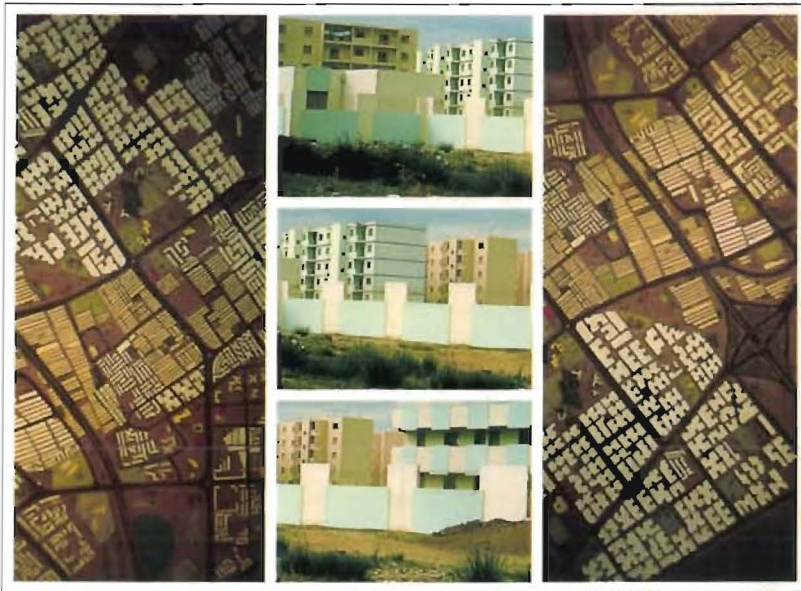


# L'URBAIN DANS LE MONDE ARABE

## Politiques, instruments et acteurs



*Sous la direction de*  
**Pierre SIGNOLES**  
**Galila EL KADI, Rachid SIDI BOUMEDINE**

**Institut de Recherche et d'Etudes  
sur le Monde Arabe et Musulman**

---

*Collection «Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord»*

**L'URBAIN**  
**DANS LE MONDE ARABE**  
**POLITIQUES, INSTRUMENTS ET ACTEURS**

sous la direction de  
**Pierre SIGNOLES**  
**Galila EL KADI, Rachid SIDI BOUMEDINE**

avec la collaboration de  
**Abdelmajid ARRIF**

 **CNRS EDITIONS**

*Photographies de la couverture* : Abdelmajid Arrif  
et Jean-Charles Depaule

© CNRS ÉDITIONS, Paris 1999  
ISBN : 2-271-05586-5  
ISSN : 0242-7540

***L'urbain dans le Monde Arabe : politiques, instruments et acteurs***, enrichi de quelques textes écrits pour cette édition, rassemble les communications – revues et corrigées – présentées lors du Colloque « Politiques, instruments et acteurs de l'aménagement urbain dans le Monde Arabe », tenu à Tours les 24 et 25 octobre 1996, organisé conjointement par le Centre d'Études et de Recherches sur l'Urbanisation du Monde Arabe (URBAMA, UMR 6592 du CNRS et de l'Université de Tours), le Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie Modernes (CHEAM, Paris) et le Centre d'Études et de Recherches en Aménagement (CERAM, Université Hassan II-Aïn Chok de Casablanca), avec les concours du CNRS, de l'Université de Tours, de l'ORSTOM, du CHEAM, du ministère des Affaires étrangères et de la Mission française d'Aide et de Coopération à Nouakchott.

Le présent ouvrage est coordonné par Pierre Signoles, Galila El Kadi et Rachid Sidi Boumedine.

La rédaction de cet ouvrage collectif est assurée par l'IRENAM, 3-5, avenue Pasteur, F-13617 Aix-en-Provence, cedex 1.

# SOMMAIRE

## L'URBAIN DANS LE MONDE ARABE POLITIQUES, INSTRUMENTS ET ACTEURS

<b>Introduction</b> – Pierre SIGNOLES, Galila EL KADI, Rachid SIDI BOUMEDINE ....	1
<b>I. La redéfinition de la place des acteurs institutionnels dans l'aménagement urbain</b>	
Pierre SIGNOLES – Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du monde arabe.....	19
<b>1. ... à l'échelle nationale : les cas de la Tunisie et de l'Algérie</b>	
Salem HIZEM – Aspects juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie .....	57
Jean-Marie MIOSECC – La mosaïque urbaine tunisienne : entre urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel et pratiques « spontanées » ; entre le local et la Banque mondiale, <i>via</i> l'État .....	87
Rachid SIDI BOUMEDINE – Les instruments de l'aménagement urbain en Algérie : formes nouvelles, contenus anciens? .....	119
<b>2. ... au plan sectoriel : le cas de l'industrie au Maroc et du tourisme en Tunisie</b>	
Abdelkader KAILOUA – L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc : de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies....	135
Jean CHAPOUTOT – La politique touristique de la Tunisie à l'heure de la mondialisation : reformulation des stratégies et redéfinition du rôle des acteurs de l'aménagement .....	163
<b>II. Intermédiation sociale et « nouveaux » modes de régulation</b>	
Morched CHABBI – La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie : de l'intégration à la régulation sociale.....	187
Nadir BOUMAZA – L'émergence d'acteurs intermédiaires de l'urbanisme au Maghreb : l'exemple de la sauvegarde des médinas de Fès et de Tunis .....	201
Jean-Louis PAGES – Le point de vue d'un acteur, architecte-urbaniste, à propos de la naissance d'un projet urbain : l'aménagement de la zone de l'aqueduc de Sayeda Zeinab, au Caire .....	217

Aziz IRAKI – Aménagement urbain et acteurs locaux : le cas de Kelaa des Sraghna (Maroc).....	221
Magdi K. RABIE – Témoignage. L'intégration des impératifs de l'aménagement urbain par l'appareil de l'administration locale en Égypte : à propos d'une expérience d' <i>advocacy planning</i> dans un petit centre du Gouvernorat d'Assouan .....	255
Abdelghani ABOUHANI – Médiation notabiliaire et gestion des conflits liés au logement au Maroc .....	259
Abderrahim HAFIANE – L'intermédiation sociale dans le cas des quartiers d'habitat illégal à Guelma et Constantine (Algérie) .....	275
<b>III. De quelques interrogations sur le rôle des acteurs non institutionnels dans l'aménagement urbain</b>	
Yasser SHERIF – Quel partenariat dans un système de gestion urbaine centralisé? (Égypte).....	283
Abdelmajid ARRIF – Les compétences citadines à l'épreuve de l'exclusion. L'exemple du bidonville de Ben M'sik à Casablanca (Maroc).....	297
Galila EL KADI et Sarah BEN NÉFISSA – Les associations : nouveaux acteurs de l'aménagement et de la gestion de l'urbain en Égypte? .....	319
Mohamed AMEUR – Les associations de quartier, nouveaux acteurs en milieu urbain marocain .....	339
Abdelghani ABOUHANI – Le rôle des amicales dans le fonctionnement et la restructuration des quartiers d'habitat clandestin au Maroc .....	355

## INTRODUCTION

**Pierre SIGNOLES\***, **Galila EL KADI\*\***  
et **Rachid SIDI BOUMEDINE\*\*\***

Voilà déjà quinze ans – un peu plus même – se tenait à Lyon un colloque international sur *Les politiques urbaines au Maghreb et au Machrek* qui fut l'occasion, demeurée unique jusqu'à aujourd'hui, d'établir un bilan des recherches sur un sujet – les politiques urbaines – dont la légitimité, dans l'«aire culturelle» considérée, était encore à l'époque loin d'être assurée dans le champ de la plupart des disciplines de sciences sociales représentées à cette manifestation scientifique. Colloque de référence, par le nombre, la diversité et la qualité des participants, dont les Actes qui en furent tirés nourrirent pendant de longues années – et nourrissent encore – de très nombreux travaux (1). Pourtant, comme le rappellent les coordinateurs de cette publication, «l'objectif (du colloque) était moins d'apporter des réponses que d'inventorier un ensemble de problèmes (...) regroupés sous trois thèmes : les schémas d'aménagement et leur efficacité (...); la planification urbaine et la planification nationale (...); les problèmes de décision et d'intervention (instruments juridiques; urbanistes, techniciens et administrateurs; pouvoir local et pouvoir central)» (2), étant entendu que cet inventaire – rien de péjoratif dans l'emploi de ce terme de la part des coordinateurs, pas plus que de la nôtre, mais une lucide dénomination de ce qu'il était alors possible de faire – était justifié par l'ampleur et la violence des mutations qui affectaient les espaces, les structures des populations, les activités économiques, les rapports sociaux et les modes de vie urbains traditionnels, mutations dont l'une des conséquences les plus graves étaient les «explosions (3)» ou les «effervescences» qui secouaient nombre de villes arabo-musulmanes (3)? Évitions le travers qui nous ferait juger les textes qui composent cet ouvrage comme dépassés, sous le fallacieux prétexte qu'ils sont datés, pour retenir plutôt les ouvertures qu'ils proposaient, bien mises en exergue dans la brillante introduction de M. Naciri (4), en particulier – notre sélection est effectuée en fonction des thématiques qui organisent le présent ouvrage – le fait que «le laisser-faire – on dirait aujourd'hui la tolérance – peut, par défaut, tenir lieu et place d'une action volontaire et constituer, en soi, une manière de gérer le système urbain (...); le constat selon lequel «(l'État) n'a pas qu'une politique

---

\* Professeur de géographie, Université de Tours et URBAMA.

\*\* Chargée de recherches, ORSTOM, Paris; chercheur associé à URBAMA

\*\*\* Institut de Sociologie d'Alger, membre d'URBAMA.

(1) Ce colloque est né d'une idée qui a pris corps lors d'une rencontre scientifique organisée en 1979 à Tours par l'ERA 706 du CNRS devenue par la suite URBAMA. Il a été organisé à Lyon, du 17 au 20 novembre 1982, par l'Institut de Recherche sur le Monde arabe Contemporain (IRMAC) et la Maison de l'Orient Méditerranéen (ERA 1036 du CNRS). Ses actes ont été publiés sous la direction de (J.) METRAL et (G.) MUTIN, *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Paris, Sindbad, coll. Études sur le Monde arabe; 1, 1984, 494 p.

(2) METRAL (J.) et MUTIN (G.), *op. cit.*, p. 10-11.

(3) *Ibidem*, p. 9.

