales. En conséquence, quelles modalités originales d'action d'influence se donne-t-il ? Cette interrogation est utile pour entrer plus avant dans l'épistémologie de la gouvernance territoriale.

Une seconde interrogation : est-ce que cette construction d'une gouvernance méditerranéenne relève d'une logique passive ou bien d'une démarche active ? Si cette gouvernance se construisait de façon passive, elle reviendrait à travailler strictement, à l'échelle de la région, dans les interstices des politiques publiques nationales, comme si le développement durable méditerranéen pouvait trouver place dans une sorte de marge qui serait *un no man's land* géostratégique.

De la même façon, cette mobilisation des acteurs ne semble pas régie par un autre principe passif qui partirait du postulat que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Dans cette perspective réductrice, comme il ne serait pas interdit de se réunir sur le thème de la gouvernance régionale et du développement durable, mobilisons des réseaux thématiques ! Ce raisonnement par l'absurde est destiné à approfondir la nature de cette gouvernance méditerranéenne en construction. Il est clair que la référence à la gouvernance renvoie au contraire à une perspective volontariste et active qui trouve son origine dans l'échec de la rationalité économique du marché et dans celle administrative, politique et diplomatique des États qui n'ont pas été jusqu'ici en capacité de répondre aux défis de la gestion des biens communs régionaux.

Mais alors, troisième interrogation, quels seraient le niveau d'intervention et cette autre forme (active) de collaboration entre les acteurs ?

Elle emprunterait davantage à ce que Charles de Gaulle appelait, à propos de la planification française, *l'ardente obligation* (allocution du 8 mai 1961). En réalité, cette prescription n'a d'*obligation* que la formulation, mais sa nature *ardente* suppose qu'elle exerce une forte influence ou qu'elle fait effectivement référence. Et pas seulement pour les pouvoirs publics puisque de Gaulle fait précéder sa formule historique par « *Il faut que tout cela soit, pour tous les Français, une ardente obligation* ». On voit alors poindre l'idée diffuse de communauté d'intérêt et de responsabilité partagée. En clair, à propos de la formule citée, les Français n'ont individuellement aucun mandat politique pour agir sur la planification, mais leur adhésion active, leur sentiment de responsabilité, leur conscience citoyenne font qu'implicitement ils sont légitimes pour y contribuer et appuyer ce grand dessein national. Cette référence gaullienne est destinée à illustrer les limites du pouvoir de l'État et le nécessaire relais que constituent les acteurs non-étatiques et locaux. Elle montre aussi que les forces du marché ne peuvent pas tout, en particulier lorsqu'il s'agit de domaines non marchands. Elle montre enfin l'équilibre possible entre légalité et légitimité.

Les États méditerranéens qui ne s'engagent pas nettement dans la construction d'une régulation politique régionale et d'une gouvernance équilibrée et efficace, sont pourtant invités à soutenir une diplomatie parallèle, un *soft power*, fait d'influences, de réseaux, de consensus mous ou formels, sans implication du point de vue politique et d'aménagement du territoire. Si la distinction entre d'une part, la participation des parties prenantes sur des questions environnementales régionales et d'autre part, les pouvoirs publics nationaux, est possible sur le plan théorique ou pour des démarches consultatives, elle devient plus difficilement compatible lorsqu'il s'agit de pouvoir de décision et de mise en œuvre opérationnelle. Comment mettre en œuvre une approche qui combine développement durable et gouvernance territoriale sachant qu'elle doit rester consensuelle et dégagee de toute connotation et incidence d'ordre politique ?

Dans ces conditions, en matière de gouvernance territoriale, quelles avancées et quelles réalisations concrètes peut-on mettre en avant au-delà de la ratification officielle de textes d'intention ? Mais cette question est-elle réellement pertinente, le Plan Bleu n'ayant *a priori* pas une vocation opérationnelle tant en matière de développement durable que de gouvernance ? Aucunement. Et il devient clair que la fonction de cette association est d'une autre nature. Le *modus operandi* n'est-il pas moins important que le *modus vivendi* ? Ou, plus exactement, la rhétorique – au sens de Claude Martinand¹⁷ – située stratégiquement à l'amont de la décision, ne constitue-t-elle pas un préalable consensuel et pérenne ? « Le vrai pouvoir, le seul pouvoir n'est pas en définitive celui, en partie illusoire, de décider et de commander, mais celui d'influencer, de convaincre par la rhétorique, d'innover, de créer et de laisser des traces durables »¹⁸.

Il s'agit moins de prendre des décisions réputées *a posteriori* participatives ou consensuelles que de créer *a priori* les conditions de prise de décision sur un mode concerté et collaboratif entre des acteurs qui ont des préoccupations et des responsabilités communes. Pour cela, il est nécessaire de réunir sur le long terme ces acteurs autour d'objectifs communs à partir d'une rhétorique (au sens de projet) mobilisatrice. A cet égard, les notions de concertation, de dialogue, de délibération, de consensus, introduisent toute une gamme de nuances sémantiques en vue de la construction d'un projet concerté, d'une représentation partagée ou d'une communauté de destin. Même s'il serait abusif à propos de la

17. « Penser l'action publique », Claude Martinand, un grand commis de l'État entre continuité et rupture, Conseil Economique, Social et Environnemental, Paris, 24 avril 2014.

18. *Ibid.*

construction de cette gouvernance territoriale de parler de performativité, au sens que dans certaines conditions « dire c'est aussi faire », l'adhésion, la mobilisation, le partage de valeurs et d'un projet collectif sur un territoire donné constituent les composantes de cette indispensable rhétorique insufflée à l'amont de la gouvernance.

Approche économique de la gouvernance et de sa construction

Pour disposer d'une lecture économique de la gouvernance comme processus de décision, il convient d'opérer un changement de paradigme en raisonnant non plus du point de vue des coûts apparents immédiats, mais en préférant la perspective holistique des coûts et gains complets de long terme. En effet, seul, un modèle économique incluant les coûts et les gains futurs, sera en capacité de rendre compte de l'impact des synergies collaboratives que suppose une gouvernance équilibrée et pérenne. Si les dépenses engagées aujourd'hui produisent des coalitions vertueuses et des convergences d'intérêt de long terme, ce sont des externalités positives marchandes et non marchandes qui seront inscrites potentiellement à l'actif du territoire et de son avenir. Maximiser ces gains futurs en développant des synergies collaboratives et en limitant les charges, dont les conflits sont la part la plus sombre, est une démarche économique rationnelle, même si elle est méthodologiquement complexe à évaluer. Ne pas limiter l'évaluation aux seuls coûts apparents immédiats mais prendre en compte aussi les gains futurs non immédiatement visibles est une perspective qui modifie grandement l'appréciation que l'on peut porter sur le coût net réel de long terme d'un service ou, dans le cas qui nous intéresse, d'une institution. L'économie de l'environnement a introduit la notion de coût économique de long terme, en prenant en compte la dégradation environnementale et les externalités négatives. De la même manière, il est possible de considérer les externalités positives qui sont générées par des dispositifs dont on a tendance à ne prendre en compte que le coût comptable immédiat.

Certes, il est méthodologiquement difficile de prendre la mesure économique du coût complet net, incluant les gains collectifs futurs attendus, d'un dispositif de gouvernance. En premier lieu, c'est un raisonnement qui doit se situer dans un cadre macroéconomique et géostratégique. Ensuite, ce coût peut relever du calcul probabiliste assurantiel : schématiquement, si l'occurrence d'un conflit ou d'une tension est envisagée comme crois-

sante, avec son coût économique élevé en pertes matérielles et humaines, directes et indirectes, et le coût du retour vers la paix puis de reconstruction, le coût d'une gouvernance qui contribue à réduire directement ou indirectement les tensions peut apparaître dérisoire. Dans cette perspective, une des questions pertinentes est de se demander ce que coûterait au territoire l'absence d'une telle démarche de gouvernance – et donc de s'interroger sur son coût d'opportunité.

Cette nécessaire gouvernance, au même titre que l'environnement naturel, est un bien commun qui prend la forme d'un capital social régional. Il doit être préservé, renforcé et développé. Et cela a un coût et génère des externalités dont le marché ne rend pas compte. Ce service est financé par la subvention, ce qui tend à en déprécier la nature économique et stratégique ou, en tout cas, qui le rend sensible aux évolutions conjoncturelles et aux crises macroéconomiques. Et en période de rareté de la ressource budgétaire, ce type de service est le plus directement impacté. Or la conjoncture actuelle politique et géostratégique du bassin méditerranéen nécessiterait au contraire que tous les outils au service de la diplomatie de voisinage soient plus intensément activés, même si la « fatigue de l'aide » peut affecter ce type de financement assurantiel récurrent.

Une valeur ajoutée à cette gouvernance aurait sans doute consisté à se doter d'indicateurs d'impact et de traçabilité des synergies à l'œuvre pour apprécier la consistance de la stratégie d'influence mutuelle qui caractérise le Plan Bleu et plus largement le système PAM. A cet égard, il aurait pu être judicieux de ne pas embrasser *urbi et orbi* le thème de la gouvernance pour d'abord en caractériser le contenu afin de mieux en repérer les limites et en adapter progressivement les ambitions.

De plus, la question du financement est à relier à la formation des coûts et des charges et de leur maîtrise en fonction d'objectifs et de stratégies réactives face aux évolutions non seulement conjoncturelles mais aussi structurelles, l'efficacité de l'industrie du développement se mesurant jusque-là davantage par sa capacité à décaisser. Ce temps est peut-être révolu puisque la notion d'efficacité institutionnelle oblige à intégrer complètement la contrainte que représente aujourd'hui la rareté de la ressource financière. La soutenabilité institutionnelle ne consiste plus à lever abondamment des fonds pour les distribuer pour exister mais à générer le maximum d'externalités positives à budget constant à partir d'objectifs réévalués d'intelligence territoriale.

Finalement, le contexte méditerranéen est-il compatible avec le concept de gouvernance, compte tenu de sa fragmentation et de l'absence d'un cadre de régulation politique ? Mais s'agit-il de faire fonctionner

une supposée gouvernance régionale ou bien de la construire ? Dans cette perspective, les réseaux partagés et les processus d'influence mutuelle adossés à des objectifs communs de développement durable prennent tout leur sens comme premier étage d'un dispositif au service d'une communauté d'intérêts et de destin. C'est ce projet régional méditerranéen que l'Europe appelle de ses vœux en soutenant le Plan Bleu. Mais encore faudrait-il que, sur ces enjeux majeurs de gouvernance, l'Union européenne elle-même soit un exemple plus convaincant, avec moins de fragmentation nationaliste et davantage de volontés pour bâtir un contrat social de la grande région européenne.

Bibliographie

BENOIT G., COMEAU A., *Les perspectives du Plan Bleu pour l'Environnement en Méditerranée*, éditions de l'Aube, 2005.

HARDIN G., « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n° 385, 1968.

OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

PLAN BLEU, *État de l'environnement en Méditerranée*, Sophia-Antipolis, 2009.

PNUE/PAM, *État de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*, Athènes, 2012.

RIFKIN J., *La nouvelle société du coût marginal zéro, L'internet des objets, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*, Les Liens qui libèrent, 2014, 510 p.

Synthèse et conclusion

Aziz IRAKI
Claude de MIRAS

Aujourd'hui, avec la diversité des dynamiques d'émergence, et dans une perspective *bottom up*, que nous dit la réalité des développements territoriaux en regard du modèle rêvé d'une gouvernance lisse ?

On observera que cette idéologie normée de la gouvernance va jusqu'à modeler les approches qui se veulent pourtant distanciées : ce fut le cas pour notre rencontre « TURGO »¹ de décembre 2012 puisque nous postulions trop rapidement que la question de la *coordination des parties prenantes* étaient le nœud gordien de cette gouvernance.

Ce faisant, notre posture hésitait entre « modèles » et « expériences », deux concepts à forte capacité heuristique, mis en perspective dès 2007 par Pierre Rosanvallon à propos de la « démocratie » : *L'idée d'un universalisme fermé du modèle doit ainsi céder le pas à un universalisme ouvert de la confrontation des expériences.*²

Cette distinction entre une stratégie déductive, normative et volontariste et une conception inductive, inventive et contingente, est clivante. La première, promue à marche forcée, « doit être », alors que la seconde « peut être » seulement si certaines conditions sont réunies.

1. Territoires Urbains de la Gouvernance

2. http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20080128_rosanvallon.pdf

Pierre Calamé dans la « Démocratie en miettes » affirme page 30 dans le même sens, à propos de la gouvernance, que sa connaissance repose avant tout sur une approche « clinique » : ce ne sont pas des expériences de laboratoire qui font avancer mais la confrontation de « cas ». La gouvernance non normative n'est pas une somme de règles et d'institutions ; elle est d'abord un ensemble complexe de pratiques sociales.