(4) *Ibidem*, p. 9.

(...), mais ce sont plusieurs politiques qui sont appliquées, selon les circonstances et les évolutions pour une durée plus ou moins longue, en fonction de la diversité des enjeux (...); l'idée que, parce que l'État lui-même est traversé par les luttes d'intérêt, les pressions des groupes, l'appétit ou l'ambition des factions, qu'« il subit l'influence des catégories sociales dominantes ou minoritaires, ethniques ou religieuses, réagit aux idéologies qui les inspirent ou motivent leurs actions dans la ville », il ne serait plus possible de le considérer, pas plus d'ailleurs que sa politique à l'égard des villes, comme « un tout cohérent » ; la reconnaissance, enfin, de ce fait fondamental que « l'État, quels que soient le degré de sa cohésion, l'étendue de sa puissance et la transparence de sa politique à l'égard de la ville, n'est pas le seul à agir dans l'espace urbain », d'où il résulte que « (...) les antagonismes entre acteurs, par exemple les aménageurs, les propriétaires des terrains et les squatters, conduisent à des pratiques qui remettent en cause la rationalité de toute intervention planifiée ».

Il se trouve (hasard ou prémonition des organisateurs ?) que ce colloque a correspondu, à peu de choses près, par la date de sa tenue, à la fin d'une époque. Dès le début des années quatre-vingt, en effet, plus nettement encore à partir de la deuxième moitié de cette décennie-là, la manière dont a été conçu le gouvernement des villes s'est modifiée. De ce fait, le colloque *Politiques urbaines dans le Monde Arabe* n'a pas été l'occasion d'un simple inventaire des situations nationales ou celle de la présentation de cas d'espèces, mais il a acquis, *a posteriori*, la qualité d'une tentative de bilan, sans doute incomplet et partiel, d'une période durant laquelle la notion même de politique(s) urbaine(s) faisait sens, que ce soit pour les décideurs, les opérateurs ou les différents acteurs institutionnels ou non, ou encore pour les chercheurs. Ce n'est donc, comme cela est souvent d'ailleurs le cas, que bien après que le mouvement fut engagé que l'on constata – ou que l'on parvint à établir – que ce milieu des années quatre-vingt constituait une période charnière.

S'il apparaît aujourd'hui (deuxième moitié de la décennie quatre-vingt-dix), de façon explicite, que les finalités et les modalités du gouvernement des villes sont assez sensiblement différentes de ce qu'elles étaient il y a encore une quinzaine d'années, ce serait reconstruire l'histoire (immédiate) pour se donner bonne conscience que d'affirmer que tel ou tel (acteur engagé et/ou chercheur) aurait, dès ce moment-là, perçu avec une claire conscience qu'un changement d'une telle ampleur était engagé et qu'il conduirait à la situation qui est celle que l'on peut observer aujourd'hui. Ce serait assimiler ce changement à une rupture radicale, à une sorte de révolution, immédiatement repérable par ceux qui en sont (furent) les acteurs ou qui l'observèrent. En outre, pour qu'une telle prévision pût être établie, il aurait été d'abord nécessaire, n'en déplaise à tous les spécialistes de la prospective, que les acteurs décisionnels aient conçu ou aient formulé, du moins dans ses grandes lignes, leur projet en ayant une conscience préalable des présupposés (idéologiques) et des objectifs (stratégiques) qui le fondaient. Si l'on peut, à la rigueur, estimer que certains de ces acteurs – tout particulièrement certains parmi les institutions internationales – remplissaient (partiellement? totalement?) cette condition, il nous paraît assez illusoire de penser que les prévisionnistes aient été en mesure d'anticiper et sur la manière dont évolueraient les rapports des États (nationaux) et des



institutions internationales – à propos de la Tunisie, J.M. Miossec montre bien, dans le présent ouvrage, comment ces rapports ne sont pas toujours, nécessairement, ce que l'on présuppose qu'ils devraient être –, et sur les transformations de l'environnement économique et social à l'échelle internationale – transformations qui imposent, à chaque pays, des repositionnements –, et sur les modifications des rapports sociaux au sein de chacun des pays concernés, à savoir plus précisément celles entre la société civile et l'État, dans la mesure où elles agissent directement sur les modes de la régulation sociale, donc urbaine.

Parce que ces évolutions ne se sont pas opérées de façon linéaire, parce que les tendances qu'elles dessinaient n'étaient pas, au moment où elles s'engageaient, d'une limpidité parfaite, parce que les situations propres à chaque pays étaient diverses – diversité que ces évolutions avaient plutôt pour effet, dans un premier temps, d'accentuer, en même temps qu'elles produisaient des effets éventuellement contradictoires –, la recherche sur les villes – du Monde arabe – a éprouvé de sérieuses difficultés à saisir comment et pourquoi l'on était passé de politiques urbaines définies nationalement à des formes, en principe plus souples, de gouvernement des villes. Sans qu'il ne soit réellement dans nos intentions de procéder ici à un bilan critique de la recherche urbaine durant cette période, nous pouvons néanmoins constater que, dans la masse des travaux (ouvrages, articles, thèses universitaires) se rapportant aux villes de l'«aire culturelle» concernée (5), se différencient ceux qui prolongent des problématiques élaborées au cours des années soixante et soixante-dix (ce sont, entre autres, beaucoup de monographies urbaines ou des recherches traitant des politiques de l'habitat – précisons bien que cela ne les disqualifie pas en soi –, de ceux qui, percevant les mutations en cours, investissent des thématiques pionnières ou des champs nouveaux (modes d'habiter, «arts de faire» des citoyens «ordinaires», rôle des associations, conséquences de la privatisation des services publics, modalités d'émergence – et conséquences – des municipalités comme acteurs de l'urbain, etc.), ce qui leur impose toutefois, pour des raisons essentiellement méthodologiques, une réduction des échelles spatiales d'analyse (6). Il est clair que, parce que la re-problématisation de la recherche urbaine dans le Monde arabe a été relativement tardive – par rapport à ce que l'on peut observer dans d'autres «aires culturelles» – et qu'elle n'a concerné qu'une fraction du potentiel de chercheurs – un potentiel lui-même très limité, et inégalement réparti entre les disciplines –, il serait hors de propos, aujourd'hui, de tenter une synthèse des travaux disponibles ou en cours.

(5) Voir à ce propos : LEINDORFER (F.), SANTO MARTINO (R.), Figures d'une construction disciplinaire. À propos des études urbaines dans le champ de la recherche doctorale française sur l'aire arabo-musulmane, *Les Cahiers d'URBAMA*, (9), 1994, p 5-28, EL KADI (G.), *La recherche urbaine en Égypte Un état de la question*. GdR INTERURBA et URBAMA, Paris, coll Pratiques urbaines, 13, 1996, 169 p ; SIDI BOUMEDINE (R.), TAIEB (M.), *La recherche urbaine en Algérie. Un état de la question* GdR INTERURBA et URBAMA, Paris, coll Pratiques urbaines ; 14, 1996, 107 p

(6) Pour nous en tenir à quelques travaux effectués dans le seul cadre d'URBAMA et qui illustrent cette double tendance (renouvellements et exigences problématiques, réduction des échelles spatiales), on pourra consulter : EL KADI (G.) (coord.), Aménagement régional et aménagement urbain en Égypte, *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, 137 p. (Voir, en particulier, les contributions de A Madœuf, B Florin, M Guillet, S Jossifort); EL KADI (G.) (coord.), L'aménagement urbain dans le Monde arabe, *Les Cahiers d'URBAMA*, (14) 1998, 166 p (articles de M. Souafi, M Ameur, S Sakal, B Semmoud, A. Kaïoua, M Berriane, A Pagand et B. Sahraoui, N Dris).

Ce sont bien, toutefois, les interrogations – transformées en questionnements – que nous avons tentées de formuler ci-dessus, qui ont nourri notre réflexion sur le sujet, à savoir l'ampleur des changements engagés (rupture ou évolution ?), leur nature, leur phasage, leurs modalités, etc., et qui sous-tendent les tentatives, encore fragmentaires, de constitution d'un système interprétatif, voire explicatif, pertinent. Il s'agit en premier lieu de démêler la manière dont interfèrent les stratégies des organisations internationales et celles des États (quelle est la part d'«exogène» et celle d'«endogène» dans ces évolutions ? Autrement dit, comment les États assimilent, instrumentent ou contournent, en un mot «mettent à leur sauce», les formes de gouvernement urbain qu'ils n'ont pas nécessairement pré-pensées eux-mêmes ?). Il s'agit en second lieu de penser le système de relations entre les États d'une part, les sociétés civiles en général – urbaines, en particulier – d'autre part, dans la manière dont elles affectent la gestion des espaces urbanisés ou en cours d'urbanisation et les populations urbaines, avec son jeu de va-et-vient permanent, faisant en sorte que tout infléchissement des modes de gestion agit sur les logiques des acteurs sociaux – que ce soit les individus, les organisations non institutionnelles, les communautés de quartiers, tel ou tel groupe social ou, encore, les citoyens de telle ou telle ville –, en même temps que les dynamiques sociales, à leur tour, considérées dans toutes leurs dimensions (politiques, culturelles, religieuses, identitaires) et dans toutes les combinaisons possibles de celles-ci, conduit (imposent ?) les (aux) pouvoirs publics à une redéfinition et/ou un repositionnement de leurs modes d'action.

Le présent ouvrage, *L'urbain dans le monde arabe, politiques, instruments et acteurs* veut présenter quelques-unes de ces avancées – du moins les jugeons-nous telles – de la recherche sur les villes du Monde arabe, en ce qu'elles nous semblent ouvrir les pistes à poursuivre, tout en n'essayant pas de camoufler les limites et lacunes de cette même recherche. Une majorité des textes qu'il réunit est la version, retravaillée et enrichie, de communications présentées lors d'un colloque tenu à Tours les 24 et 25 octobre 1996 et organisé, sous un intitulé voisin, par le Centre d'Études et de Recherches sur l'Urbanisation du Monde arabe (URBAMA, UMR 6592 du CNRS et de l'Université de Tours), le Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie Modernes (CHEAM) et le Centre d'Études et de Recherches en Aménagement (CERAM, Université Hassan II de Casablanca). Quelques textes supplémentaires, commandés spécialement à leurs auteurs en vue de cette publication, leur ont été adjoints. Il n'a pas été envisagé, pour la construction de cet ouvrage, que soit élaborée et proposée une réponse globale, homogène parce que dérivant d'une problématique unique – ce qui supposerait qu'elle a été imposée aux différents auteurs et/ou acceptée telle quelle par eux –, aux différents thèmes ou problèmes que les organisateurs du colloque avaient préalablement identifiés. Il a semblé préférable à ces derniers de sélectionner des textes qui, tentant de fournir des éléments de réponse aux questionnements posés, proposaient, sur des sujets apparemment maintes fois traités, un renouvellement des angles de vue et des interprétations, une lecture différente de la question urbaine et des enjeux que représente(nt) la Ville (les villes et l'urbanisation) dans des territoires, des économies, des sociétés semblables par certains aspects, profondément différents par d'autres.