Avec cette rencontre, nous souhaitons observer, une fois constituées des scènes de gouvernance multi-acteur, quelles formes concrètes prend la gouvernance normative et comment s'organisait l'articulation entre les parties prenantes convoquées par l'action publique territoriale.

Initialement, nous postulions que, face aux capacités ou aux limites - effectives ou imposées - des collectivités territoriales, les autorités centrales ou déconcentrées avaient traité la question de la coordination des parties prenantes au moyen d'une ingénierie organisationnelle conçue *a priori*, en vue d'assurer la nécessaire cohésion et l'efficacité des relations multi-acteurs, et asseoir ainsi l'action publique territoriale. Et nous proposons de mettre au jour ces diverses modalités.

Mais les analyses et les témoignages des diverses contributions nous ont invité à nous demander si l'efficacité de la coordination inter-acteur serait moins une ingénierie organisationnelle appliquée *ex ante* qu'un possible résultat observable *a posteriori*, car adossé à l'adhésion forte de protagonistes dont la volonté de travailler ensemble préexiste à leur *modus operandi*. Une somme d'acteurs ne fait pas la gouvernance ; pas plus que de sommer ces acteurs de travailler ensemble, ne génère des synergies vertueuses.

De plus, il faut sans doute reconsidérer la vulgate fonctionnaliste envisagée en termes d'« acteurs » : ceux-ci n'existeraient qu'en relation à leur implication dans les dispositifs gestionnaires sectoriels tels par exemple, les acteurs de l'eau ou des transports, comme si la logique qui les guidait était de nature technique et intrinsèquement déterminée par leur fonction dans les domaines considérés. Or, ces acteurs, comme leur secteur de rattachement, sont encastrés dans des logiques sociales et politiques englobantes. Ces dernières surdétermineront les modes de coordination.

La complexité des options de développement, des processus de décision et des besoins en services est croissante. Dans ces conditions, pour les autorités nationales, dans un contexte mondial concurrentiel, le recours aux territoires, à la valorisation partagée de leurs potentialités et des talents et attentes des protagonistes locaux, s'imposera tôt ou tard à des degrés divers.

En effet, en termes de coresponsabilité face aux incertitudes des choix et

de la portée de l'action publique territoriale, et du point de vue des besoins de financement de l'urbanisation, les États en développement seront portés bon gré, mal gré à territorialiser leurs politiques publiques, en dépassant une vision d'aménagement du territoire descendante et uniformisante.

Trois processus théoriques contribuent à cette descente vers le local :

- Une action publique conçue au niveau des territoires permet un ajustement concerté du politique, du social, de l'économique et de l'environnement, et la recherche d'un équilibre dynamique et partagé entre les territoires et la nation. Pour des décisions de proximité, les systèmes politiques territoriaux qui promeuvent des choix locaux sont ceux qui se rapprochent tendanciellement le plus d'un équilibre collectif pérenne. Et lorsque ces choix sont effectivement décentralisés (c'est-à-dire conçus, négociés et exprimés consensuellement par les entités locales), ils se rapprochent de ce point d'équilibre.

- Une pression croissante des acteurs locaux, qui ne s'exprime pas seulement à travers les connivences de personnes ou de réseaux tissés avec le niveau central mais plus encore par des initiatives, des tensions, ou des résistances locales. Elles peuvent prendre de multiples formes, collectives (associatives, revendicatives, participatives) ou individuelles (émergence de personnalités motrices ou fédératrices). Cette émergence du local est sans doute à rapprocher de la croissance des densités humaines dans les contextes de l'urbanisation des territoires, et des moyens de communication qui relie ces territoires et leurs populations.

- L'urbanisation comme phénomène géographique à la fois d'agglutination physique et d'étalement socio-spatial, génère une plus-value économique considérable, sous la forme d'effets d'agglomération (par réduction de coûts de transaction liée à la proximité) et d'une rente foncière croissante, générée par la métamorphose du sol rural périurbain en capital foncier urbain, elle-même liée à la croissance démo-économique et à l'extension centrifuge périurbaine. Dans ces conditions, la ville est une machine à produire de considérables externalités positives, et donc de la valeur ajoutée marchande, bien au-delà de la classique et visible *économie urbaine* qui combine production – formelle et informelle – et services.

On se demandera comment s'opère cette descente tendancielle de l'action publique vers le local. Lorsqu'un contrat social territorial même minimal existe, deux procédés bien connus sont à l'œuvre depuis au moins deux décennies. Ils sont souvent entrecroisés selon diverses modalités : il s'agit de la décentralisation » et de la déconcentration. Cependant, il existe une troisième voie peu ou pas explorée et que les échanges engagés dans le cadre de l'Atelier Turgo ont mis en évidence.

Cette voie a consisté pour les États centraux à déléguer, à l'échelle d'un territoire, la mise en œuvre de l'action publique à un opérateur faisant implicitement office d'ensemblier. Certes, cette troisième voie n'est pas sans lien avec la déconcentration et la décentralisation. En réalité, dans les contextes émergents, nous assistons à un métissage entre ces diverses formes de subsidiarité avec leurs interactions et complémentarités. C'est cette voie dans laquelle va s'engouffrer *l'urbanisme de projets*.

La descente vers le local, comme la subsidiarité, produisent nécessairement de la diversité qui n'est rien d'autre que le résultat obligé des interactions entre les multiples contingences et variables idiosyncratiques locales. En conséquence, les dynamiques des territoires vont prendre une multiplicité de formes, de modes, d'orientations. Est-ce à dire que, face à ces mouvements browniens, il serait impossible de systématiser les dynamiques politiques et économiques multi-acteurs à l'échelle des territoires, et de les mettre en lien avec le développement territorial ? Comment faire la distinction entre les contingences locales qui façonnent les différences foisonnantes du local et les invariants qui peuvent expliquer des trajectoires plus équilibrées de certains territoires ? Au-delà des contingences locales, elles-mêmes surdéterminées par les contextes nationaux, il a été possible, dans cette diversité apparente, de repérer certaines régularités et d'en proposer une lecture cohérente.

Des décentralisations

Depuis plus de deux décennies, les dispositifs décentralisés dessinent les contours, les potentialités et les limites de la relation entre l'État et le niveau infranational. Or c'est cette relation qui déterminera la construction et la force de la maîtrise d'ouvrage territoriale. Et cette relation ne se résume pas en une opposition effective entre le niveau central et le niveau local mais vise, en théorie, un projet de mise en synergie du premier et du second.

En effet, une condition nécessaire – certes pas suffisante – pour la construction de la maîtrise d'ouvrage territoriale est qu'elle se réalise sous les auspices et avec l'accompagnement du pouvoir central dans une concertation multi-acteur. Donc, rendre intelligible la dynamique de la gouvernance³ territoriale, oblige à comprendre d'abord la façon dont va

3. Il est sans doute nécessaire ici de distinguer la « gouvernance territoriale » de la « gestion de projet » pour mieux les articuler en scrutant la situation post-projet

émerger et se construire localement, autant à partir d'impulsions extérieures qu'intérieures au territoire, un pouvoir politique équilibré qu'incarne la maîtrise d'ouvrage territoriale.

Traiter de la gouvernance hors du cadre politique de la décentralisation, revient à en appeler à une sorte de main invisible : à l'instar d'une conception mythique du marché, cette acception mécanique de la gouvernance conduirait à imaginer que la « participation » des parties prenantes permettrait d'atteindre un point d'équilibre entre les besoins et attentes des uns et la volonté et les capacités des autres. L'extension du concept de « main invisible » de l'économie politique classique au domaine de la décision de l'action publique locale, pourrait expliquer la représentation d'une gouvernance qui pourrait se passer d'une maîtrise d'ouvrage territoriale et de son assise politique.

Bien entendu, le marché est bien autre chose qu'une sorte de mystère et d'abstraction qui verraient l'offre et la demande se croiser et déterminer magiquement un prix d'équilibre. C'est une somme de règles, de principes de régulation et d'institutions qui tendent à rappeler que la confiance est l'essence de l'échange des marchandises (dont la monnaie) et de l'information.

La vision d'une gouvernance qui serait régie par la seule vertu cardinale de la *participation* des parties prenantes est identiquement une pure construction idéologique qui va en réalité laisser le champ libre à tous les déséquilibres, coalitions et ententes possibles au profit de certains acteurs et au détriment d'autres. La gouvernance n'a jamais par magie effacé les tensions, les compétitions, les luttes entre les acteurs. Elle a tenté de les masquer, la prénotion trompeuse et lénifiante de *jeu d'acteurs* y contribuant notablement.

On observe que, paradoxalement, durant les Trente Glorieuses - donc antérieurement au surgissement de la norme de la gouvernance - le débat politique s'organisait à partir de catégories socioprofessionnelles totalement façonnées par la hiérarchie productive de l'entreprise : ouvriers, employés, patrons, agriculteurs, artisans, inactifs, etc. Puis au tournant des années 80,

qui n'est rien d'autre que le basculement de la première à la seconde : une fois achevé la mise en œuvre d'un « projet » -avec ses modalités propres de coordination interne - comment va-t-il s'inscrire dans la logique de l'action publique territoriale, qui doit être en principe en capacité d'instiller de la transversalité et de l'intégration, entre les différents projets ? Si le pouvoir qui structure le premier niveau (coordination de projet) est de nature technique, hiérarchique, mais précaire, labile, le second niveau (coordination territoriale) est de nature politique, inscrit dans la durée d'un mandat et en conséquence susceptible de dérives autocratiques ou arbitraires si la dimension de concertation multiacteur n'est pas développée.

lorsque le paradigme dominant est devenu gestionnaire, les catégories sociales convoquées par la gouvernance ne seront plus paradoxalement de nature économique : ONG, opérateurs privés, collectivités territoriales, société civile, organismes internationaux, associations.

Ces catégories ont combiné échelles, statuts et fonctions tout en inventant une nouvelle terminologie ; cette nomenclature a été définie pour incarner les scènes de gouvernance dont l'essence devait être non politique. La force et le succès de cet index normatif auront été d'effacer la référence implicite aux *rapports de production* inspirés à la fois de l'économie politique classique et de la théorie marxiste, qui considéraient l'*infrastructure* comme le socle de l'organisation sociale de la société et de ses clivages.

Avec cette acception de la gouvernance, la représentation fonctionnaliste qui caractérise les *parties prenantes* va les mettre en totale apesanteur sociale et hors de toute dynamique et compétition d'ordre politique. La référence aux *rapports de production* ouvrait sur de considérables enjeux et diatribes politiques puisque leur substance et leur équilibre pouvaient être questionnés. En revanche, la cosmogonie socio-fonctionnelle dessinée par la gouvernance ne devrait appeler aucun débat et s'imposer par sa molle évidence.

Si une gouvernance sans maîtrise d'ouvrage est à peu près irrecevable, symétriquement, une maîtrise d'ouvrage territoriale qui ferait fi de la démocratie participative aboutirait à un règne sans partage du pouvoir décentralisé détenu par le premier magistrat du territoire.

La décentralisation n'a de force et de légitimité viable que si la démocratie locale ne se limite pas à l'agenda des élections territoriales et de leur mise en scène. La décentralisation a tout à gagner à s'appuyer sur une concertation multi-acteur qui fera émerger les talents citoyens en partageant la conception et la responsabilité de la décision effectivement publique par son assise.

La décentralisation est plurielle. Alors que les États étendent et uniformisent l'empreinte de leur pouvoir sur les pays qu'ils gouvernent, les décentralisations sont doublement génératrices de diversité : selon les pays, leur intensité est très contrastée, et à l'intérieur de chaque pays, les territoires et leur déterminisme propre en font des déclinaisons spécifiques. Si le lien entre nature de l'État plus ou moins centraliste et degré de décentralisation est tautologique, la relation entre maîtrise d'ouvrage du territoire et gouvernance multi-acteur va en dépendre étroitement.

Dans les contextes où opère à des degrés divers la puissance régaliennne, il serait cependant erroné de mettre face à face la parfaite cohérence du

pouvoir central face à une décentralisation qui serait une force émergente totalement homogène. En réalité, la conception binaire du rapport « central/local » masque les tensions et clivages de toute nature qui se développent en interne⁴ entre les différents niveaux et instances, et qui traversent le pouvoir central comme les pouvoirs locaux (arrondissements, communes, intercommunalités, régions). Ou les deux à la fois.

Dans tous les cas, l'appropriation par les collectivités territoriales de l'autonomie politique octroyée par le cadre juridique national de la décentralisation, ne peut avoir de sens que si cette appropriation se double d'une capacité institutionnelle et budgétaire locale, indispensable pour assumer les prérogatives qui leur sont octroyées partout depuis près d'un quart de siècle. Cette construction s'inscrit nécessairement dans le temps long.

Un cadre législatif national fixe partout les prérogatives théoriques laissées aux collectivités territoriales, même si, en réalité, la marge de manœuvre effective que leur laisse l'État central peut être plus réduite. Par exemple, les grands services urbains de base (eau potable, assainissement, transports, déchets solides, etc.) ressortissent juridiquement de ces collectivités mais il est patent que les services fortement capitalistiques et à fort enjeu social et environnemental (eau potable, assainissement, transport) sont le plus souvent très étroitement encadrés par les États quand ils ne relèvent pas purement et simplement d'établissement publics nationaux. Seul, l'enlèvement des déchets domestiques est véritablement d'essence communale⁵.

Plus exactement, c'est la maîtrise d'ouvrage de ces secteurs qui revient juridiquement aux collectivités territoriales. C'est-à-dire qu'elles peuvent en confier la responsabilité à un maître d'œuvre délégué.

Le temps long de la construction d'une décentralisation appropriée et équilibrée d'une part, et la temporalité de l'urgence des besoins considérables induits par une urbanisation rapide et extensive d'autre part, créent un puissant effet de ciseaux auquel de multiples réponses ont été apportées.

On trouve tout un spectre possible de responsabilités politiques, techniques, financières des collectivités, depuis une véritable maîtrise

4. Entre service centraux et services déconcentrés, entre ministères, entre Directions, entre Administrations et services extérieurs de l'État, et sur les plans budgétaires ou de calendrier.

5. Même si les décharges ou les centres d'enfouissement techniques imposent de dépasser l'échelle communale et de s'en remettre ou de passer par le pouvoir déconcentré pour rechercher les compromis territoriaux *ad hoc*.

d'ouvrage mature et efficace dans les vieux pays à la décentralisation déjà installée, en passant par des contextes en développement dans lesquels cette capacité politique des territoires s'élargit (Mexique, Liban) ou encore être en construction à des degrés divers (Maroc, Bénin) voire balbutiante ou faible (Mali).

Et puis face aux résistances ou aux lenteurs selon lesquelles les États ont traité depuis deux décennies la question de l'autonomie politique des territoires, un mouvement actif mondial de soutien à la décentralisation s'est développé et institutionnalisé. Il a fonctionné à travers des groupes de pression internationaux destinés à créer un rapport de forces favorables à la dissémination des principes décentralisateurs. Certaines de ces associations ont pu, à une certaine époque, adopter une idéologie de type « décentraliste » : elles postulaient et affirmaient que des vertus immanentes étaient attachées au statut de territoires décentralisés. Dans cette conception militante, la décentralisation était moins le résultat d'un long processus progressif, parfois incertain, qu'un état réputé vertueux, obtenu par décret et mis en œuvre à marche forcée pas une ingénierie institutionnelle normée.

Cet activisme n'a pas forcément servi la cause de la décentralisation car les résultats de moyen terme atteints par ces stratégies décentralisatrices volontaristes sont pour le moins mitigés. Cependant, cela ne remet aucunement en question ni les vertus ni la nécessité d'une décentralisation appropriée et effective, puisque, sous conditions de démocratie et de transparence, elle reste la forme la moins inefficace pour construire à long terme une décision collective viable à l'échelle des territoires. Sauf qu'au lieu d'en établir la démonstration en veillant aux conditions de sa mise en œuvre, le « décentralisme » a eu parfois tendance à faire de la décentralisation une sorte de credo ou de doxa qui n'a supporté pendant longtemps ni critiques, ni doutes considérés comme iconoclastes. Par exemple, il aura fallu attendre près de deux décennies et un ajustement drastique des budgets publics pour que l'évaluation de la politique d'appui à la décentralisation par la coopération française soit engagée.

Dans l'urgence et par le truchement d'une ingénierie normative, cet acharnement aura consisté à financer et implanter des dispositifs formels⁶, en vue d'une décentralisation réputée déclencher mécaniquement tout son potentiel de développement. Mais faute d'avoir réuni les conditions d'éclosion de ces vertus, ce volontarisme international aura eu pour conséquence – au-delà d'une circonspection marquée des États à l'égard de la décentralisation – de développer dans de nombreux pays en émergence,

6. Juridiques, institutionnels, administratifs, techniques.

des tactiques de contournement⁷. Tout en se laissant porter par cette vague décentralisatrice⁸, et face à la complexité et la spécificité des arbitrages à effectuer localement, les États ont en général constaté la nécessité de déconcentrer la décision publique à l'échelle des territoires. Mais il ne s'agissait pour eux, ni d'enfler l'administration déconcentrée soumise à un plafonnement des moyens publics, ni de s'appuyer sur des pouvoirs décentralisés soit techniquement inadaptés aux enjeux, soit politiquement concurrents potentiels.

En conséquence, la descente vers le local et la subsidiarité n'ont pas suivi la voie de la décentralisation. Ou plutôt les dispositifs apparents de décentralisation ont en réalité renvoyé de la part des États centraux, à des tactiques d'évitement vis-à-vis des collectivités locales en réduisant, volontairement ou non, leur apprentissage en matière de maîtrise d'ouvrage territoriale.

A cet égard, il faut observer avec attention toutes les formes d'externalisation (DSP, PPP et autres modalités dit « d'appui à la maîtrise d'ouvrage ») impulsées par les gouvernements centraux, et selon lesquelles les prérogatives décentralisées définies réglementairement et affichées parfois de façon ostentatoire, peuvent en réalité échapper aux collectivités locales. Plus largement, il y a lieu de considérer toutes les modalités selon lesquelles l'action publique se réalise à l'échelle des territoires en mobilisant des compétences d'opérateurs extérieurs - nationaux ou étrangers ; publics, privés ou mixtes - contournant ainsi les communes ou les municipalités et vidant de son contenu politique et technique, le juridisme et le formalisme d'une décentralisation annoncée.

L'arbre de la décentralisation peut cacher la forêt du centralisme : les collectivités sont parfois mobilisées pour faire de la figuration dans des dispositifs d'offre de services dont la conception et le suivi sont entre les mains d'une tutelle ministérielle centrale très vigilante, voire intrusive.

7. On en veut pour preuve la grande prévention des organisations onusiennes qui en portent les stigmates en traitant tous les vingt ans de l'« Habitat » plutôt que des villes, ou de l'« Urbain » plutôt que des collectivités locales. Ce seront des grandes associations mondiales non gouvernementales qui porteront effectivement le playdoyer du pouvoir et des responsabilités des territoires urbains. Le pouvoir politique local ne serait-il pas banni à l'international par des États qui affichent pourtant *urbi et orbi* leur intention décentralisatrice ?

8. Pris dans un jeu de conditionnalité, de financements, d'unanimité formel.

La gouvernance territoriale, entre contrat social et fragmentation

La gouvernance territoriale en acte n'est pas en apesanteur, en ayant fait table rase du passé. Elle revêt les habits neufs du mécano de l'ingénierie sociale mais, en réalité, elle est totalement enchâssée dans l'épaisseur et la trame des sociétés. Elle l'est de deux façons : par le contrat social territorial et par la fragmentation socio-spatiale.

Le contrat social territorial est le ciment d'une communauté de destins inscrite dans un territoire donné, c'est idéalement un *plébiscite de tous les jours* (RENAN E. 1882). S'il n'existe pas un contrat social, même minimum, à l'échelle nationale, créant du lien et de l'interdépendance entre les groupes sociaux et entre les territoires de la nation, on peut craindre que la faiblesse de la capacité d'encadrement de l'État central, non seulement administrative mais porteuse d'un projet de nation, ne conduise à vider de son sens la *gouvernance territoriale*, pour ces espaces dépourvus de tout pacte social structurant. Mais à l'inverse, les formes de la cohésion sociopolitique des territoires nourrissent le contrat social territorial : c'est cette notion que nous avons proposé d'introduire dans le débat sur la gouvernance territoriale pour comprendre comment ce contrat social national et les forces politiques et sociales des territoires se combinent pour en assurer la reproduction sociétale.

Mais du coup, quelle articulation est envisageable entre ce contrat social territorial et la gouvernance multi-acteurs ? Autant le premier apparaît presque rigide ou en tout cas doté d'une puissante inertie, autant la seconde est insaisissable et incertaine dans son positionnement et sa consistance. La gouvernance multi-acteurs opère-t-elle au sein du contrat social territorial en se glissant dans les marges de manœuvre encore vacantes, ou bien en contourne-t-elle les rigidités en tentant d'instiller de nouvelles logiques d'acteurs dans des arènes qui seraient hors du contrat social territorial ? La gouvernance territoriale est-elle subordonnée au contrat social, ou bien s'en exonère-t-elle ou peut-elle prétendre l'infléchir ? Si le contrat social apparaît comme une force centripète et systémique qui cimente et renoue en permanence les liens sociaux, culturels, économiques qui font société, où et comment la gouvernance peut-elle en faire évoluer la trame ? Ou à l'inverse, le contrat social reste-t-il définitivement hermétique et indifférent à l'agitation que brandit, dans l'urgence du court terme, la gouvernance normative ?

La fragmentation agira en sens opposé : elle réunira toutes les forces centrifuges internes ou externes qui poussent peu ou prou à la désarticulation des territoires et de leur société. Cette propension à l'éclatement est aussi bien économique, géographique, politique, sociale, environnementale, idéologique, démographique, etc. La pauvreté, les inégalités, l'oppression, la perte de valeurs communes, le recul des mythes fondateurs, l'affaiblissement des rites, l'irrédentisme régional sont autant de facteurs qui peuvent induire l'effritement puis la destruction d'un socle commun.

Dans ce contexte de délitement tendanciel, au-delà de l'effet cosmétique de l'ingénierie sociale, est-il concevable d'instiller une pratique de gouvernance territoriale multi-acteur qui soit en capacité de contenir ces forces centrifuges ? Pour avoir une chance d'opérer positivement et de réintroduire de la cohésion, la gouvernance territoriale ne peut-elle intervenir que dans un environnement un minimum consensuel et apaisé ? Ou bien au contraire, cette ingénierie de la gouvernance est-elle une action d'urgence que le politique mobilise lorsque les tensions sociales deviennent assez fortes pour remettre en question l'édifice sociétal et obligent à faire référence explicitement aux fondamentaux du contrat social, pour en jouer ou pour les réactiver ? A moins que dans ces circonstances critiques, la gouvernance devienne un moyen de masquer les effets déstabilisants, voire destructeurs, d'une fragmentation sociale et spatiale qui s'aiguise ?

Du point de vue macro-économique, les scènes de gouvernance ont représenté, en particulier dans les contextes d'économies « émergeantes » - celles dont le PIB émerge significativement à l'aide internationale - des lieux de rencontre entre bailleurs commanditaires et acteurs créés et rétribués dans le cadre d'une ingénierie sociale largement construite dans l'urgence. La fiction d'une dynamique portée par le bas, d'une parité de tous les acteurs concernés dans le processus de décision, de l'émergence de nouvelles élites actives dans une démocratie devenue participative, a fait illusion ou tenu tant que la rente internationale a été en mesure de financer et de soutenir ces dispositifs d'ingénierie sociale.

Cette gouvernance a largement fonctionné selon une logique distributive en particulier dans les contextes de pauvreté. Une rationalité de captation de cette rente s'est développée, avec une mobilisation sociale qui a généré un véritable savoir-faire même impensé (Bierschenk T. et *alii* 2010).

Avec la captation de cette rente, un marché s'est effectivement constitué mais ce n'est pas celui qui était escompté : plus encore, l'ingénierie a induit une clientèle captive qui est tout sauf un mouvement social.

Deux questions connexes surgissent à propos du coût de cette gouvernance redistributive :

- La consolidation des budgets mobilisés autour de la multitude de dispositifs de gouvernance aboutirait sans doute à des montants considérables pesant significativement dans les PIB nationaux de ces pays « émergents ».

- Quid de la remise en question de ces dispositifs dans le contexte récessif actuel et de la destinée des parties prenantes (ONG locales, associations, organisations de la société civile, etc.) qui y ont trouvé leur légitimité sociale et leur subsistance ? Cette régulation de proximité de la pauvreté et de mobilisation d'une élite locale par la redistribution, a été un facteur de dépendance économique pour les pays les moins avancés, directement concernés par cette rationalité d'une gouvernance « émergente ». Leur mobilisation face à cette ingénierie sociale est vite apparue comme une aubaine seulement conjoncturelle plus que comme un mouvement social participatif et durable et générateur de nouvelles valeurs ajoutées. C'est le caractère expérimental de cette ingénierie sociale, portée par les thuriféraires de la *participation* qui ont trouvé dans ce *décentralisme* exporté à marche forcée, un terrain de jeu très fécond. Qu'est-il advenu de cette gouvernance redistributive lorsque les financements internationaux se sont réduits drastiquement ? Avec la crise mondiale qui a sévi à des degrés divers depuis 2008, quels impacts socio-économiques et géostratégiques ont pu générer cet effondrement de la rente internationale vis à vis d'élites locales ou de récipiendaires territoriaux qui étaient abonnés à cette ressource extérieure qui percolait à travers l'industrie locale de la gouvernance ?