Tenter de débroussailler une petite partie du champ – que recouvre la notion de gouvernement urbain – nous a donc semblé constituer pour l’instant un objectif qui, pour ne pas être très ambitieux, était suffisant compte tenu des possibilités qui étaient les nôtres. Car, au-delà de l’« homogénéité » que certains veulent accorder à l’ensemble « Monde arabe », nous avons choisi de considérer que chaque pays constitutif de cette « aire » était un cas de figure particulier, par son histoire, la nature de son État, sa place dans le système-monde, les enjeux qu’il représente pour les institutions internationales et/ou les pays du Centre, ses structures et dynamiques sociales, ou encore, plus spécifiquement, par les dispositifs dont il a hérité en matière de planification ou de gestion urbaines. Il résulte alors de ces spécificités nationales – sans doute relatives – des temporalités différentes, des priorités distinctes – en particulier sectorielles –, des jeux dont les règles ne sont pas identiques, etc., dans les finalités et la mise en œuvre des nouvelles conceptions et modalités du gouvernement des villes.

Les limites de l’ouvrage sont ainsi posées : il ne se veut ni un inventaire – l’aurait-il d’ailleurs voulu que les seules contraintes de pagination auraient rendu le projet totalement vain – ni une analyse systématique de toutes les transformations qui affectent le champ de l’urbain. C’est simplement une série d’éclairages qui pointent quelques-uns – mais pas tous, loin s’en faut – des changements qui nous semblent les plus notables, non pas tant, d’ailleurs, par eux-mêmes que par les significations qu’ils revêtent – et qui nous importent plus par ce qu’ils peuvent dire des évolutions de la société, de l’économie et du politique que par ce qu’ils montrent à propos du champ urbain lui-même. Ces éclairages se limitent aux trois principaux pays du Maghreb – Maroc, Algérie et Tunisie – et à l’Égypte, pour respecter au mieux le cadre géographique que recouvre la collection « Études de l’Annuaire de l’Afrique du Nord ». Cet ouvrage ne constitue par conséquent qu’une étape de ce qui pourrait constituer un projet plus ambitieux (quant à la problématisation, aux thématiques abordées, aux pays considérés), mais dont la mise en œuvre nécessiterait un cadre organisationnel et des moyens dont rien n’indique, pour l’instant – compte tenu des orientations connues de la politique publique (française) de recherche concernant les questions urbaines dans les « pays en voie de développement » –, qu’ils soient disponibles demain.

Le choix a été fait, explicitement, d’aborder les thèmes proposés – *Politiques, instruments et acteurs de l’aménagement urbain dans le Monde Arabe* – par la question, jugée centrale, de la régulation, en ce que celle-ci ouvre, en plus de la nécessaire identification des acteurs en présence, sur celle de leurs stratégies croisées – confrontation(s) et/ou compromis? – et, au-delà, sur les enjeux de pouvoir dont la Ville est l’objet.

En premier lieu, il s’agissait d’identifier les transformations sensibles qu’avaient enregistrées dans les pays du Maghreb et en Égypte les politiques d’habitat et d’aménagement urbains, ainsi que les dispositifs de leur mise en œuvre et leurs effets déjà repérables quant à l’organisation, la structuration et le fonctionnement des agglomérations urbaines. Plus que les causes de telles transformations – en ce domaine, comme en tant d’autres, l’analyse causale nous paraît excessivement dangereuse, en ce qu’elle revient, qu’on le veuille ou non, à projeter sur le champ d’analyse le système d’explication *a priori*,

idéologiquement construit, dont chaque auteur dispose –, ce sont des tentatives d'interprétation de ces changements qui ont été privilégiées, en partant de deux hypothèses simples : la Ville est enjeu et non simple objet ; cet enjeu se manifeste à toutes les échelles, locale, régionale, nationale et, de plus en plus, internationale, pour un nombre d'acteurs sans cesse accru.

La démarche privilégiée est donc apparemment très pragmatique. Toutefois, repérer, puis mettre l'accent sur les transformations de toutes natures qui se sont opérées depuis plus d'une décennie dans le monde urbain ou « à propos » de celui-ci – citons-en, sans prétention d'exhaustivité et sans ordre hiérarchique, quelques-unes parmi les plus aisément repérables : production de nouvelles règles et normes ; création de nouvelles institutions spécialisées (foncières, financières, de gestion) ; émergence ou plus grande importance acquise par les nouveaux acteurs privés, individuels ou non ; inscription ou soumission des politiques urbaines à de nouveaux impératifs, de nouvelles contraintes (financières), des conditionnalités renforcées, de nouvelles idéologies à l'efficacité redoutable (« gouvernance », « durabilité » etc.) – n'a d'intérêt que si ce repérage et cette analyse sont menés en les inscrivant dans un cadre de réflexion plus large.

Celui-ci (ce cadre de réflexion plus large) doit alors tenir compte de :

- la mondialisation et la naissance d'un nouvel ordre économique mondial, puisqu'un « bon » aménagement urbain apparaît désormais comme une condition indispensable pour inscrire certaines villes dans le système-monde et faire de celles-ci des lieux attractifs pour les investissements (étrangers en particulier) ;

- les politiques (ou programmes) d'ajustement structurel (PAS), parce que ceux-ci ont restreint les capacités interventionnistes des États, en particulier en matière de logement social, ou, si l'on conteste l'idée de « restriction » de ces capacités, ont contraint les États à modifier leur dispositif législatif et réglementaire – nouveaux Codes de l'urbanisme, multiples modifications des lois et règlement, etc. – et/ou à remodeler leur appareil administratif (création de nouveaux ministères, redéfinition des champs d'action d'autres, apparition d'institutions, agences, offices spécialisés et sectoriels, etc.) ;

- l'émergence des ONG (associations, amicales, etc.), nationales ou internationales, en tant que nouveaux intervenants à l'échelle du local ;

- les ouvertures « démocratiques » qui, parfois, ont repositionné municipalités et collectivités locales comme des acteurs urbains essentiels (ou importants, ou désireux de devenir importants) ;

- l'émergence d'une « société civile » qui, par des canaux variés, commence à exprimer directement ses besoins en logements et en services urbains, voire, plus profondément, à revendiquer un « droit à la ville ».

D'une façon que l'on peut juger paradoxale, cette sorte de grille de lecture qui fut proposée aux participants au colloque *Politiques, instruments et acteurs de l'aménagement urbain dans le Monde Arabe*, avant que de l'être aux auteurs du présent ouvrage, ces éclairages, définissent justement des objets à éclairer, à clarifier dans leurs manifestations et leurs formes dans les villes des pays considérés. Cela concerne, entre autres, toute une série de termes auxquels sont confrontés les chercheurs, particulièrement ceux à propos desquels semblent

avoir déjà été produits des sortes de consensus sur leur sens, au point que le risque est considérable d'instrumentaliser les mots en évacuant les arrière-plans qu'appellent les contextes.

Prenons, comme point de départ, la question du « désengagement » de l'État, terme qui s'accompagne, en contrepoint, de ceux de « décentralisation », « d'émergence du local », « d'émergence d'une société civile » et de « participation », etc.

Le contexte dans lequel est évoqué le « désengagement » de l'État, à savoir à la fois la globalisation/mondialisation, les programmes d'ajustement structurel, le renforcement du poids et du rôle des organismes financiers internationaux et de leur philosophie néo-libérale, fait en sorte que tout concourt à poser face à face État(s) et Banque mondiale (pour ne citer qu'elle), économie nationale et économie-monde. Du coup, sont totalement évacuées du champ les questions relatives à la nature des États, aux forces qui se sont consolidées ou formées dans ou à l'ombre des États-Nations en construction, sauf à se satisfaire de classifications rapides et superficielles des régimes politiques et de leurs systèmes d'allégeance (appartenance à telle ou telle zone ou sphère d'influence). Or, par elle-même, la notion de désengagement contient celle de dessaisissement, voire celle d'auto-dessaisissement. Comment peut-on lire, alors, l'évolution des luttes internes de pouvoir en occultant ce que le jeu de va-et-vient (vers plus de décentralisation, vers moins de décentralisation) ou de détournement de procédures doit à l'existence des groupes qui participent à ces luttes ? Dans l'Afrique subsaharienne, S. Jaglin et A. Dubresson ont bien noté, à ce propos, que « des transferts de responsabilités au profit des collectivités territoriales sont presque partout observables, mais (qu') ils sont rarement accompagnés d'un partage institutionnalisé des pouvoirs » (7); et d'ajouter : « En promouvant ce que Philippe Mawhood appelle « un système mixte d'administration locale », c'est-à-dire un moyen de solidariser les citadins avec le projet urbain étatique en leur fournissant des structures pour s'exprimer, mais sans concéder aux autorités locales les moyens réels de leur autonomie, les pouvoirs d'État, assis sur la rente, ne tentent-ils pas de se reproduire sous de nouvelles formes ? » (8). Bien qu'usant – par prudence ? – d'une formulation interrogative, ces deux auteurs montrent bien que, au-delà du terme de désengagement et de son corollaire – la décentralisation, en tant qu'elle est la mise en œuvre du désengagement dans sa dimension de « transfert » de pouvoirs à d'autres acteurs –, se pose concrètement la question de ses formes (décentralisation/déconcentration), de son contenu, de sa réalité, avant que d'en arriver, plus spécifiquement, aux nouveaux outils et organes de gestion dans des situations urbaines.