Du point de vue de la fragmentation et du pilotage des territoires, en particulier dans les contextes de croissance et d'extension spatiale rapide, la gouvernance normative n'apporte aucune réponse à des interrogations stratégiques relatives à la définition et à la connaissance des territoires où elle entend s'appliquer :

- l'information,
- le recul de la pratique de la recherche et la montée de l'expertise.

L'information : disponibilité et accessibilité

La gouvernance territoriale, quand elle ne relève pas d'une logique *top down*, suppose une connaissance informée et renseignée des territoires.

Mais l'information territoriale souffre d'une première incertitude relative aux limites spatiales et au portage multi-institutionnel et administratif éclaté des territoires métropolitains. Une seconde incertitude se rapporte à l'existence même des données, de leur fiabilité et de leur accessibilité. À cela, s'ajoute la dispersion des informations quantitatives, la confidentialité des décideurs et des opérateurs, et à l'indisponibilité fréquente des responsables techniques – mobilisés par l'urgence et la prudence – lorsque l'on souhaite préciser des aspects méthodologiques de ces statistiques.

Une tendance générale fait que les données chiffrées détaillées pertinentes⁹ sont en réalité accessible chez les opérateurs qui interviennent sur les territoires ; mais elles sont soit éclatées à l'échelle de multiples projets infra-urbains, soit consolidées mais selon des cadres comptables normés, à vocation réglementaire ou d'information générale. Les rapports d'activités décrivent un état comptable, servant la gestion et la communication descriptive, mais – lorsqu'elles sont disponibles – une limite forte en altère la portée.

Cette limite se situe du côté de la maîtrise d'ouvrage – souvent communale – qui délègue la responsabilité du service à un opérateur privé ou public. Dans ces conditions, les municipalités ont une visibilité encore plus limitée des conditions opérationnelles de l'offre de services : leur perspective va rarement au-delà de l'impact politique sur le contribuable-client-électeur, en relation avec le poids des financements publics (éventuelle subvention communale) mobilisés à partir de la fiscalité locale ou par des dotations provenant du budget national, ou par l'endettement municipal (emprunt)¹⁰.

Pour l'opérateur, le souci primordial est d'assurer, souvent dans l'urgence et au cas par cas, l'équilibre du montage financier de chaque opération d'extension ou de renforcement des réseaux, en cherchant à mobiliser, au-delà du tarif et des préquations internes, les diverses opportunités de financement¹¹ ou de préfinancement extérieures¹².

Dans ces conditions, pour l'opérateur, la mise en évidence de la structure

9. Par exemple, relatives à la contribution financières des bailleurs, à l'agenda théorique et effectif des projets, aux révisions des opérations liées à des difficultés de mise en œuvre.

10. Même en cas de négociation sur le prix de vente des services communaux (eau et assainissement, déchets, transport publics) entre la maîtrise d'ouvrage et l'opérateur, les conditions opérationnelles effectives apparaissent secondaires face aux impératifs politiques et sociaux.

11. Subventions nationales ou internationales, privées ou publiques.

12. Emprunts bancaires, PPP (lorsqu'il s'agit d'un règlement de l'opérateur privé par une rétribution versée par la collectivité locale).

ex post des ressources financières mobilisées en dernier ressort, n'est pas à l'ordre du jour. En conséquence, si le problème apparent d'accès aux données fait l'objet d'une certaine frilosité des opérateurs à communiquer leurs informations, une fois leurs données empiriques accessibles, il peut apparaître que les informations disponibles ne sont pas toujours celles qui convenaient pour répondre aux questions que se pose la Recherche. Par exemple, il est toujours possible de consolider les approches « projets » pour obtenir des grandes masses de coûts et de ressources. Mais il s'agit d'une part, de coûts évalués *ex ante* et non pas de coûts effectifs *ex post*¹³, et d'autre part, il n'existe pas de comptabilité analytique qui permettrait de reconstituer une comptabilité par « métier »¹⁴, par type de financements et de préfinancements¹⁵, par type de coûts en distinguant les coûts d'équipement¹⁶, et les « coûts de gestion » des projets¹⁷ distincts des coûts d'exploitation.

Dans tous les cas de figure, la confiance à établir avec les opérateurs est une condition nécessaire pour accéder effectivement à leurs données. Mais l'éclatement de ces informations à l'échelle des projets oblige à une consolidation des données, pas toujours aisée à réaliser pour cause d'hétérogénéité des approches, des nomenclatures et des périodes.

Le recul de la pratique de la recherche et la montée de l'expertise

Le paradigme de la gouvernance a induit une situation paradoxale en matière de recherche et d'analyse de la décision collective territoriale.

13. Qui sont, elles, diluées dans les comptes d'exploitation consolidés.

14. Distribution d'eau potable, évacuation des eaux usées, traitement des eaux usées, collecte et évacuation des eaux pluviales, énergie électrique, éclairage public, etc.).

15. Du point de vue de l'équilibre comptable et opérationnel des projets, l'emprunt bancaire est toujours considéré comme un des moyens de financement des projets, alors qu'il s'agit d'une intermédiation financière ; dans cette optique, il est indispensable de s'interroger sur le contributeur final qui aura, en dernier ressort, à assurer la charge du remboursement de cet emprunt.

16. En distinguant, extensions nouvelles, renforcement des réseaux existants, renouvellement des infrastructures existantes mais obsolètes.

17. Il s'agit du coût structurel de mise en œuvre des projets : études préalables, passation des marchés, suivi des opérations en prenant en compte les coûts d'intermédiation sociale (avec les populations, en particulier pour les projets à caractère social) et d'intermédiation institutionnelle avec les autorités nationales et territoriales, la maîtrise d'œuvre et les bailleurs.

En premier lieu, elle a pu devenir – et, avec elle ; la décision publique – un enjeu pour l'aide à la décision. Puisque la décision n'est plus une injonction descendante émise par l'autorité publique, transmise par l'administration, mais qu'elle est aujourd'hui un processus réputé concerté et partagé, son étude est non seulement possible mais souhaitable. D'autant plus souhaitable que ce processus est de plus en plus complexe, et que les responsables politiques sont demandeurs d'une aide à la décision. Ce pilotage par l'aval de la recherche, menée selon l'optique normative de la gouvernance, est destiné bien entendu à réaffirmer et démontrer son caractère hautement participatif, même si sa consistance se limite parfois à des rencontres délibératives de fragments de la société civile, diffusées par tous moyens de communication. Cette approche a été appuyée par des financements conséquents, alloués à des études qui portaient délibérément la bonne parole ou qui se contentaient de colporter le vocabulaire ou les catégories en vogue.

De ce point de vue, il devenait possible d'observer, voire de démontrer, les modalités d'une décision publique territoriale, surtout si l'intention de l'observateur était bien de vérifier qu'elle convergeait effectivement vers le modèle de la gouvernance normative.

Cependant, de façon paradoxale, en même temps que la gouvernance territoriale voyait se multiplier le nombre des « parties prenantes », et que la « participation » induisait une nébuleuse d'acteurs, les scènes de gouvernance territoriale semblaient en revanche, dans le meilleur de cas, être pilotées de façon oligopolistique par un petit nombre de décideurs et de protagonistes. De plus, vu de l'extérieur, le phénomène d'externalisation et de maîtrise d'ouvrage déléguée a renforcé l'impression d'opacité et de dilution de la décision publique territoriale dans les méandres des relations multi-acteur et multi-niveau.

En effet, les enjeux et les intérêts politiques, partisans et financiers, sont exacerbés par la descente vers le local. Là où la représentation symbolique de service public national et d'intérêt général pouvaient contenir tendanciellement les tensions locales, la multiplication des acteurs locaux, leur mobilisation et leur implication dans le processus du développement territorial font que les scènes de gouvernance locale ont pu devenir – en l'absence d'une maîtrise d'ouvrage communale active et reconnue – autant d'arènes de mise en compétition des acteurs locaux.

Et du coup, pour la Recherche, il ne s'agit plus seulement de comprendre et de circonscrire les politiques publiques nationales avec leur déclinaison administrative locale, mais d'entrer de plain pied dans l'intimité de l'action publique territoriale avec ses réseaux, des connivences et ses enjeux

cachés. De plus, à cette échelle territoriale, le poids des personnalités, des tempéraments, des ambitions individuelles, des tensions claniques, si elles ne sont plus soumises ni à la régulation nationale, ni à l'accompagnement d'un pouvoir communal légitime et actif, vont se confronter ou s'affronter en permanence. Et le « développement local » ne sera rien d'autre que le résultat d'une gouvernance livrée à elle-même, synonyme d'un enchevêtrement instable d'imbrications partisanes souvent imprévisibles. C'est le couvercle de ce chaudron en effervescence permanente que devra lever la démarche scientifique si elle entend aborder la problématique d'une gouvernance territoriale normative, souvent peu ou pas encadrée par un pouvoir local arbitre et régulateur.

Et le regard extérieur d'un entomologiste sera totalement inadapté pour comprendre la nature et la complexité de microcosmes locaux. Il est certes toujours possible d'aborder le territoire plutôt par les citoyens, par les associations et par l'informel, ce qui permet d'éviter l'accueil toujours distant et circonspect des opérateurs privés et publics, des décideurs et des représentants politiques lorsqu'ils ne sont pas les commanditaires des études. Ce faisant, on renonce à comprendre le pilotage politique du territoire, sa genèse, ses enjeux et ses équilibres qui vont façonner largement la ville et son territoire.

C'est le processus même de la recherche qui est affecté par le surgissement et la consistance de la gouvernance territoriale, car pour comprendre les tenants et les aboutissants de la décision locale, il est impératif d'entrer dans l'intimité des territoires.

Sans compter que la dictature de l'urgence et le consensus dominant marginalisent un peu plus la démarche de Recherche, cette dernière a été supplantée par une expertise appointée souvent docile et inspirée par des solutions conçues par l'ingénierie du prêt-à-penser (social, financier, institutionnel, etc.) qui vise moins à comprendre pour réguler et anticiper qu'à être prétendument opérationnel.

Entre autres choses, la Recherche met en évidence le fait que la gouvernance normative postule qu'il est possible de faire table rase du passé et d'instiller un nouveau mode de décision. Elle est réputée participative, équilibrée et vertueuse puisque dégagée des miasmes des tensions sociales qui, par l'entremise de la gouvernance, peuvent être maintenant dépassés autrement que par le conflit. Ce postulat ressemble à s'y méprendre à celui d'une démocratie susceptible d'être greffée en tout lieu, tant ses mérites inhérents sont indiscutables. Il y aurait une sorte d'immanence vertueuse de la gouvernance (normative) : ce n'est pas

sa nature qui fait problème, mais éventuellement sa mise en œuvre qui mériterait une opérationnalisation soutenue par ingénierie interposée. En tout état de cause, la gouvernance (normative) est performative : le fait de dire revient déjà à être. Ainsi, affirmer le principe de la gouvernance, c'est être déjà idéalement dans une autre forme de prise de décision publique, même si la réalité est souvent rétive.

La notion de *résilience* vient contrecarrer celle de la *gouvernance normative* qui a cru pouvoir « du passé faire table rase »¹⁸. Pourtant, c'est bien l'épaisseur sociétale des territoires, leur inertie et leur mémoire, qui expliquera l'impuissance de l'ingénierie sociale à métamorphoser les sociétés, dans l'urgence et sous l'effet de la redistribution de la rente internationale. Cette résilience-là n'est rien d'autre que le contrat social territorial qui se rappelle au bon souvenir des mécaniciens du développement.

Cette même vision désincarnée et « a-sociétale » a caractérisé l'approche des services de base et de leur gouvernance

Le phénomène d'encastrement : ni l'ingénierie développementaliste, ni les dispositifs d'offres en services de base n'échappent à la mémoire des territoires

L'approche dominante des services de base, très sectorisée et étanche, prévaut depuis près de deux décennies, inspirée par le paradigme normatif de la *gestion urbaine*, et contrainte par l'urgence¹⁹ de la réponse, par une croissance volontariste et technicienne²⁰ de l'offre et par la conception d'un modèle économique en totale apesanteur (urbaine, institutionnelle et sociétale). Mais un changement significatif de perspective est possible pour dépasser l'essoufflement de la conception *main stream*, d'inspiration technicienne et enfermée dans le périmètre et la multiplication des « projets ».

La conception dominante, plus volontariste qu'opérationnelle, n'est plus du tout aujourd'hui en capacité d'expliquer la nature des obstacles et de résoudre les facteurs bloquants auxquels est soumise l'offre de services dans les contextes d'urbanisation dynamique, prise dans une

18. Chant « L'Internationale ». Paroles de Eugène Pottier. 1871.

19. « A force de reporter l'essentiel au nom de l'urgence, on finit par oublier l'urgence de l'essentiel » rappelait Edgar Morin.

20. Ou technocratique lorsqu'elle est portée par des institutions de développement.

intrication multi-acteurs, caractérisée par une maîtrise d'ouvrage faible ou en construction ou parfois débordée par l'ampleur de la tâche.