Une formule habituelle pose cette question en termes de passage du « tout État » au « moins d'État possible ». Si elle est globalement acceptable, elle n'en rend pourtant pas compte du fait, majeur, que ce désengagement ne concerne

(7) JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.) (dirs), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, (introduction) p 7-16

(8) MAWHOOD (Ph.), *Decentralisation and the Third World in the 1980's, Planning and Administration*, (14), 1987, p 13 (cité par S. Jaglin et A. Dubresson, 1993, p 10)

souvent que certaines missions de l'État. Dans le champ urbain, il est possible de décomposer ces missions comme suit :

- l'État est producteur de règles, de codes de conduite, à travers la législation et la réglementation. Ce corpus de lois et de règles s'impose peu ou prou à tous les intervenants dans le champ (du pays considéré) ;
- l'État élabore et mène des politiques économiques et sociales pour tous les secteurs d'activité situés dans ce champ ;
- l'État assure, sous certaines conditions, la fonction de maître d'ouvrage en application de ses propres politiques et des corps de règles qu'il a énoncées.

Il convient alors de s'interroger sur ce qu'il en est du désengagement de l'État selon ces trois missions.

**1** – En matière de production de règles (du jeu), l'État ne renonce jamais – même s'il en négocie actuellement, et dans certains cas, le contenu avec les organismes internationaux – à ce rôle. A ce titre, il continue à produire aussi les modalités et les contenus des « dessaisissements » dont il est l'auteur. Il continue encore à codifier les modes d'intervention de ses différents partenaires : il est d'ailleurs à l'origine de la création – souvent *ex nihilo* – d'une partie d'entre eux (offices et agences de toutes natures). Pour tous les autres, il définit les contours, les limites et la portée de leurs interventions, même lorsqu'il s'en remet, formellement, aux « lois du marché » et aux « règles de la démocratie à la base ». On pourrait aller jusqu'à formuler l'hypothèse que, par les régulations auxquelles il procède ainsi, l'État saisit l'occasion de conférer un statut, une visibilité institutionnelle à ceux qui, jusque-là, ont relevé du vocabulaire de la marginalité. Différentes catégories ou groupes, agrégés sous la dénomination de « nouveaux acteurs », acquièrent de ce fait une visibilité au travers d'une forme de reconnaissance en tant que « nouveaux acteurs », dès lors que l'État, souvent de concert avec les bailleurs de fonds, crée les opportunités et le cadre de cette visibilité. L'État codificateur jouerait ainsi un rôle de révélateur. En Afrique subsaharienne, L. Venard fait mention des stratégies que développeraient ces nouveaux acteurs à l'intérieur des marges que leur laisse l'État (9). Mais qu'en est-il de ceux qui dominent encore celui-ci ? N'entre-t-il pas dans leur stratégie de se camoufler, en dissimulant par la même occasion leur emprise et, partant, leur rôle dans la définition des (nouvelles) règles du jeu ? L'État ne peut être réduit à une série d'institutions aux fonctions d'utilité publique ou d'intérêt général, caractérisées par la bienveillance, la neutralité et/ou le seul réalisme ; l'analyser en termes d'enjeux de pouvoir permet d'ailleurs de rendre compte, même si partiellement, des oscillations observables dans l'instrumentalisation et la réappropriation, par différentes forces politiques ou acteurs d'une autre nature, des réformes engagées. Auquel cas, le désengagement total de l'État est un cas d'impossibilité.

**2** – En matière de conduite des politiques, l'État se crée des champs réservés qui vont de la négociation des accords internationaux ou de l'adhésion à des conventions internationales (type GATT, devenu Organisation Mondiale

(9) VENARD (J.-L.), Bailleurs de fonds et développement local, p 19-33 in Jaglin (S) et Dubresson (A), 1993, 308 p *op cit*

du Commerce – OMC) jusqu'à la fixation des grands objectifs économiques et sociaux, ainsi qu'à celle des modalités pour les atteindre. Ici se pose, sans nul doute, un premier problème, d'abord en raison – comme l'ont souligné déjà de très nombreux auteurs – de la raréfaction et/ou du renchérissement des ressources financières d'une part, des effets des programmes d'ajustement structurel d'autre part, ensuite – et en conséquence – en raison des modes d'intervention des bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale. La défiance de la Banque mondiale et de ses experts vis-à-vis des États (les « pouvoirs publics »), « le plus souvent suspectés d'être incompétents, corrompus ou non démocrates, ou les trois à la fois » (10), le monolithisme de sa propre doctrine (11) – au moins apparent – qui fonde le néo-libéralisme comme principe universel, la conduisent à proposer aux États une sorte de « prêt à gérer » (12). C'est donc plutôt forcés et contraints que les États adoptent certaines mesures, en particulier celles concernant l'arrêt des subventions aux produits de base et à de nombreux services publics, ce qui conduit à transformer ces derniers en services marchands payables à leur coût réel quand ce n'est pas à privatiser les sociétés publiques qui en ont la charge, et celles de réforme des institutions publiques dont l'objectif affirmé est de réduire le poids des administrations centrales afin, d'une part, de limiter de façon drastique le rôle de l'État-entrepreneur – un rôle qui serait illégitime ? – et de rapprocher l'administration des administrés – auquel cas, la forme la plus classique pour y parvenir est la décentralisation administrative.

Si l'on en croit, pour le cas français, J.-P. Laborie, J.-F. Langumier et P. de Roo, les formes plus ou moins centralisées/décentralisées de la gestion publique ne se conçoivent pas indépendamment de l'état de l'économie (croissance/crise) : c'est en effet au moment où la croissance économique était la plus intense que la gestion centralisée de l'économie a été la plus forte ; en revanche, dans un contexte d'affaiblissement de la croissance ou de stagnation de la croissance macro-économique, c'est à ce moment-là que se mettent en place les processus de décentralisation (13). Les avis sont toutefois plus nuancés pour l'Afrique subsaharienne : « (...) l'appauvrissement des appareils centraux n'accélère pas toujours le processus de décentralisation ou de déconcentration et, (...) dans les pays où ce mouvement est déjà enclenché, l'ébranlement des économies rentières est parfois un frein à la redistribution des pouvoirs » (14). D'ailleurs, si l'on se réfère à l'exemple algérien, on peut constater que la décentralisation formelle y a été poussée à l'extrême en situation de « naissance » du pluralisme politique au niveau local (15), alors que l'État, malgré les lois – adoptées en 1988 – qui accordaient l'autonomie aux entreprises publiques, s'assurait leur contrôle par le biais de fonds de participation, devenus

(10) OSMONT (A.), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement* Paris, Karthala, 1995, p. 10

(11) *Ibidem*, p. 9.

(12) JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.), *op. cit.*, p. 9

(13) Cette idée est récurrente dans ce document fondamental que constitue *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, LABORIE (J.-P.), LANGUMIER (J.-F.), DE ROO (P.), 1985, Paris, La Documentation française, 184 p.

(14) JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.), *op. cit.*, p. 8.

(15) Cf. Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune

ultérieurement holdings. Est-ce à dire que les États délèguent, y compris sous la pression des bailleurs de fonds, leurs fonctions de mobilisation de ressources, de distribution de biens rares possédant une véritable dimension sociale (logement, foncier, etc.), aux collectivités locales et/ou à des organes à finalités commerciales, tout en gardant la haute main sur l'économie? Est-ce à dire encore que les États, y compris dans leur soumission plus ou moins réelle ou plus ou moins apparente aux injonctions de ces mêmes bailleurs de fonds, ne se dessaisissent jamais de la conduite des politiques? A moins que le laisser-faire – ou ce que l'on qualifie de tel – des États vis-à-vis des bailleurs de fonds, outre l'apport de ressources qu'il garantit, n'ait comme finalité principale que de préserver les rapports internes de pouvoir qui garantissent la situation des groupes qui les (États) dominent?

3 – Lorsque l'État agissait en qualité de maître d'ouvrage, la distinction entre son rôle de mobilisateur/distributeur de ressources et d'opérateur n'apparaissait pas de façon évidente, derrière/sous le maquis des procédures : les séparations entre les fonctions d'ordonnateur et de payeur, de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, de chargé d'études et d'opérateur étaient loin d'être explicites, quand bien même chacune était exercée par des agents ou des institutions (publiques ou para-publiques) distincts. La situation s'est en principe clarifiée dès lors que le circuit de mobilisation des ressources – provenant ou destinées à provenir de sources diversifiées – et de leur affectation s'est distingué nettement de celui qui va du choix politique d'opportunité, de décision, vers la mise en œuvre, celle-ci étant de surcroît assurée par de « nouveaux » opérateurs. Ainsi, c'est à partir des années quatre-vingt, à des dates précises qui varient néanmoins selon les pays et les conjonctures, que les politiques sociales en matière de logement ont commencé à céder la place à des formules privilégiant l'accès à la propriété pour toutes les populations jugées solvables. En même temps que se sont multipliés les organes/organismes en charge de ces opérations et diversifiées les formules d'accès à la propriété, on a assisté à la naissance d'une autre série d'organismes spécialisés, ciblant les uns les habitants/quartiers à réhabiliter, les autres les populations à faibles revenus, habituellement associées soit à l'habitat qualifié d'insalubre, soit aux bidonvilles (16). Peut-on alors dire, au regard des formes contractuelles qui lient les communes (collectivités locales) à ces organismes, que la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la décision, appartient aux communes ou, au contraire, au vu du poids, de l'autonomie et du lien avec le pouvoir central dont disposent ces « nouveaux » opérateurs, que la réalité de la maîtrise d'ouvrage leur a été transférée? Concernant le cas de la Tunisie, la réponse que propose A. Osmont est on ne peut plus claire, en faveur, bien évidemment, du second terme de la question posée (17). Cet auteur montre en effet combien la fonction déléguée est « concentrée » entre les mains d'un organisme « vertical », assurant ainsi à l'État la décision – et le choix des priorités –, en même temps que celui-ci peut désormais s'autoriser à concéder – dans la forme – ce choix aux

(16) ARRUI et ANAH en Tunisie, AADL et EPLT en Algérie; ANHI et SONADAC au Maroc, etc

(17) OSMONT (A), *op cit*, p 119-142 et p 221-240 (Voir, plus particulièrement le schéma de la p 130)



communes éligibles aux programmes urbains. Il ne serait donc pas illégitime de penser, plus généralement, que le désengagement de l'État dans la conduite des politiques – en l'occurrence, ici, urbaines – dissimulerait et préserverait l'emprise de l'État central sur l'ensemble du processus de prise de décisions, sur le contenu de celles-ci, en même temps qu'il lui permettrait de se « débarrasser » de la gestion directe des crises ou des tensions liées à la faiblesse des ressources disponibles au niveau central, le tout lui garantissant en prime, le satisfecit des bailleurs de fonds (cf. dans le présent ouvrage, le texte de Morched Chabbi).

Certes ! Il est patent que, dans tous les pays qui nous intéressent, face à cette attitude des États, les acteurs sociaux, à tous les niveaux, développent des stratégies de contournement et de négociation visant à la préservation de leurs positions ou à l'acquisition de nouvelles (cf. : dans le présent ouvrage, les articles de A. Arrif et A. Hafiane). Mieux encore, au sein même de l'appareil d'État, les groupes sociaux qui le dominent portent l'art de la préservation et de la reproduction de leurs pouvoirs à un niveau de virtuosité tel que plus leur renoncement est apparent, plus il conforte leur position réelle. Mais peut-on se contenter d'une telle analyse, alors que la décentralisation, même largement formelle, contribue à doter d'un statut des intervenants, institutionnels ou non, qui, agissant au niveau local de l'urbain, vont se trouver tenter d'exercer ces nouveaux pouvoirs et de construire, grâce à eux, une nouvelle légitimité ? Ainsi se trouvent compliqués les jeux et déplacés les enjeux ! Tant il est vrai que, bien souvent, le statut accordé à ces intervenants ne résulte pas d'une reconnaissance octroyée, mais véritablement arrachée – quoique, dans le présent ouvrage, le point de vue exprimé par J.-L. Pagès donne à voir des comportements opportunistes, pour ne pas dire paternalistes, de certains opérateurs publics –, et donc susceptible d'apparaître très vite, aux uns comme aux autres, comme un acquis, quand bien même celui-ci ne serait qu'un simple premier pas.

Même si la Banque mondiale – la référence à cette institution ne sert, ici, qu'à personnaliser certaines rigidités doctrinales – se trompe sur la validité des concepts qu'elle veut véhiculer, tel celui de « démocratie formelle », ne serait-ce que pour la raison qu'elle n'y intègre pas toute une série d'éléments qui caractérisent les cultures, les modes spécifiques des relations sociales (solidarités et stratégies de groupes), etc., il n'en reste pas moins que son intervention tend à diffuser un concept qui rencontre des revendications, émanant de la société civile, de plus grande justice, de droits, d'égalité (cf. : dans le présent ouvrage et à propos de l'Égypte la note de M.K. Rabie relative à une expérience d'*advocacy planning* et les interrogations de Y. Sherif quant aux possibilités d'un véritable partenariat dans un système de gestion urbaine extrêmement centralisé). Quand bien même, dans ces conditions, les États et leurs bailleurs de fonds voudraient traiter des problèmes de développement sous l'angle fermé de projets très doctrinaires, quant aux philosophies qui les sous-tendent, et très rigides dans leur mise en œuvre, ils ne sont plus en mesure d'avoir la maîtrise totale du système d'acteurs qu'ils ont eux-mêmes mis en place et dont les contradictions – bien nouvelles, en l'occurrence – ouvrent la voie à des évolutions imprévues, pour ne pas dire, du moins en l'état actuel des choses, imprévisibles. Citons à nouveau, à ce propos, S. Jaglin et A. Dubresson : « Plus qu'une gestion réduite à sa seule dimension technique et institutionnelle, c'est

à la fois la nature des pouvoirs, leurs fonctions et leurs échelles de régulation, les modalités de contrôle des gouvernés sur les gouvernants, le devoir de rendre compte de ceux-ci et le droit de sanctionner de ceux-là, bref la quête démocratique, qui sont en question » (18).

Ces contradictions nouvelles, dont la probabilité d'apparition est grande, ne devraient pas résulter uniquement de la confrontation entre l'État – qu'il conviendrait d'éviter de réduire à ses fonctions abstraites et désincarnées – et les nouveaux intervenants qu'il crée ou suscite. Car, comme nous l'avons déjà souligné, il existe des groupes sociaux, dotés de leurs stratégies propres, qui préexistent à ce processus de « décentralisation », ce qui devrait les conduire, presque inéluctablement, à définir, par rapport à ce processus, des modes de négociation/contournement spécifiques. Car si, pour les bailleurs de fonds, la décentralisation vise « à contourner (d'abord) les appareils d'État » (19), tandis que, pour les États, « elle est d'abord un moyen de trouver de nouvelles ressources financières et une échelle plus efficace d'applicabilité des projets » (20), il n'en reste pas moins que le contenu et les modalités d'application de cette décentralisation « procèdent aussi de logiques autochtones, avivées par le bouleversement des complexes politico-économiques quelquefois antérieures aux manifestations de la « crise » (...) dont les acteurs ont leurs propres objectifs » (21). C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'il importe d'accorder une attention sérieuse à ces groupes qui préexistent aux crises ou aux évolutions en cours : face à ces bouleversements, ils ajustent leurs stratégies en fonction des représentations qu'ils se font de leur société et des pouvoirs en place, ainsi qu'en fonction des issues qu'ils entrevoient (cf. : dans le présent ouvrage, les textes de A. Iraki et A. Abouhane sur le rôle des notabilités locales au Maroc).

L'emploi du préfixe *néo* ou de l'adjectif *nouveau* que l'on accole souvent – ainsi avons-nous d'ailleurs nous-mêmes procédé – à des groupes que l'on désigne non pas par leur position dans la société globale ou locale, mais par le mode spécifique de leur insertion, n'est pas, quant à lui, sans présenter quelque(s) risque(s). Ne revient-il pas, par l'économie qu'il implique d'une interrogation sur l'enracinement de ceux que l'on qualifie ainsi, à biaiser les approches ? Outre qu'il suggère, en effet, plus une apparition – une création – qu'une reconversion – piège toutefois relativement aisé à déjouer –, on peut lui reprocher de participer au renforcement du dispositif conceptuel dans lequel l'ensemble des agents sociaux sont réduits à une seule facette de leur être (femmes, chômeurs, pauvres, micro-entrepreneurs, etc.), sans autre profondeur que celle que leur attribue telle ou telle théorie du développement.

L'affirmation de l'*émergence du local* devrait faire l'objet de la même vigilance (22). N'y aurait-il pas lieu, en effet, de mieux distinguer entre les

(18) JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.), *op. cit.*, p. 16

(19) STREN (R.), *Le devoir de rendre compte et les administrations locales en Afrique in Séminaire sur les administrations locales en Afrique subsaharienne*, Banque mondiale, Bologne, 5-10 mars, 1989, p. 3 (cité par S. Jaghn, A. Dubresson, 1983, *op. cit.*, p. 8).

(20) *Ibidem*

(21) JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.), *op. cit.*, p. 9

(22) LAVERGNE (M.), DUVERGNEAU (G.) (dir.), *Monde arabe : le retour du local, Peuples Méditerranéens*, (72-73), 1995, 337 p

conséquences « localisées » – sociales, économiques, culturelles, identitaires, territoriales – des profonds changements intervenus aux échelles mondiale et nationale et ce qui semble ressortir, nouvellement, du local pour la simple et bonne raison qu'on accorde à nouveau un certain intérêt à cette échelle spatiale? Mais, chacun le sait, un tel distinguo n'est pas simple à opérer dès lors que le chercheur doit, d'un côté, tenir compte du fait que, dans le champ de l'urbain – comme en d'autres, d'ailleurs – les continuités, les inflexions, les renversements qui s'opèrent au sein des sociétés ont une durée, une profondeur incontestables, en même temps que, d'un autre côté, il est tenu de proposer un système d'explications de ce qui est manifeste. Portons donc attention à ce proverbe chinois, selon lequel « Quand vous montrez la lune du doigt, l'idiot regarde le doigt, l'intelligent regarde la lune », tout en nous demandant si nous devons regarder ce que l'on veut nous montrer pour la seule raison qu'on nous le montre...

C'est un peu sous cette forme que se pose aujourd'hui, au sein de la recherche urbaine au Maghreb et en Égypte, la question des organisations non institutionnelles, quelle que soit leur dénomination (associations, amicales, coopératives, ONG, etc.). Il n'y aurait pas de projet urbain valable qui ne les y associe, quitte à en créer de toutes pièces; il n'y aurait pas de recherche pertinente qui ne les identifie et tente d'en mesurer le rôle. Elles seraient les pièces maîtresses de ces « partenariats » que les institutions internationales appellent de tous leurs vœux... S'il s'agit, dans tous les cas, d'agents sociaux organisés en vue de l'action, ayant défini des objectifs, affichés ou réels, prévu des modes d'action en faveur du groupe constitutif ou d'autres catégories, selon le cas, ces organisations n'en sont pas moins irréductibles à un seul modèle : leurs statuts sont excessivement diversifiés, depuis la ramification d'une organisation internationale puissante jusqu'à l'association de quelques habitants d'un même quartier, leurs conditions d'émergence sont incomparables, qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics, qu'elles émanent directement d'eux ou de leurs relais locaux, qu'elles soient tolérées par eux ou encore qu'elles servent de Cheval de Troie ou de camouflage à quelque(s) notabilité(s). Pour autant, qu'elles se donnent ou non le qualificatif de non gouvernementales, elles se présentent toujours comme indépendantes, attachées à leur seul objet, à leurs seuls objectifs déclarés. C'est à ce double titre qu'elles sont souvent désignées – au sens de dénommées – comme étant de « nouveaux médiateurs ». Or, parce qu'elles interviennent dans un champ où se multiplient les enjeux, où se font et se défont des alliances, où se croisent des stratégies de groupes de plus en plus nombreux et diversifiés, elles ne peuvent pas échapper au même regard critique que celui que nous pensons indispensable de porter sur l'ensemble des acteurs sociaux agissant dans le champ de l'urbain. Avant donc que de théoriser sur ces organisations et sur leur signification – constituent-elles, de façon aussi évidente qu'il est affirmé parfois, l'expression de la société civile? –, et parce que trop peu de travaux précis ont jusqu'à présent été consacrés, dans le Monde arabe, à la manière dont elles intervenaient dans le processus de l'urbanisation et/ou de la gestion urbaine, il nous a semblé préférable, dans le présent ouvrage, de laisser la place à plusieurs analyses de cas, dans l'espoir qu'ils incitent un certain nombre de jeunes chercheurs à s'engager dans cette voie (voir les contributions de G. El Kadi et S. Ben Néfissa, Y. Sherif, M. Ameur et A. Abouhani).