En effet, l'offre de services en réseaux est enchâssée dans une complexité croissante de la *décision urbaine*. A côté de la multiplication des acteurs et des intervenants horizontaux²¹ et verticaux²², induite par la doctrine *top down* de la gouvernance, normative, s'ajoutent la descente vers le local (passage de la politique publique nationale à l'action publique territoriale), l'urgence de l'action publique, la logique d'intervention par secteurs « en silo » complètement étanche, l'obligation de résultats rapides et visibles. A tous ces facteurs, s'agrègent les nouvelles dimensions de l'action publique qui influent à des degrés divers sur l'offre de services : l'inclusion urbaine des pauvres, la démocratie, la participation, les droits de l'homme, la dimension « genre », la contrainte environnementale, les changements climatiques, l'impatience sociale, la concurrence des territoires, etc.

On a certes introduit la notion de *gouvernance*, de *participation* et de *régulation* pour prendre en compte cette évolution liée en particulier à un éventail élargi d'acteurs²³ de poids inégal et destinés à encadrer, à peser sur, voire à se substituer à la décision publique. Mais ces agencements du pilotage décisionnaire ont-ils permis d'incorporer l'impact économique des considérables montées en charge des appareils institutionnels des pays en développement et de leurs agglomérations ?

Les nouvelles normes d'une action publique devenue composite ont-elles intégré dans les modèles économiques en vigueur, les conséquences opérationnelles et économiques d'une urbanisation à la fois rapide et inégalement maîtrisée ? Comment la croissance des besoins de financements et les coûts induits de leur mobilisation, leur gestion et leur évaluation, a-t-elle été introduite dans une problématisation économique de la gouvernance ? De plus, parallèlement à la problématique de l'offre, la contrainte d'une attente sociale urbaine montante et irréversible ne signifie-t-elle pas, du côté de la demande, que les politiques publiques de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sont de moins en moins contingentes, de plus en plus contraintes. La *volonté politique* qui dicte les stratégies publiques nationales relatives aux services de base, est-elle

21. Collectivités territoriales, opérateurs, associations, ONG, lobbies, autorités déconcentrées.

22. Bailleurs internationaux, État national, services déconcentrés, Régions, Intercommunalités, Communes, Arrondissements.

23. Institutions internationales, État, ministères, services déconcentrés, agences, bailleurs, collectivités locales, opérateurs privés, ONG, groupes de pression, coopération décentralisée, etc.

encore une variable autonome *top down* ou bien n'est-elle pas maintenant surdéterminée par une impatience sociale de plus en plus active ? Après le « Droit à la ville » et à ses services, n'est-ce pas le « Devoir de Ville » performant et de qualité, qui est maintenant attendu de pied ferme par les urbains ?

Dans cette perspective, si des métropoles asiatiques et latino-américaines font évoluer leur ingénierie financière, de nombreux contextes urbains se caractérisent encore par un environnement foncier, financier et institutionnel souvent peu régulé et hors de toute anticipation maîtrisée de la dynamique démo-éco-spatiale, générant des territoires urbains discontinus, façonnés par un marcottage périurbain, un opportunisme foncier et par la marquetterie de l'urbanisme de projets. Des bouffées de revendications sociales viennent infléchir subitement les priorités de l'action publique ; la sous-optimalité des relations et interactions multi-institutionnelles, la puissance des groupes de pression, l'empreinte sur le paysage urbain de la spéculation foncière et immobilière, la force des logiques informelles de subsistance (en matière d'habitat, d'emploi, etc.), bousculent et tordent une vision technicienne, et démonétisent l'urbanisme formel et technocratique. Le contexte urbain de ces aires métropolisées, l'architecture institutionnelle, les contraintes sociétales, enveloppent et surdéterminent la fabrication des agglomérations et, par voie de conséquence, affectent directement la conception, l'extension et l'exploitation des services en réseaux.

Dans ces contextes, le cadre paradigmatique, censé constituer une grille de lecture pertinente pour rendre intelligible la dynamique de l'accès aux services essentiels, a-t-il évolué et intégré cette nouvelle donne ? Peut-on encore considérer que le développement des infrastructures en réseaux ne tient qu'à des variables sectorielles opérationnelles qui seraient du ressort de l'offre de services, elle-même réduite à l'opérateur, et lui-même ramené à une succession de projets ? Comment la fabrication composite des agglomérations et de leur aire métropolitaine, avec toute leur épaisseur urbanistique mais aussi sociétale, détermine-t-elle dorénavant les conditions de mise en œuvre de l'offre de services et les modalités d'implantation de ses réseaux, de ses coûts et de ses financements ?

N'est-il pas temps de revisiter l'approche de l'offre de services en réseaux non plus seulement en fonction d'une obligation de résultats mesurés en termes de taux de raccordement, mais de considérer l'obligation de moyens que sont une décentralisation appropriée, une concertation élargie, la contribution à la construction d'une maîtrise d'ouvrage territoriale ?

La question n'est plus de concevoir une offre de services idéale du point de vue technique et de sa gestion interne, dont chaque composante serait en théorie parfaitement efficiente, et qui évoluerait dans un environnement territorial et institutionnel totalement neutre et diaphane. De même, rassembler dans une « boîte noire » opaque, l'ensemble composite de contraintes opérationnelles, de facteurs bloquants ou de résistances (internes à la firme opératrice, ou externes et liées à la qualité de la maîtrise d'ouvrage ou à l'efficience interinstitutionnelle), en lui opposant la *bonne gouvernance*, ne permet pas d'aller au-delà de l'exhortation normative volontariste, voire moralisatrice.

Dans les contextes d'urbanisation rapide et de croissance macroéconomique émergente, il est peut-être temps de considérer une offre de services incrustée dans son contexte, de circonscrire les interactions systémiques avec les contraintes exogènes pour en connaître l'impact économique, d'admettre que la situation de cette offre de services peut s'expliquer aussi et peut-être surtout par des causes qui lui sont externes. Là est la véritable limite de la gouvernance normative.

De la gouvernance normative aux pratiques de synergies collaboratives territoriales

L'articulation entre la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales et les dynamiques multi-acteurs impulsées par l'action publique territoriale, est au centre de la problématique du développement local. Au-delà du cadre juridique, de l'ingénierie financière et de l'architecture institutionnelle, la qualité de la synergie entre les parties prenantes concernées représente aujourd'hui une composante stratégique de la dynamique de l'action publique locale : elle apparaît souvent comme un facteur bloquant, souvent évoqué, mais, en revanche, traité par les bailleurs, les autorités ou les opérateurs, par un contournement de l'obstacle par la création d'agences dédiées ou d'unités de gestion positionnées hors des organigrammes administratifs et de leur pesanteur.

En matière de gouvernance territoriale, depuis vingt ans, l'évolution et la mise en œuvre des paradigmes développementalistes ont conduit à une prolifération d'acteurs intervenant dans les projets et les territoires de l'action publique. Ce sont autant de scènes de gouvernance qui ont été créées.

Mais on doit constater que si le décor a bien été planté, en revanche, les modalités opératoires de ces synergies entre les parties prenantes, leurs fondements théoriques et leur compréhension sont restées impensées.

Généralement, le constat s'arrête à la boîte noire de la « coordination des parties prenantes ». Cette dernière référence devient une formule mobilisée pour exorciser les goulets d'étranglement de l'action publique territoriale. Elle prend la forme d'une incantation vide de contenu théorique et de stratégies opérationnelles d'évitement. Elle est le règne des essais et erreurs, mais sans capitalisation, ni conceptualisation. Elle apparaît comme un « trou noir » duquel vont surgir de nécessaires dispositifs de substitution ; ils peuvent au mieux donner de l'efficacité à des projets portés par le maître d'ouvrage délégué ou le maître d'œuvre. Mais ils tendraient plutôt à assécher la *capacity building* des collectivités locales et de leur maîtrise d'ouvrage territoriale.

En effet, comme nous l'avons présenté, les pouvoirs centraux mettront en œuvre, à l'échelle des territoires, des formes d'externalisation et de délégation vers des opérateurs, en superposant maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage déléguée. Ces dispositifs déconcentrés produiront au mieux certains résultats techniques sectoriels (habitat, transport, eau potable, déchets, etc.) mais ils n'apporteront aucune externalité positive en termes de contribution à la construction d'une synergie viable et pérenne entre les protagonistes locaux, sous l'égide de la collectivité locale.

Cette ingénierie organisationnelle propulsée par le haut, et destinée à installer une coordination technique ou technocratique, ne contribuera en rien à l'émergence d'une identité collective territoriale ; elle ne durera que le temps d'un « projet », sans engendrer aucun cadre institutionnel susceptible de prolonger un dialogue équilibré et permanent entre les multiples talents des territoires. Pas plus que ces dispositifs de substitution ne contribueront à renforcer la capacité de pilotage d'une maîtrise d'ouvrage territoriale légitime et démocratique²⁴.

Mais ces formes de substitution d'une coordination déconcentrée ne sont-elles pas la preuve de la difficulté considérable à faire fonctionner sur un mode volontariste les scènes de gouvernance à l'échelle des territoires ? Elles sont aussi l'illustration des limites qu'a rencontrées très

24. A cet égard, il est frappant de constater comment l'appui international à la décentralisation est conçu : il fait l'objet de programmes spécifiques de renforcement du mécano institutionnel et réglementaire de la décentralisation mais cette préoccupation décentralisatrice est totalement déconnectée des autres « projets » soutenus à l'échelle des territoires et desquels les collectivités sont généralement absentes.

vite la conception dominante et normative de la gouvernance, portée par la doxa développementaliste mais confrontée à une réelle incapacité à enclencher des synergies autonomes et vertueuses entre les protagonistes du développement local.

Par exemple, en matière de gouvernance du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, un document récent de l'OCDE va attester de cette difficulté.

En premier lieu, l'OCDE fait observer que :

The general move from a “top-down, hierarchical model” exerting sovereign control over the people and groups making up civil society to gradual involvement of public, non-state actors such as private and not-for-profit organisations (sic) and sectors at different levels has characterised (sic) public policy since the 1990s.

The traditional role of “governments” as the single decision-making authority has gradually been replaced by multi-level, polycentric governance demonstrating that a plethora of stakeholders can contribute to and better guide decision making. Water is affected by numerous external drivers and influences many other policy areas that are critical for economic development and well-being, including health, agriculture, land-use and spatial planning, poverty alleviation and energy²⁵.

Mais un quart de siècle plus tard, la dynamique multi-acteur dans le secteur hautement stratégique de l'eau potable reste toujours une problématique lancinante. L'OCDE laisse voir que la question de la coordination inter-acteur n'est pas résolue après 25 ans de dissémination appuyée des dispositifs de gouvernance. Depuis le Forum Mondial de l'Eau de Marseille (12-17 mars 2012), l'OCDE y a consacré trois années de travaux, rassemblant 215 parties prenantes internationales et traitant 69 études de cas. Au final, l'OCDE propose de renforcer non plus la participation, mais l'*engagement* des parties prenantes.

This report highlights the importance of stakeholder engagement and provides proven solutions that can be adapted and replicated. In this way, it seeks to inspire policy makers to reform and modernise (sic) their water governance frameworks towards greater inclusiveness.

25. *OECD Studies on Water. Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*. 2015, 279 p.

Cette approche volontariste entend convaincre les parties prenantes en indiquant les voies et les moyens d'un renforcement du dialogue multi-acteur. Mais cette perspective fait comme si elle agissait dans un univers neutre ou sur des acteurs qui seraient activement demandeurs de conseils et d'appuis en vue d'améliorer leur concertation. Dans cette perspective, les obstacles à une gouvernance vertueuse ne seraient qu'organisationnels et l'appétence commune des acteurs pour renforcer leur coordination, serait avérée, ce qui n'est pas certain, car les *faits sont têtus*²⁶ et les conflits d'intérêt aussi. La difficulté à coordonner n'est probablement pas seulement une question d'organisation, mais des enjeux de pouvoirs et d'intérêts se cachent derrière une apparente inertie.

Dans ces conditions, quels sont les processus qui poussent à mettre en phase diverses stratégies collectives dans des contextes multi-acteur et quels sont les mécanismes qui s'y opposent ?

En réalité, il faut plutôt distinguer les processus d'adhésion volontaire et ceux d'obligation nécessaire.

À cet égard, la loi du marché comme l'autorité politique et administrative de la chose publique s'imposent à tous et sont deux modalités possibles pour organiser la mise en cohérence et la coordination d'une part, des consommateurs et des producteurs, et d'autre part, des décideurs et des administrés. Ces mécanismes sont censés atteindre des points d'équilibre et de consensus dans des contextes caractérisés par de multiples différences, tensions et risques de conflits. Schématiquement, le marché et l'État lissent ainsi ces contraintes et ces oppositions pour faire émerger des points d'équilibre économique et politique. Nous l'avons vu précédemment, ces points d'équilibre sont d'autant plus instables que les forces qui sont le contrat social territorial et la fragmentation socio-spatiale, fonctionnent activement en sens opposé.