Nous avons repoussé jusqu'à ce point de notre introduction la question des instruments de la gestion urbaine, que sont par exemple les Codes d'Urbanisme ou les Plans d'Aménagement Urbain ou encore les Schémas directeurs, alors que l'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils occupent une place centrale dans nos réflexions. D'autant plus que, ces dernières années – au Maghreb tout au moins –, il est en permanence question de nouveaux outils, de nouveaux codes, de nouvelles procédures... Si nous avons tardé, c'est que – il n'y a pas de mystère – le sujet nous embarrasse, parce que, dès que nous prenons un peu de recul par rapport à ces nouveaux textes, à ces nouveaux modes opératoires, force nous est faite de nous demander si leur conception exprime un réel changement, une manière radicalement différente de concevoir l'aménagement urbain. Et si, comme se le demande R. Stren, il ne s'agissait que « d'un vin vieux mis dans des bouteilles neuves ? » (23) (cf. : dans le présent ouvrage, à propos de l'Algérie, la contribution de R. Sidi Boumedine). Et quand bien même les changements seraient réels, ne serait-on pas encore en droit de se demander s'ils ne sont pas d'abord destinés à rendre possible, de façon encore plus efficace, des distributions différentielles de rente ? N'introduiraient-ils pas une disjonction encore plus nette que celle qui existait dans les instruments antérieurs entre des objectifs de nature sociale (logement des différentes catégories de population, par exemple) et des objectifs destinés à assurer une plus grande insertion des villes des pays considérés dans le système-monde ? C'est que le projet urbain global ne peut plus se permettre de ne prendre en considération que les seules régulations et/ou (re)distributions internes ; il doit « inventer » des composantes adaptées à la nature et au degré d'insertion recherchés et, par conséquent, il doit aussi « inventer » les dispositifs susceptibles d'atteindre ces objectifs. Centres d'affaires internationaux, zones franches, technopoles ou technopôles, zones touristiques participent sans nul doute de ces dispositifs... (cf. : les articles de A. Kaioua sur les outils de l'aménagement industriel au Maroc et de J. Chapoutot sur les nouveaux dispositifs en matière d'aménagement touristique en Tunisie). Quant aux « nouveaux entrepreneurs », relèvent-ils de la métaphore de Stren ou sont-ils vraiment des entrepreneurs d'un nouveau genre ? En d'autres termes, les interprétations que l'on peut formuler à propos des finalités de ces « nouveaux outils » de l'urbanisme demeurent ouvertes, même si, pour notre part, nous émettons l'hypothèse que, puisqu'ils continuent d'assurer leurs fonctions « traditionnelles » d'encadrement de la production et de gestion des espaces urbanisés, leur nouveauté réside en ce qu'ils autorisent de nouveaux redéploiements économiques, soit des groupes au pouvoir, soit de ceux qui leur ont fait, plus ou moins, allégeance ; nous n'oublions pas, toutefois – mais nous l'avons déjà signalé – que les modifications des dispositifs législatifs et réglementaires permettent aussi une plus grande souplesse de gestion, la régularisation et l'intégration des quartiers d'habitat clandestin, la prise en compte de nouvelles « valeurs » : environnement, protection des littoraux, protection des terres agricoles, etc. (cf. : dans le présent ouvrage, les analyses de S. Hizem et de J.M. Miossec pour la Tunisie) – inutile

---

(23) STREN (R.), *Old Wines, in New Bottles ? An Overview of Africans Urban Problems and the « Urban Management » Approach to Desling with them* *Environment and Urbanization*, 3, (1), 1991, p. 16 (cité par A. Jaghn. A. Dubresson, *op cit*, p. 8)

de se demander, ici, si ces valeurs émanent spontanément de la société civile, d'une fraction de celle-ci, ou sont utilisées par les pouvoirs publics comme des paravents à l'abri desquels ils construisent la « bonne » image qu'ils destinent aux bailleurs de fonds internationaux –, tous éléments qui conduisent à penser que les politiques urbaines qui se sont ainsi progressivement constituées sont de moins en moins des politiques d'aménagement et de gestion des villes, mais de plus en plus des politiques de régulation sociale à destination des populations urbaines.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMEUR (A.), FILALI BELHAJ (A.), 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives. Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains*, PNUD/CNUEH/Banque mondiale/PGU, Publications du Centre d'Études et de Communication de l'ANHI, Rabat.
- Colloque international sur « Les raisons de l'urbain », 1995, Plan Urbain. Lares, Rennes 2.
- Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles*. Séminaire d'experts, Montréal, 6-7 novembre 1997, INRS-Urbanisation (Montréal)/URBAMA (Tours), AUPELF-FICU (textes ronéo).
- Gestion foncière urbaine, politique de régularisation et développement local en Afrique et dans les États arabes*. Séminaire d'experts, Abidjan, 21-24 mars 1995, AITEC et INTERURBA/Urban Management Program/Banque mondiale/PNUD/CNUEH.
- Habitat insalubre et stratégies d'intervention*, 1995, Actes du Séminaire international, XXX, 24-26 mai 1994, ANHI/USAID, Rabat, Centre d'Études et de Communication de l'ANHI, 416 p.
- Habitat, État et Société au Maghreb, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1986, Paris, Éditions du CNRS, Paris, 1988, p. 1-396.
- JAGLIN (S.), DUBRESSON (A.) (dirs), 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.
- KHADER (B.), EL KADI (G.), SIGNOLES (P.), 1997, *Città e società nel mondo arabo contemporaneo. Dimanche urbane a cambiamento sociale*. Torino, éd. Fondazione Giovanni Agnelli, 320 p.
- LABORIE (J.P.), LANGUMIER (J.F) et ROO (P. de), 1985, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 184 p.
- La Gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, UNESCO, numéro spécial, (155), 1998, 160 p.
- La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Actes du Séminaire international de Tunis, 15-17 novembre 1988, Institut Français d'Urbanisme/École Nationale des Ponts et Chaussées (Paris)/ARRU, Tunis, 1990, 207 p.
- LAVERGNE (M.), DUVIGNEAU (G.) (dirs), 1995, *Monde arabe : le retour du local. Peuples Méditerranéens*, Paris, (72-73), 337 p.
- Le financement de l'habitat*. Séminaire organisé par l'association RESEAU, Marrakech, 10 mars 1989, 55 p.
- LEBRIS (F.) (textes réunis par), 1996, *Villes du Sud sur la route d'Istanbul*, ORSTOM Éditions, Paris, 289 p.
- Les influences occidentales dans les villes maghrébines à l'époque contemporaine*, 1974, Publication des Actes du Colloque « Systèmes culturels et systèmes urbains », Aix-en-Provence, mai 1970, Études Méditerranéennes 2, Aix-en-Provence, éd. de l'Université de Provence (CRESM).

- Les instruments d'un urbanisme opérationnel pour Casablanca*, s.d., Séminaire organisé par l'Agence urbaine de Casablanca, 4-5 juin 1990, Agence urbaine de Casablanca/SCIC-AMO, 60 p.
- METRAL (J.), MUTIN (G.), dirs., 1984, *Politiques urbaines au Maghreb et au Machrek*, Paris, Sindbad, coll. Etudes sur le Monde arabe ; 1, 494 p.
- NAVEZ-BOUCHANINE (F.), (dir.), 1996, *L'évaluation des projets de développement urbain*, Actes de l'atelier de Rabat, novembre 1993, AÉRAU (Rabat)/INAU (Rabat)/Villes et Développement (Montréal)/PGU (Région Arabe), Casablanca, éd. Maghrébines, 268 p.
- OSMONT (A.), 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Paris, Karthala, 309 p.
- Problèmes urbains au Maghreb*, Colloque organisé par le laboratoire « Tiers-Monde-Afrique », Univ. Paris VII, 25-26 octobre 1995 (communications ronéo).
- Stratégies urbaines et urbanisme opérationnel*. Séminaire international de Rabat, 11-19 mai 1985, INAU/USAID.
- STREN (R.E.), WHITE (R.R.), 1993, *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 345 p.
- VENARD (J.-L.), 1993, Bailleurs de fonds et développement local, p. 19-33 in Jaglin (S.) et Dubresson (A.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.

# **I. LA REDÉFINITION DE LA PLACE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS L'AMÉNAGEMENT URBAIN**





# ACTEURS PUBLICS ET ACTEURS PRIVÉS DANS LE DÉVELOPPEMENT DES VILLES DU MONDE ARABE

Pierre SIGNOLES\*

La plupart des recherches qui traitent des villes, arabes ou non, fournissent des éclairages sur les acteurs urbains, dès lors qu'elles se préoccupent de comprendre les mécanismes de production des espaces bâtis, les processus de leur transformation, les dynamiques qui les animent, les pratiques qui les parcourent..., et ce quand bien même leurs auteurs ne se donnent pas pour objet d'élucider le système d'action ou de théoriser la notion d'acteur.

Cependant, si nous focalisons présentement notre attention sur la notion d'acteurs (publics/privés), ce n'est pas tant par effet de mode que parce que cette démarche permet, pensons-nous, de faire avancer la réflexion dans au moins trois directions principales.

*En premier lieu*, et en nous situant sur un plan général, elle conduit à aborder, par le biais de l'urbain, la question de la régulation sociale. Si nous suivons en effet pour cela Michel Crozier et Erhard Friedberg (1), il est possible de considérer, fondamentalement qu'« il n'a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent (donc) jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le « système » disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres. La persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants, faisant du pouvoir, en tant que médiation commune de stratégies divergentes, le mécanisme central et inéluctable de régulation de l'ensemble ».

Afin d'éviter toute erreur d'interprétation de la citation ci-dessus, il convient de la poursuivre ainsi : « Mais le pouvoir dont il est question ici ne saurait être assimilé à celui qui détiendrait une autorité établie. Le pouvoir n'est pas le simple reflet et produit d'une structure d'autorité (...), pas plus qu'il n'est un attribut, une propriété dont on pourrait s'approprier les moyens (...). (Il est) une relation (...) sociale qui peut toujours s'analyser comme un embryon d'action collective impliquant marchandage et intégration (...). Il constitue un mécanisme quotidien de notre existence sociale (...). (Nos) relations aux autres sont toujours des relations de pouvoir, dans la mesure où (nous) exist(ons), c'est-à-dire demeur(ons) un acteur relativement autonome, au lieu d'être un simple moyen ».