Mais avec la gouvernance multi-acteur, apparaît une situation distincte : il s'agit d'un collectif composé de protagonistes d'origines, de statuts et de pouvoirs différents, que ni la loi du marché pas plus que celle de l'autorité administrative, suffisent à obliger à œuvrer ensemble.

Cette situation va caractériser un territoire dont les décisions nécessitent l'avis, la consultation, l'expertise et surtout l'adhésion de multiples acteurs pour fonctionner en synergie proactive avec la maîtrise d'ouvrage. À cet égard, la décision territoriale est peut-être la forme la plus emblématique de la difficulté ou de la nécessité de voir opérer conjointement un collectif multi-acteur. La particularité de ce collectif est d'être placé sous l'égide d'un pouvoir politique municipal légitime mais souvent embryonnaire

26. Lénine, Lettre aux camarades, 1917.

face à d'autres parties prenantes nettement mieux armées pour entrer dans l'arène de la décision territoriale.

Car au-delà de l'éventail multi-acteur qui constitue l'apparence d'une scène de gouvernance, ce sont *l'adhésion et la confiance* qui sont l'essence de cette problématique émergente de la décision collective. Avec l'économie de marché, c'est le prix qui dicte sa loi et qui déclenche la décision d'acheter ou de produire. Avec l'État et son administration, ce sont la règle, la coercition et la sanction qui sont les trois piliers du pouvoir décisionnaire régalien. Mais ces deux paradigmes de la décision - marchande d'une part, et réglementaire d'autre part - ont inspiré les théories économiques - classique, néoclassique et marxiste - en occultant la possibilité de coopération consensuelle à base non marchande et non administrée. La domination de l'économie néo-classique a fini par évacuer du spectre des rationalités économiques, le paradigme de la coproduction d'une décision collective hors du prix et de la loi.

L'économie néoclassique a évacué cette forme de décision en mythifiant l'individualisme méthodologique : *l'homo economicus* est mû par une rationalité fondée sur la rareté, l'utilité et la concurrence.

L'économie marxiste a basé sa dialectique sur la structuration en classes mais ne reviennent-elles pas finalement une déclinaison duale de l'individualisme méthodologique, la « classe » se substituant à « l'individu » ? N'y aurait-il pas, face à face, la rationalité du prolétariat et la rationalité de la bourgeoisie, chacune évoluant de façon homogène, spécifique et antagonique en vertu des rapports de production dominants ?

Mais ces approches de l'économie marchande - qu'elle soit d'abord capitaliste puis marxiste - ne rendent pas compte de logiques qui sont à l'œuvre lorsque des agents sociaux, économiques et politiques, de statuts divers, sont amenés ou contraints à s'organiser collectivement pour prendre des décisions d'intérêt commun que ni le marché ni la loi ne peuvent régir.

Contemporary research on the outcomes of diverse institutional arrangements for governing common-pool resources (CPRs) and public goods at multiple scales builds on classical economic theory while developing new theory to explain phenomena that do not fit in a dichotomous world of "the market" and "the state." Scholars are slowly shifting from positing simple systems to using more complex frameworks, theories, and models to understand the diversity of puzzles and problems facing humans interacting in contemporary societies. The humans we

study have complex motivational structures and establish diverse private-for-profit, governmental, and community institutional arrangements that operate at multiple scales to generate productive and innovative as well as destructive and perverse outcomes.²⁷

Ce paradigme constitue la pierre angulaire de la gouvernance inductive comprise comme un processus dynamique d'adhésion collective, ou comme le résultat de synergies collaboratives alors que la gouvernance normative s'en tenait trop souvent à la construction formelle de scènes de gouvernance.

La référence à la *synergie collaborative*, conduit à poser les quatre interrogations suivantes :

- Le marché et l'État pouvant se révéler défaillants, dans quelles circonstances, des individus et des groupes s'unissent-ils pour atteindre des objectifs collectifs au service d'intérêts communs ?

- Comment ces coalitions d'acteurs fonctionnent-elles pour atteindre les objectifs collectifs envisagés ? Quels mécanismes sont à l'œuvre pour expliquer et fonder les vertus de ces coalitions ?

- Les pays en développement n'ont-ils pas été le terrain de jeu de la gouvernance normative ? Elle y a été diffusée à force budget selon des recettes standard et exogènes à travers une ingénierie développementaliste *top down*, pressée de faire table rase du passé. En revanche, dans les pays développés, les expériences inspirées par la gouvernance inductive s'étendaient progressivement à partir des pratiques endogènes territoriales et permettaient une exploration conceptuelle de ces initiatives locales. Comment concevoir une extension de la synergie collaborative dans les contextes en développement ?

- Une lecture économique des gouvernances (normative vs inductive) est-elle pertinente ?

27. « Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems », Prize Lecture, December 8, 2009 by Elinor Ostrom. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN 47408, and Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University, Tempe, AZ, U.S.A.

Le marché et l'État pouvant se révéler défaillants, dans quelles circonstances, des individus et des groupes s'unissent-ils pour atteindre des objectifs collectifs au service d'intérêts communs ?

Il convient de rappeler les différentes natures de biens matériels ou immatériels²⁸ :

- Bien privé
- Bien public
- Bien de club
- Bien commun

Ce bien commun se caractérise par sa nature non exclusive et par son caractère rival.

Cette définition des biens communs (Rivalité + Non Exclusivité) suppose une gestion communautaire des ressources matérielles ou immatérielles ne pouvant pas être appropriées individuellement ; elle conduit un ensemble d'acteurs à en organiser collectivement les conditions d'accès, la maintenance et la préservation (exemple : l'air et l'atmosphère, un stock halieutique en zone maritime internationale, mais aussi les logiciels libres, la propriété intellectuelle, etc.). L'absence de régulation de ces ressources aboutit inmanquablement à leur surexploitation et plus largement à un résultat perdant-perdant.

La notion de gouvernance ne doit-elle pas être rapprochée de la notion de biens communs ? Cette perspective est étayée par la typologie des biens

28. Deux principes structurent cette construction proposée par Paul Samuelson (1954) :

Le principe de rivalité : plusieurs agents économiques ne peuvent pas prétendre utiliser en même temps le même bien. La consommation de l'un empêche la consommation de l'autre.

Le principe d'exclusion : l'usage du bien par un agent économique n'est pas en accès libre mais peut être limité par le prix ou des barrières à l'entrée (abonnement, péage).

Ces deux principes de rivalité et d'exclusion définissent séparément quatre situations distinctes :

- exclusivité : l'accès et la consommation d'un bien imposent le paiement d'un prix / non exclusivité : il est impossible d'empêcher l'accès et la consommation d'un bien à un agent économique qui refuse pourtant d'en payer le prix

- rivalité : l'utilisation d'un bien par un agent économique a un prix ou prive les autres agents de la consommation de ce même bien / non rivalité : l'accès et la consommation d'un bien par un agent économique n'affectent pas la consommation des autres agents.

proposée par Pierre Calamé (2003 - pp 222-223). Il reprend implicitement l'idée de rivalité et d'exclusivité mais en les désignant sous les termes de *partage* et de *destruction*, en introduisant quatre catégories de biens dont trois qui « se détruisent en se partageant » (*biens publics*²⁹, *ressources naturelles*³⁰, *biens et services aux personnes*³¹) et une quatrième qui, à l'inverse, « se multiplient en se partageant » :

« La quatrième catégorie enfin, la plus intéressante pour l'avenir, est constituée des biens et services qui se multiplient en se partageant. Cette algèbre paradoxale où deux divisé par deux égale quatre est celle de la connaissance, de l'information, de la relation, de la créativité, de l'intelligence, de l'amour, de l'expérience, du capital social. Ce que je donne, je le garde, et je m'enrichis de ce que l'autre me donne. Logiquement, de tels biens et services devraient relever non du marché mais de la mutualisation: je reçois parce que je donne ».

En se dégageant de la vision volontariste et exogène qui caractérise la gouvernance normative, la gouvernance collaborative et la dynamique inductive qu'elle suppose, ne peuvent-elle pas être regardées à l'aune des catégories de « bien communs » ou de « communs » ?

Revenons sur l'idée de biens communs et de leur gestion. On rappellera brièvement qu'elle surgit en 1968 avec le fameux article du biologiste Garret Hardin, intitulé « La Tragédie des Communs ». En partant de l'exemple d'un pâturage laissé en accès libre pour les éleveurs, G. Hardin

29. « La première catégorie, à laquelle on pourrait réserver l'expression de "bien public" *stricto sensu* englobe les biens qui se détruisent en se partageant ou qui, quand ils existent et sont produits, bénéficient à tous sans que l'usage par l'un exclue l'usage par l'autre. Ceux-là appellent une gestion collective ». (*Ibid.* Calamé 2003)

30. « La deuxième catégorie, que l'on pourrait qualifier de "ressources naturelles", au sens le plus large du terme, englobe les biens qui se divisent en se partageant et sont en quantité finie. Ces biens appellent une gestion économique pour les mobiliser, les entretenir, les reproduire mais leur quantité ne dépendant que partiellement de l'ingéniosité humaine, leur répartition relève de la justice sociale autant et plus que de l'économie marchande ». (*Ibid.* Calamé 2003)

31. La troisième catégorie englobe les biens et services qui se divisent en se partageant mais qui sont avant tout le produit de l'ingéniosité et du travail humain. Ce sont principalement les biens industriels et les services aux personnes. Ils peuvent, comme on l'a vu, être considérés comme biens et services indispensables et relever par « vocation » ou par « répartition » d'une gestion publique mais ils sont bien adaptés par ailleurs à une régulation par le marché, en tant que mode décentralisé d'affectation et de combinaison des ressources ». (*Ibid.* Calamé 2003).

démontre, dans un contexte de propriété commune, que leur intérêt individuel de maximisation de l'utilité du pâturage, est incompatible avec la préservation de la ressource. La nationalisation ou, au contraire, la privatisation sont les seules issues à ce dilemme qu'engendre l'avidité des agents économiques. Au tournant des années 70, dans le contexte de la vague montante du néolibéralisme, c'est cette dernière option qui sera promptement adoptée par la doctrine dérégulationniste, l'appropriation privée apparaissant comme le seul moyen de garantir la préservation du capital naturel.

Pourtant, son fondement idéologique sera battu en brèche par des exemples nombreux qui attestent qu'historiquement, une gestion collective adaptée³² des espaces forestiers et halieutiques, des bassins versants, des périmètres d'irrigation ou de pâtures, a été assurée en régulant, sur un mode communautaire, leur accès et leur usage pour en permettre la préservation et la reproduction.

Sur les plans théoriques et empiriques, et comme le rappelle Jeremy Rifkin (2014 - p. 235), c'est d'abord Carol Rose en 1986 qui répliquait à G. Hardin dans un article intitulé « The Comedy of the Commons » en rappelant que : « il existe en dehors de la propriété purement privée et de la « propriété publique », une forme distincte de propriété publique par essence » qui n'est pleinement contrôlée ni par l'État ni par les agents privés. [C'est] une propriété « possédée » collectivement et « gérée » par la société en général, avec des droits d'une autre nature, et en fait plus forts que ceux d'un quelconque administrateur de l'État » (pp 720). Quatre ans plus tard, Elinor Ostrom et Charlotte Hess (2007) vont démontrer à leur tour la thèse de G. Hardin. Puis, en étudiant les ressources en pool commun (*Common Pool Resources*), Elinor Ostrom, Prix Nobel d'économie en 2009, développera, du point de vue de l'économie politique, une approche institutionnelle. Le terme « institutionnel » prend ici un sens large puisqu'il renvoie aux règles et aux liens capables d'agir sur la régulation des sociétés et de leur économie. Dans cette acception, Elinor Ostrom considèrera que les limites du marché et de l'intervention publique justifient qu'il puisse être préférable de régler la question de la coordination en laissant les protagonistes définir entre eux (*self governance*) les arrangements les plus convenables. Pour Elinor Ostrom, il n'y a pas concurrence entre le marché, le règlement et la collaboration.

32. Combinant en général différentes modalités : règles coutumières, autogestion, prix de marché et règlement administratif.

Comment ces coalitions d'acteurs fonctionnent-elles pour atteindre les objectifs collectifs envisagés? Quels mécanismes sont à l'œuvre pour expliquer et fonder les vertus de ces coalitions?

Lorsqu'il s'agit d'établir un choix collectif dans une *situation de dilemme social*, les solutions fondées sur la confiance, la réciprocité et l'équité se révèlent les plus appropriées. Dans cette perspective, « Les communs sont des lieux d'expression de la société et, à ce titre, des lieux de résolution de conflits »³³.