Une telle démarche oblige à s'intéresser à des questions comme celle de la légitimité des acteurs et de la légitimation de leur action, à celle de la négociation et de la transaction sociale, et, par voie de conséquence, à toutes les situations d'ajustement que l'on peut observer.

---

\* Professeur à l'Université de Tours, Directeur d'URBAMA (UMR 6592 du CNRS).

Ce texte a, dans sa version originale, été présenté au Colloque organisé à Turin, les 12 et 13 décembre 1994, par la Fondation Giovanni Agnelli. Il est paru sous le titre *Attori pubblici e attori privati nello sviluppo delle città del mondo arabo*, p. 101-144, in B. KHADER, G. EL KADI et alii : *Città e società nel mondo arabo contemporaneo. Dinamiche urbane e cambiamento sociale*, Torino, éd. Fondazione Giovanni Agnelli, 1997, 320 p.

(1) CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, coll. Points, 1977,

*En second lieu* – et ce point nous paraît essentiel –, l'approche en termes d'acteurs et de système d'action favorise un déplacement – pour ne pas dire un renversement – des objets de la recherche : ce qui importe désormais, en effet, ce ne sont pas tant les résultats de l'action, que la compréhension et l'interprétation des « modes de faire », selon l'expression de Michel Foucault, c'est-à-dire ce que les hommes font et comment ils le font. Cela engage les réflexions sur les processus de décision, non pas seulement, comme nous sommes généralement habitués à le faire, des institutions ou des pouvoirs organisés, mais des individus eux-mêmes – des citoyens « ordinaires », en quelque sorte. A ce propos, M. Crozier et E. Friedberg – toujours eux ! – nous mettent en garde contre le risque majeur, à savoir celui d'attribuer aux acteurs, préalablement isolés du « système » dans lequel ils se meuvent, une liberté et une rationalité illimitées. Non, nous disent-ils, l'homme ne cherche pas la meilleure solution possible et, d'ailleurs, il ne peut la trouver. Mais, « dans un contexte de rationalité limitée, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction » (2). Position à partir de laquelle ces auteurs élaborent le concept central de stratégie : l'acteur n'a que rarement des objectifs clairs, cohérents, permanents ; pourtant son comportement est actif ; et ce comportement a toujours un sens (il est rationnel non pas par rapport à des objectifs, mais par rapport à des opportunités et par rapport au comportement des autres) ; ce comportement a toujours deux aspects, offensif (la saisie d'opportunités pour améliorer sa situation), et défensif (le maintien et l'élargissement de sa marge de liberté, donc de sa capacité à agir). La stratégie, ce n'est donc rien d'autre que « le fondement inféré *ex post* des régularités de comportement observées empiriquement » : cette stratégie n'est donc ni synonyme de volonté ni nécessairement consciente (3). Par ailleurs, le concept de stratégie, à la différence de la notion d'objectifs, oblige à chercher dans le contexte organisationnel la rationalité de l'acteur et à comprendre le construit organisationnel dans le vécu des acteurs (4).

*En troisième lieu*, le fait de spécifier acteurs publics et acteurs privés, pour évident qu'il apparaisse aujourd'hui, n'est pas sans signification profonde, y compris idéologique et politique, tant il est vrai que pendant de longues années le rôle des acteurs privés a été sous-estimé, ou négligé, voire nié, aussi bien par la recherche urbaine portant sur les pays en développement que par les organismes institutionnels. La Table-Ronde organisée à Lyon en 1982 par les principales équipes de recherche française engagées sur l'urbain du Monde arabe et qui avait pour thème : *Les politiques urbaines au Maghreb et au Machreq* (5) exprime assez bien cette situation, car si cette réunion a permis un bilan critique des politiques publiques – bilan dont le besoin était ressenti par tous les participants – elle n'a pas accordé beaucoup de place, ne serait-ce que pour expliquer les échecs ou les lacunes de ces politiques publiques, aux stratégies des acteurs privés (6).

En effet, apprécier le rôle des acteurs privés, jauger les effets de leurs actions, comprendre et démonter leurs stratégies, impose au préalable – que ce soit aux pouvoirs publics ou aux chercheurs – que ces acteurs soient identifiés. Plus précisément encore, cela impose que l'on soit prêt à reconnaître (on = les pouvoirs publics et/ou les chercheurs) la qualité d'acteur, susceptible de mettre en œuvre des logiques d'action et doué de rationalité (limitée, au sens de M. Crozier et R. Friedberg), à des individus, des groupes, des couches, des ensembles sociaux auxquels, jusque-là, cette qualité était pour l'essentiel niée.

Ces prémisses n'ont d'autre objet que de justifier l'orientation que j'ai donnée à ce texte. En effet, il m'était impossible d'aborder frontalement un sujet, qui, de fait, concerne la totalité des modes de production et de fonctionnement des villes (arabes), puisqu'il réfère à l'ensemble des acteurs à l'œuvre et à leurs interactions.

(2) *Ibidem*, p. 53-54.

(3) *Ibidem*, p. 55-57

(4) *Ibidem*, p. 57.

(5) METRAL (J.), MUTIN (G.), (ed.), *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Paris, Sindbad, coll. Études sur le Monde arabe ; 1, 1984, 494 p

(6) On trouvera des éléments plus précis sur les finalités et les résultats de cette Table-Ronde dans l'*Introduction* du présent ouvrage. Nous y renvoyons le lecteur.

J'ai donc décidé d'opérer deux séries de choix :

– des choix en matière d'acteurs : je me propose, d'une part, d'étudier en quoi la reconnaissance de la qualité d'acteur aux individus (et aux groupes d'individus), en particulier à ceux qui appartiennent aux catégories de populations pauvres ou aux groupes transitionnels (7) – soit une composante majoritaire des populations urbaines – est susceptible de modifier les analyses des chercheurs et, d'autre part, de repérer les renouvellements qu'elle fournit à la recherche urbaine (sur les villes du Monde arabe). Mais la difficulté de la présentation que nous envisageons réside dans le fait que le changement de perspective ne s'est pas réalisé du seul point de vue des chercheurs : en effet, sous la pression des circonstances et sous celle (corrélative ou préalable?) des bailleurs de fonds internationaux, cette reconnaissance des acteurs privés a aussi été le fait, plus ou moins bien assumé, des acteurs institutionnels publics ou para-publics, qu'ils agissent à l'échelon national ou au niveau local. Elle implique une modification des pratiques de ces derniers, c'est-à-dire de nouveaux modes d'ajustement, de nouvelles modalités de régulation autour des enjeux que représente la Ville. Il résulte de cette situation nouvelle – relativement nouvelle, devrais-je dire, car elle s'est progressivement établie entre la fin des années soixante-dix et le milieu des années quatre-vingt selon les pays – que la recherche urbaine doit aussi s'interroger sur la nature de ces nouveaux ajustements, sur leurs effets, et, dans ce but, investir de nouveaux champs et mettre en œuvre de nouvelles méthodologies.

– des choix en matière d'objets : parmi le très grand nombre de thèmes qu'il était possible d'aborder, trois m'ont paru particulièrement riches :

- la production du sol urbain et l'accès au logement ;
- les stratégies résidentielles au sein des espaces urbanisés ;
- les pratiques habitantes (pratiques résidentielles exclues) et les transformations de l'architecture domestique.

Parmi ces trois possibilités, « sélectionnées » parce qu'elles permettent de mettre le projecteur sur les logiques des acteurs privés, j'ai choisi de traiter ici des deux premières.

## **I. Production foncière et immobilière et acteurs privés**

### **A. L'étalement urbain ou les nouvelles formes de la croissance des villes**

Tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que, généralement au cours de la décennie soixante-dix, les formes, mais aussi les modalités, de la croissance des villes dans la plupart des pays du Monde arabe se sont profondément modifiées. Il est entendu aussi que ces modifications n'affectent pas les seules métropoles et grandes villes, mais qu'elles concernent tout autant

(7) Pour l'analyse sociale des populations urbaines, on pourra se reporter à l'étude, toujours actuelle, de Robert ESCALLIER, *Citadins et espace urbain au Maroc*, Publications d'URBAMA, (8-9), 2<sup>e</sup> édit., Tours, 1984, 407 p.

les villes moyennes et la floraison des petites villes dont l'émergence ou le développement concourent à la densification des réseaux urbains nationaux.

Nous ne nous engagerons pas ici dans la voie qui consisterait à dater avec précision ces changements, malgré l'intérêt que cela pourrait représenter pour une analyse comparative, pays par pays, ville à ville, des processus d'urbanisation. Une telle démarche soulève en effet de réels problèmes, ne serait-ce que parce que les sources utilisables ne fournissent pas souvent de chronologie précise, mais aussi parce qu'un certain délai s'est écoulé entre le moment où le phénomène a commencé à se manifester et celui où il a été repéré – et analysé – comme un « nouveau » processus d'urbanisation.

Il n'en reste pas moins que la plupart des auteurs qui, les premiers, ont identifié ce changement et ont compris l'importance de sa signification s'accordent sur ce qui en fait l'originalité, que ce soit Galila El Kadi pour Le Caire, Morched Chabbi pour Tunis ou Mohammed Ameur pour Fès, trois villes pour lesquelles il a été particulièrement bien étudié (8).

Ces auteurs retiennent en effet qu'aux côtés des formes réglementaires des extensions urbaines, correspondant habituellement à des lotissements (publics ou privés) sur lesquels sont érigés villas et immeubles, où les règles d'urbanisme et les règlements de construction sont peu ou prou respectés (éventuellement au prix de dérogations légales), pour lesquels les financements proviennent de crédits institutionnels et sur lesquels les constructions s'effectuent selon des plans d'architecte, les années soixante-dix ont vu la multiplication, à un rythme assez impressionnant, de constructions d'un nouveau type, bien que regroupées elles aussi en lotissements et constituant souvent de vastes quartiers, voire même des sortes de villes nouvelles, qui permettent l'accès au logement – très majoritairement en propriété, accessoirement en location – à des populations nombreuses qui ressortissent, dans des proportions variables, aux catégories sociales pauvres, transitionnelles inférieures ou moyennes.