Que ce soit à l'échelle de « projets » ou d'un territoire dans son ensemble, la mise en synergie des dynamiques socio-territoriales peut être considérée comme un bien commun, comme une ressource immatérielle, spécifique aux territoires, non pas nécessairement préexistante mais comme un possible -voire nécessaire- capital social à constituer de façon endogène, à préserver et à développer, activateur des conditions du développement local équilibré et soutenu par les protagonistes d'un territoire donné. Mais cette synergie ne se décrète ni de l'extérieur, ni de l'intérieur ; elle est non marchande dans ses tenants, collaborative dans son processus et à vocation gagnant-gagnant dans ses aboutissants ; elle ne peut être fondée que sur l'adhésion, sur une confiance réciproque et la perspective d'un partage équitable des retombées. Ses caractéristiques sont liées à la taille de l'entité géographique et démographique considérée, en observant que chaque commun est un cas d'espèces.

Pierre Calamé dans son ouvrage « la Démocratie en miettes » prolonge cette approche en abordant frontalement la question de la gouvernance comme mode de régulation spécifique. L'approche retenue par le Responsable de l'*Institut de recherche et débat sur la gouvernance* (IRG) ne se limite pas en affirmer l'existence et la reconnaissance : il analyse les ressorts profonds de ce que nous dénommons la *synergie collaborative* par opposition à la *bonne gouvernance* normative.

En tournant le dos à la décision de type administrative strictement descendante, la gouvernance devra s'appuyer sur un processus de décision informé en permanence, avec ses rétroactions et ses ajustements permettant un diagnostic dynamique renseigné. Et c'est au cœur de ce processus que sont instillés de nouveaux facteurs garants d'une efficacité de long terme, reproductible et durable de l'action publique. Elle consiste à travailler sur les métadonnées de la décision, en amont et en aval.

33. Hervé Le Crosnier http://www.alternatives-economiques.fr/le-prix---nobel---a-elinor-ostrom--_fr_art_633_44275.htm

Pierre Calamé désignera la succession des séquences que sont l'élaboration de la décision, sa mise en œuvre et son évaluation, comme étant le *cycle de la gouvernance*.

« La gouvernance est un art tout d'exécution qui ne se comprend qu'à partir de la vie quotidienne. Cet art du circonstanciel, de la recherche de la pertinence de l'action ici et maintenant, de la construction de principes déduits de l'usage s'oppose à la propension si fréquente d'un État, qui depuis le siècle des Lumières s'assimile volontiers à la Raison, voire à la Vérité, à prétendre dégager de cette raison et de cette vérité des règles universelles ».

Cette conception de la gouvernance est créative : elle privilégie le processus de prise de décision et d'élaboration des solutions de coordination, en questionnant radicalement l'importation et la transposition de modèles. Les solutions techniques en tant que telles, importent moins que les conditions amont qui auront permis leur élaboration et leur mise en œuvre. Elle « ne se réduit plus à des institutions et à des règles mais englobe un ensemble complexe de pratiques sociales ». (*Ibid.* p.108).

Cette gouvernance que Pierre Calamé dit *légitime* s'applique à tous les choix collectifs, en partant de la diversité pour atteindre l'unité :

« Qu'il s'agisse de la gestion de la biosphère, de l'encadrement de l'économie ou de l'organisation de la société tout entière, l'art de la gouvernance consiste à atteindre le maximum de cohésion avec la plus grande liberté d'initiative, la plus grande unité avec la plus grande diversité. Toute innovation locale qui s'avère mieux adaptée, qui accroît le capital social, qui élargit en définitive la palette des réponses tout en respectant un certain nombre de principes communs est un progrès pour tous ».

En ce sens, une gouvernance collaborative n'est rien d'autre qu'un contrat social territorial vivant, renouvelé au quotidien et évolutif allant au-delà de la dictature de la majorité.

Avec cette notion de gouvernance collaborative qui apparaît comme un processus à la fois profond, systémique et contingent, on pourra faire référence ici à la *pensée complexe* d'Edgard Morin (1995) :

« Quand je parle de complexité, je me réfère au sens latin élémentaire du mot "complexus", "ce qui est tissé ensemble". Les constituants sont différents, mais il faut voir comme dans une tapisserie la figure d'ensemble. Le vrai problème (de réforme de pensée) c'est que nous avons trop bien

appris à séparer. Il vaut mieux apprendre à relier. Relier, c'est-à-dire pas seulement établir bout à bout une connexion, mais établir une connexion qui se fasse en boucle ».

La gouvernance collaborative est par définition transversale ; par l'implication des protagonistes, les valeurs partagées et un projet commun, elle est plus que la somme des parties.

La gouvernance territoriale multi-acteur est un exemple avéré de complexités, car si :

« Les États ont admirablement supervisé la gestion de nombreux biens publics, des réseaux routiers et des canalisations aux services postaux et aux écoles publiques, ils se sont souvent montrés incapables de comprendre la dynamique très complexe qui fait de chaque situation locale une expérience unique. Un ensemble de prescriptions et protocoles « à taille unique » peut souvent conduire à la pire gabegie – notamment quand ceux qui surveillent leur application sont des bureaucrates anonymes, sans liens avec les populations qu'ils administrent ».

L'approche de Jérémy Rifkin va opérer un séquençage pertinent qui décompose l'origine historique de la régulation collaborative (les communs) et son enjeu (la préservation des ressources naturelles). Il transpose ensuite le caractère collaboratif du mode de régulation de ces ressources en l'appliquant à des biens communs d'une autre nature, fondé sur la construction d'un capital social : l'internet de communication et l'internet de l'énergie. Il en déduit que la logique de partage et la production à grande échelle tendent à faire que « le coût marginal de main d'œuvre de la production automatisée d'unités additionnelles d'un produit se rapproche chaque jour davantage de zéro ». (*Ibid.*, p. 190). Ce postulat remettra même en question la production capitaliste et son existence puisque le taux de profit tendrait vers zéro.

Sur la base de ce constat, J. Rifkin prend le risque de situer la fin du capitalisme autour de 2060³⁴. La baisse tendancielle du taux de profit n'est pas une idée neuve, elle avait été énoncée par Karl Marx³⁵, elle devait elle aussi conduire à la fin du capitalisme...Mais que l'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, la puissante capacité de reproduction et de récupération du capitalisme ont toujours rendu très osées de telles prédictions.

34. Mais le moment venu, qui s'en souviendra ?

35. Marx K., (1957), *Le Capital* - Livre III. Le procès d'ensemble de la production capitaliste.

A cet égard, les orientations qui se dessinent effectivement, laisseraient voir exactement le contraire de la prédiction de J. Rifkin puisque la logique collaborative vient élargir encore davantage le champ des services marchands, fondés initialement sur le partage (MOOC³⁶, *couchsurfing*³⁷, covoiturage, *coworking*) et les coalitions d'intérêt, (*crown funding*, peer-to-peer lending³⁸, auction web³⁹) en faisant reculer la régulation attendue de l'État. Le spectre des activités collaboratives est aujourd'hui considérable⁴⁰ et concerne tous les domaines (du *colunching*⁴¹ jusqu'au parking chez l'habitant). Elles sont certes initiées sous forme de petites entités à but non lucratif et peuvent le rester mais elles sont aussi devenues des entreprises commerciales de niveau international et cotées en bourse⁴².

Il est clair que les initiatives collectives se multiplient et qu'elles semblent indiquer qu'à côté de la concurrence et du règlement, la collaboration peut être aussi un mode de régulation des échanges⁴³. Mais ces synergies collaboratives, structurées et efficaces, restent situées dans le domaine de la consommation. Fondées à la fois sur une éthique et une contrainte économique, ces initiatives sont guidées par un souci d'efficacité collective. Cette dernière est rendue possible par le partage, le troc d'objets et le regroupement de participants adossé au réseau web : il

36. *Massive Open Online Courses*.

37. Services d'hébergement temporaire et gratuit, de personne à personne.

38. Prêts directs entre particuliers, sans intermédiation bancaire.

39. Réseau d'enchères tel EBay.

40. <http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>.

41. Rencontrer ces personnes en quelques clics lors de repas thématiques et géolocalisés. <http://www.colunching.com/pages/particulier#topy>.

42. Google en 2004, E-bay, Amazon,

43. Rachel Botsman, fondatrice du mouvement de la consommation collaborative aux États-Unis, propose de distinguer trois systèmes de consommation collaborative :

- Les product service systems permettent de transformer un produit en service : l'autopartage, les vélos en libre-service ou encore la location (organisée par un intermédiaire ou entre particuliers) seraient à placer dans cette catégorie. Ces plateformes s'inscrivent dans le cadre plus général de l'économie de fonctionnalité.

- Les systèmes de redistribution organisent le passage de biens d'une personne les possédant à une personne les recherchant. C'est le principe du C to C et des plateformes comme PriceMinister, LeBonCoin mais aussi du troc, du don, de l'échange, etc.

- Les styles de vie collaboratifs regroupent les formules de partage de ressources immatérielles entre particuliers : espace, temps, argent, compétences. *Couchsurfing*, *colunching*, *coworking*, *cohabitat*, prêts entre particuliers, achats groupés feraient ainsi partie de cette catégorie.

permet techniquement à la fois la rencontre instantanée des besoins et des demandes ainsi que la spécification des produits et des services échangés, un détour institutionnel presque inexistant.

Pourquoi cette logique collaborative semble-t-elle se cantonner au domaine matériel de la consommation économique et intéresser au plus haut point les consommateurs et autres utilisateurs qui se sont emparés d'un outil numérique en réseau en leur ouvrant de nouvelles perspectives d'échange matériel ? Pourquoi cette logique de coopération peine-t-elle à se révéler et à s'étendre dans le domaine de la décision d'ordre politique et sur un territoire donné ?

La différence tient sans doute au fait que les consommations collaboratives partent de rien et investissent un domaine totalement nouveau. En revanche, en matière politique, les collectivités préexistent en tant qu'institution caractérisée par le pouvoir qui y est attaché et qu'il s'agirait de partager avec d'autres acteurs au nom d'une gouvernance collaborative. Si le pouvoir territorial politique et économique reste appréhendé comme un stock de faveurs à distribuer et de rentes à préserver dans l'entre-soi, la seule gouvernance qui peut faire un temps illusion est celle normative, exogène descendante, produit de l'ingénierie développementaliste.

En revanche, si la capacité de pilotage politique d'un territoire est vécue comme un capital à faire fructifier collectivement et à reproduire sur un mode élargi selon une logique gagnant-gagnant, avec un niveau de coûts de transaction convenable, alors la synergie collaborative en devient l'instrument.

*Les pays en développement,
terrain de jeu de la gouvernance normative ?*

Cette gouvernance normative y a été diffusée à force budget selon des recettes standard et exogènes à travers une ingénierie développementaliste *top down*. En revanche, dans les pays développés, les expériences inspirées par la gouvernance inductive s'étendaient progressivement à partir des pratiques endogènes territoriales et permettaient une exploration conceptuelle de ces initiatives locales.

A cet égard, on observera que l'approche critique de la gouvernance telle qu'elle est envisagée au Nord par certains auteurs systémiques, ignore pourtant deux processus majeurs :

- le premier porte sur l'instrumentalisation qui a été faite dans le sillage du consensus de Washington et largement portée par la Banque mondiale, de la notion de gouvernance à travers une ingénierie institutionnelle particulièrement destinée aux pays en développement. Si les fondements de cette gouvernance normative ont bien été questionnés par les approches systémiques et *légitimes* (Pierre Calamé) de la gouvernance, en revanche, l'exportation systématique du *modus operandi* de la gouvernance normative dans les territoires en développement, n'a pas été prise en considération. Les critiques formulées par les thuriféraires de la gouvernance légitime sont d'ordre théorique et épistémologique ; elles ne sont pas allées jusqu'au démontage des conséquences sur les territoires, des expérimentations conditionnées par la gouvernance normative. Les PVD ont été soumis à l'expérimentation de cette gouvernance normative dont la puissance financière a pu, dans le contexte de ces pays, promouvoir une logique économique redistributive en générant le marché de l'aide, qui n'était pas exactement celui que l'on entendait.

- Dans le prolongement de l'observation précédente, il existe un second point aveugle des critiques faites à la gouvernance normative : il concerne l'absence d'une lecture économique de son inefficience avérée. En effet, une ingénierie normative impulsée dans l'urgence pour tenter de faire fonctionner d'improbables scènes de gouvernance, sans véritable considération du contexte, va générer d'importants surcoûts pour la collectivité (surcoûts induits par la création et le fonctionnement de modes de coordination inefficaces et non compensés par des effets positifs présents ou futurs). En revanche, une gouvernance équilibrée permettrait aux protagonistes de faire converger leurs points de vue vers un niveau de consensus acceptable ; cette synergie vertueuse supposerait certes un coût budgétaire incompressible assumé par la collectivité territoriale, mais elle génèrerait de puissantes externalités positives.

Mais dans tous les cas, une possible lecture économique de ces deux réalités distinctes n'a jamais été envisagée. On pourrait arguer d'une difficulté méthodologique certaine. Cependant, que ce soit la *corporate governance* avec ses coûts de transaction invisible, ou l'économie de l'environnement et ses évaluations contingentes, elles ont montré que la dimension méthodologique n'était pas une frontière infranchissable. Plus exactement, il faut distinguer d'une part, la précision chiffrée et la mesure quantitative d'une variable, et d'autre part, la démarche heuristique qui vise à comprendre la nature et la formation des différentes charges – visibles et invisibles – qui entrent en ligne de compte dans le coût économique de long terme.

Parallèlement, il conviendrait de prendre en considération les gains directs comme les externalités que génèrent ces différentes approches de la gouvernance.

Pourtant en aucun cas, il ne s'agit pas d'établir une analyse coûts/avantages de ces deux formes de dynamiques d'acteurs (la gouvernance normative vs la synergie collaborative). Mais d'observer que dans les contextes des pays en développement, le volontarisme de la gouvernance normative a non seulement généré un coût direct couvert par de confortables subventions nationales et internationales, en produisant peu d'effets positifs tangibles en termes de pilotage effectivement concerté des territoires et de construction de maîtrise d'ouvrage, mais va en outre générer un ensemble de surcoûts qui vont bien au-delà du coût nécessaire que supposerait une gouvernance *convenable*, comme le dirait Pierre Calamé. A cela s'ajoute, la tendance probable à l'augmentation réelle – au-delà de l'inflation – et irrépressible de ces surcoûts induits par une multiplication des acteurs dont le dialogue, la mise en synergie complexe et à forte incertitude n'a pas été pensée.

Pourtant la construction de ces synergies locales est aujourd'hui le passage obligé de toutes les injonctions internationales, des politiques publiques nationales, comme des actions collectives menées à l'échelle des territoires.

Bibliographie

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J-P. et OLIVIER DE SARDAN J-P., *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Editions APAD, Khartala, 2000.

CALAME P., *La Démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance*, Descartes & Cie / Charles Léopold Mayer, 2003, 336 p

FOUCAULT M., (2004), *Sécurité, territoire, population: Cours au Collège de France (1977-1978)*, éd. Senellart, Michel Gallimard, Paris, Editions du Seuil 2004.

HARDIN G., « The tragedy of the commons », *Science*, 162, 13 décembre 1968, p. 1243-1248.

HESS C. et OSTROM E. (éd.), *Understanding knowledge as a commons*, MIT Press, 2007.

MARX K., *Le Capital* - Livre III. *Le procès d'ensemble de la production capitaliste*, 1957.

MORIN E., « La stratégie de reliance pour l'intelligence de la complexité », in *Revue Internationale de Systémique*, vol. 9, n° 2, 1995.

RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Calmann Lévy, 1982, pp. 3-32.

RIFKIN J., *La nouvelle société du coût marginal zéro. L'internet des objets. L'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*, Les Liens qui libèrent, 2014, 510 p.

ROSE C., « The Comedy of the Commons », *University of Chicago Law Review*, vol. 53, n° 3, 1986, 1086, p.720.

SAMUELSON P.A., « The pure theory of public expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n° 4, 1954, p. 387-389.

Les auteurs

Jean-Marie BALLOUT est docteur en Géographie et Aménagement de l'espace, membre associé des unités mixtes de recherche GRED (UPVM/IRD) et EMAM (Université François Rabelais – Tours/CNRS). Il occupe actuellement la fonction d'assistant temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Paul Valéry – Montpellier. Ses travaux portent, notamment, sur l'Urbanisme de projet au Maghreb, à travers l'analyse des systèmes d'actions, des modalités de mises en œuvre et des effets territoriaux de projets d'aménagement emblématiques. Contact : jmballout@yahoo.fr

Monique BERTRAND est directrice de recherche à l'IRD et membre du Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains et asiatiques (UMR 245 Université Paris Diderot, INALCO et IRD). Elle est spécialiste des villes africaines et auteure de nombreuses publications sur le Mali et le Ghana. Contact : monique.bertrand@ird.fr

Raffaele CATTEDRA est professeur de Géographie, d'Urbanisme et d'Aménagement à l'Université Paul Valéry de Montpellier et membre du GRED. Ses domaines de compétence sont les politiques urbaines et la gouvernance urbaine dans les pays de la Méditerranée. Contact : raffaele.cattedra@univ-montp3.fr

Julie CHARLES-DOMINÉ est docteure en Géographie de l'Université d'Aix-Marseille. A travaillé pendant plusieurs années au Bénin,

au Congo-Brazzaville et en Haïti comme consultante et assistante technique internationale dans des projets de développement urbain. Contact : charlesdom@yahoo.fr

Claude de MIRAS est directeur de recherche émérite de l'IRD. Il est membre du LPED. Longues expériences de recherche dans les contextes en développement (Côte-d'Ivoire et Afrique de l'Ouest, Caraïbes, Équateur, Vietnam, Maroc). A partir du Maroc, (2008-2013), a développé un programme de recherche portant sur la gouvernance des territoires décentralisés. D'abord menées en collaboration avec la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère marocain de l'Intérieur (conception d'un diagnostic multi-acteurs du secteur urbain de l'hygiène et de la salubrité publique au Maroc), puis axées sur la capitalisation du Projet INDH-INMAE (Lyonnaise des Eaux de Casablanca) de l'accès à l'eau et à l'assainissement des quartiers précaires du Grand Casablanca, ces recherches ont été développées dans le cadre du programme « Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement. Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs » appuyé par l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI). Actuellement (2015-2016) en synergie avec Aziz Iraki et l'INAU, un programme d'études et de formation sur le thème de la gouvernance territoriale est développé avec l'Ecole de Gouvernance et d'Economie de Rabat sous les auspices de Mohamed Tozi, son Directeur. Contact : cldemiras@yahoo.fr

Elisabeth DORIER est professeure de Géographie à l'Université d'Aix-Marseille et membre du LPED où elle est responsable scientifique de l'axe TRAMES. La démarche scientifique de l'axe TRAMES concerne la caractérisation des conditions de la durabilité de territoires : espaces urbains et structures régionales, en mettant l'accent sur l'action publique territoriale et la gouvernance de l'environnement (ressources naturelles, services, nuisances, biodiversité, etc.). Contact : dorier_elisabeth@yahoo.fr

Jihad FARAH est actuellement professeur assistant en Architecture et Urbanisme à l'Université Libanaise. Il a présenté une thèse sur les gouvernances municipales et les différenciations sociospatiales dans les banlieues de Beyrouth à l'Université de Liège en 2011. Il a réalisé un post-doctorat en 2013 à l'Institut d'Urbanisme de Lyon. Il a travaillé de 2011 à 2014 sur différents projets de recherche au sein des unités de recherche LEMA et Lepur à l'Université de Liège. Contact: jihadfarah@gmail.com

Aziz IRAKI est architecte-géographe, professeur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU) de Rabat. Ses recherches ont longtemps porté sur les questions de développement rural autour de l'évaluation des politiques publiques, l'action collective, les échelles de l'intervention publique. Il s'est aussi intéressé aux questions de gouvernance urbaine au Maroc à travers le prisme de l'habitat social ou de l'étalement urbain et de la place des élites locales. De même que ses recherches récentes portent sur les mobilisations collectives et l'intermédiation dans les quartiers d'habitat insalubre. Il coordonne depuis 2010, une formation doctorale à l'INAU « Urbanisme, gouvernance urbaine et territoires ». Contact : aziz_iraki@yahoo.fr

Julien LE TELLIER est chargé de mission Approches territoriales du Plan Bleu. Titulaire d'un doctorat de Géographie (Aix-Marseille Université), il a réalisé un post-doctorat au Maroc et mené des études urbaines sur la gouvernance territoriale, l'habitat précaire, l'accès aux services essentiels et l'intermédiation sociale. Julien Le Tellier a rejoint le Plan Bleu en 2009 après avoir conduit des projets sur les mobilités urbaines, les destinations touristiques et la gestion des zones côtières. Il fait actuellement partie de l'équipe en charge de la révision de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD). Contact : jletellier@planbleu.org

Gabriel MIGUEZ est chargé de mission et responsable de la cellule « Ville de Demain » auprès du groupement Suez Environnement - LYDEC, opérateur de services publics marocain qui gère la distribution d'eau et d'électricité, la collecte des eaux usées et pluviales et l'éclairage public à Casablanca. Il est diplômé de Sciences Po Paris. Contact : gabmiguez@gmail.com

Fernanda MOSCARELLI est actuellement enseignante chercheur à la Faculdade Meridional au Brésil et post-doctorante au IPPUR – Université Fédérale du Rio de Janeiro, sous la supervision du professeur Mauro Kleiman. Lors de l'Atelier TURGO, elle était doctorante au GRED – UPV/IRD, sous la direction du professeur Jean-Marie Miossec. Sa thèse, soutenue en 2013, a porté sur la prise en compte du développement durable dans le processus de planification actuel à travers les cas des villes de Montpellier et Grenoble. Contact : fe_moscarelli@yahoo.com.br

Catherine PAQUETTE est urbaniste et chargée de recherche à l'IRD, membre du Laboratoire Population Environnement Développement (LPED) depuis début 2013. Elle conduit des travaux de recherche et d'expertise en partenariat avec des universités et centres de recherche

latino-américains dans les domaines de l'action publique urbaine, des politiques locales et nationales d'habitat, de la planification urbaine et des mobilités dans les métropoles d'Amérique latine. Elle est actuellement affectée au Mexique, depuis septembre 2012, où elle collabore avec différentes institutions académiques, le gouvernement fédéral et des collectivités locales. Contact : catherine.paquette@ird.fr

Jacques TELLER est professeur en Urbanisme à l'Université de Liège. Il y dirige l'unité de recherche LEMA. Il est actuellement chef du département d'Architecture, Géologie, Environnement et Construction à la faculté de sciences appliquées. Contact: jacques.teller@ulg.ac.be

Vicente UGALDE est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Panthéon-Assas. Il est enseignant-chercheur au Centre d'Études Démographiques, Urbaines et Environnementales (CEDUA) au Colegio de México (COLMEX) où il enseigne les cours de gouvernement local et de politiques environnementales. Son domaine de recherche est les politiques environnementales, qu'il analyse à travers le droit, son application et ses conflits. Il est chercheur niveau I du Système National de la Recherche (SNI) du Mexique. Contact : vugalde@colmex.mx

Achevé d'imprimer en juin 2017
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery – 58500 Clamecy
Dépôt légal : juin 2017 – N° d'impression : N100319

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

De quelles *gouvernances* traite cet ouvrage ? De la gouvernance non normative : celle qui n'est pas une somme d'injonctions, de règles administratives ou de périmètres institutionnels, mais d'abord un ensemble complexe de pratiques sociales, de consensus transitoires et d'équilibres labiles à l'échelle d'un territoire.

Cet ouvrage se propose donc d'interroger des gouvernances territoriales en situation, à partir de cas aussi variés que ceux liés aux différents services urbains (transport, décharge publique, eau et assainissement) d'une grande métropole, ou à la planification territoriale.

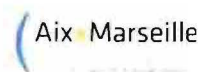
Comment une coordination territoriale de l'action publique et collective peut-elle émerger de processus de déconcentration encore très centripètes, de décentralisations souvent inachevées, d'un « urbanisme de projets » dispersé ? L'efficacité de l'action publique se cherche dans des champs politiques souvent fragmentés et marqués par une multiplicité d'acteurs publics et privés. Elle demande d'analyser les processus conflictuels, décisionnels et politiques dans leur capacité à produire des consensus viables.

À cet égard, que nous disent les expériences ayant débouché sur une action publique coordonnée localement par un acteur ayant acquis une certaine légitimité politique ? Dans cette perspective, les contributeurs à cet ouvrage analysent l'intimité systémique de onze contextes très diversifiés, allant de l'Afrique subsaharienne (Bénin, Congo-Brazzaville, Mali) à ceux de pays d'Europe occidentale (Italie, France) en passant par des pays d'Amérique latine (Mexique), du Maghreb (Maroc) ou du Moyen Orient (Liban).

Aziz Iraki, professeur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat, coordinateur scientifique de l'école doctorale Urbanisme, Gouvernance et Territoires.

Claude de Miras, directeur de recherche émérite de l'Institut de Recherche pour le Développement, membre du Laboratoire Population Environnement Développement (Marseille). Professeur associé de l'École de Gouvernance et d'Économie (Rabat).

Ont également contribué à cet ouvrage : Jean-Marie Ballout, Luigi Bellino, Monique Bertrand, Raffaele Cattedra, Julie Charles-Domine, Elisabeth Dorier, Jihad Farah, Julien Le Tellier, Maurizio Memoli, Gabriel Miguez, Fernanda Moscarelli, Catherine Paquette, Matteo Puttilli, Jacques Teller et Vicente Ugalde.



9 782811 118099

ISBN : 978-2-8111-1809-9

32 €