Cette seconde forme d'urbanisation périphérique se caractérise par le fait qu'elle ne respecte pas les règles édictées par la législation et la réglementation en vigueur, soit qu'elle s'effectue sur des terres dont l'usage est interdit à la construction, soit que, se produisant dans des zones où l'urbanisation est autorisée, elle ne respecte pas les règlements de lotissements et/ou les règlements de construction.

Sans entrer dans le débat – qui n'est pas spécieux – de la terminologie à adopter pour qualifier ce mode d'urbanisation – « spontané », « anarchique », « illégal » –, nous utiliserons, en ce qui nous concerne, le terme plus neutre, c'est-à-dire moins chargé d'idéologie ou de connotation morale, d'urbanisation non réglementaire. Il est également loisible de préférer l'expression de *contested settlements* dont use O. Razzaz à propos de quartiers de ce type à Amman (9).

(8) EL KADI Galila. *L'urbanisation spontanée au Caire*. Publications d'Urbama, fascicule 18, co-édition URBAMA-ORSTOM, Tours-Paris, 1987, 376 p ; CHABBI Morched, Une nouvelle forme d'urbanisation dans le Grand Tunis l'habitat spontané péri-urbain, *Revue Tunisienne de Géographie*, (8), 1981, p 9-47 ; AMEUR Mohammed, NACIRI Mohammed, L'urbanisation clandestine au Maroc : un champ d'action pour les classes moyennes, *Revue Tiers Monde*, XXVI, (101), 1985, p 79-92. AMEUR Mohammed, *Fès... ou l'obsession du foncier*, Publications d'URBAMA, fascicule 25, Tours, 1993, 428 p.

(9) RAZZAZ Omar Munif, *Law, urban land tenure, and property disputes in contested settlements - the case of Jordan*. Thesis in Architecture, Landscape Architecture and Urban Planning, Harvard University, Cambridge (Massachusetts), 1991, 336 p (doc ronéo)

L'honnêteté scientifique oblige à reconnaître qu'il a fallu un certain temps, aux chercheurs et aux administrations en charge de l'habitat et de la planification urbaine, pour admettre que les processus et les formes d'urbanisation qu'ils observaient n'étaient pas la simple reproduction de ceux et celles qui avaient donné naissance, précédemment, aux bidonvilles, gourbivilles et autres formes d'habitat sous-intégré ou insalubre; que ces processus et formes ne procédaient pas, non plus, de changements qu'ils pouvaient se contenter de qualifier de « légers »; ils exprimaient, en fait, une rupture fondamentale, au point que M. Ameer et M. Naciri en ont fait le prototype de ce qu'ils appellent, à propos du Maroc, la « seconde vague d'urbanisation » (10).

Dans le même temps, Morched Chabbi, dans un article percutant, montrait pourquoi le quartier Ettadhamen à Tunis, l'un des cas-types de cette nouvelle urbanisation, ne pouvait être analysé en reprenant la notion d'habitat sous-intégré que Mohamed Naciri avait théorisée à l'occasion du Colloque de Vincennes de 1970 (11), dans la mesure où les critères de sous-intégration étaient inopérants. En contrepoint, M. Chabbi invitait les chercheurs à s'engager dans des voies nouvelles, en accordant d'une part plus d'attention au foncier urbain et, d'autre part, en faisant un sort aux conceptions dualistes de l'urbanisation dans les pays en voie de développement (12) – nous reviendrons sur ce dernier point ultérieurement.

Car cette urbanisation récente n'est pas une urbanisation de la misère. Il s'agit en effet d'un habitat en dur, évolutif; l'organisation de l'espace n'est pas laissée au hasard : elle répond à des normes spécifiques, résultant des exigences du lotisseur et de l'acheteur du lot. L'occupation ne se fait pas par invasion ou location des terrains, mais par l'achat des parcelles à des propriétaires fonciers, sur un véritable marché des terrains à bâtir, destiné à ceux qui n'ont pas les moyens de s'intégrer au circuit officiel. Comme nous l'avons dit, la quasi-totalité des occupants sont propriétaires de leur logement. Les prix des terrains sont souvent plus élevés que dans beaucoup de quartiers réglementaires : c'est la contrepartie de la petite taille des parcelles sur lesquelles les constructions sont sises (taille toujours très inférieure à ce que la réglementation impose). Et, finalement, la construction n'a rien de « clandestine » : elle se fait au vu et au su des autorités urbaines (13).

Parce qu'elle mobilise d'énormes masses de capitaux, l'urbanisation non réglementaire est le processus le plus dynamique qui structure l'espace urbain actuel. Elle attire à la fois des capitaux dormants, des capitaux à la recherche d'une valorisation maximale et rapide – qu'elle détourne donc d'autres usages –, ainsi que l'épargne en dehors des circuits officiels de financement de la construction, c'est-à-dire l'épargne de toutes les catégories sociales dont les

(10) AMEUR (M.), NACIRI (M.), *op cit.*, 1985, p. 79

(11) La communication de Mohammed Naciri au Colloque du Vincennes n'a été publiée que très tardivement, voir (M.) NACIRI, Les formes d'habitat sous-intégré, *Hérodote*, (19). 1980, p. 13-70.

(12) CHABBI Morched, Habitat sous-intégré et recherche urbaine française en Tunisie, in BROWN (K.), JOLE (M.), SLUGETT (P.) et ZUBEIDA (S.) (ed.), *Middle Eastern Cities in Comparative Perspective/Points de vue sur les villes du Maghreb et du Machrek*, London, Ithaca Press, 1984, p. 181-188

(13) AMEUR (M.), NACIRI (M.), *op cit.*, 1985, p. 82-84

moyens ne leur permettent pas l'accès à la propriété du logement par le canal de l'urbanisation réglementaire (14).

L'ampleur du phénomène de l'urbanisation non réglementaire est cependant rarement connue avec précision, ne serait-ce que par suite d'une « délimitation » hésitante (inclusion ou non de l'habitat « insalubre », conception plus ou moins extensive de la notion de « non réglementaire »). On peut néanmoins citer les données établies pour le Maroc à la suite d'une enquête conjointe menée en 1983 par le ministère (marocain) de l'Habitat et la Banque mondiale : cette enquête signalait que 1 300 000 habitants vivaient dans des quartiers « clandestins » (terminologie utilisée dans ce pays), soit 13 % de la population urbaine nationale, avec de fortes variations selon les villes (Salé : 140 000 personnes, 45 % des urbains ; Oujda : 90 000 et 35 % ; Fès : 120 000 et 26 % ; Tétouan : 51 000 et 25 % ; Meknès : 35 000, 11 % ; Tanger : 34 000, 11 %) (15).

Nous terminerons ce constat initial par deux remarques :

- L'urbanisation non réglementaire est responsable d'un étalement spatial considérable des agglomérations urbaines (considérable par rapport à la surface déjà urbanisée lorsque le processus s'est enclenché), grandes, moyennes et petites, qui se traduit par un grignotage rapide des espaces péri-urbains (y compris de mise en valeur agricole), par un développement des friches sociales en périphérie (du fait de la spéculation), mais aussi par une forte baisse des densités urbaines : ainsi, à Tunis, la densité moyenne à l'hectare est-elle passée de 120 habitants en 1975 à 95 en 1987 (16). Le tout contribue, naturellement, à de notables surcoûts d'urbanisation à la charge de la collectivité nationale.

Mais – et c'est un paradoxe étonnant – cet étalement spatial se produit au moment où (milieu des années soixante-dix – début de la décennie quatre-vingt) les taux qui mesurent la croissance démographique des villes, du moins des plus grandes d'entre elles, se stabilisent à des niveaux certes élevés, mais inférieurs à ceux des années qui ont fait suite aux indépendances. Cette stabilisation procède, quant à elle, d'un double mouvement : celui d'une réduction progressive, lente mais réelle, de la fécondité des femmes urbaines d'une part, celui d'une baisse très marquée des soldes migratoires des grandes villes (à la fois par réduction des flux d'immigration dans ces villes, principalement de ceux d'exode rural, et par augmentation des flux d'émigration au départ de ces villes), d'autre part. Les travaux menés par URBAMA et le CEDEJ dans le cadre d'un contrat de recherche du ministère français de la Recherche et de la Technologie ont fourni, sur ce sujet, un important et diversifié matériau (17).

(14) AMEUR (M.), *op. cit.*, 1993

(15) Données chiffrées citées par AMEUR Mohamed, *Habitat clandestin : problèmes et potentialités. At Maoul (Les Cahiers de l'ANHI)*, Rabat, (3), 1992, p. 2-6.

(16) CHABBI Morched, *Urbanisation et population en Tunisie* Fonds des Nations-Unies pour la Population, Tunis, 1991, 64 p., (doc ronéo).

(17) ESCALLIER Robert, SIGNOLES Pierre (dirs), *Changement économique, social et culturel et modifications des champs migratoires internes dans le monde arabe*, URBAMA et CEDEJ, Tours-Le Caire, Rapport de recherche pour le MRT, 1992, volume de synthèse (263 p) et 3 volumes d'annexes (1041 p), (doc. ronéo) [Ce rapport a été publié/est en cours de publication sous la référence : R. ESCALLIER et P. SIGNOLES (sous la resp. scientifique de) : *Les nouvelles formes de la mobilité spatiale dans le Monde arabe*, URBAMA, Tours, t. I (à paraître), t. II, 1995, fasc de recherche n° 28, 475 p.]

Il résulte de ce paradoxe que, contrairement à une opinion encore très répandue, les formes d'habitat non réglementaire en périphérie urbaine doivent beaucoup plus à des mécanismes de redistribution, au sein de l'espace urbain, de populations déjà installées en ville qu'aux apports sans cesse renouvelés de l'exode rural. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point essentiel lorsque nous traiterons, dans notre deuxième partie, des stratégies résidentielles.

- Ma deuxième remarque a trait à l'ubiquité du phénomène de l'urbanisation non réglementaire dans les pays du Monde arabe, sans que je puisse toutefois me prononcer sur la situation dans les pays du Golfe (Arabie Saoudite, Koweït, Émirats, etc.) par méconnaissance personnelle et par manque de documentation suffisamment précise. S'il a été fait uniquement référence, jusqu'à présent, aux travaux pionniers relatifs à l'Égypte, au Maroc ou à la Tunisie, il ne faudrait pas croire pour autant que l'habitat non réglementaire y prolifère parce que ces pays ont opté, avant d'autres, pour des politiques économiques libérales et que le désengagement annoncé de l'État s'y traduit par un allègement de la réglementation urbaine, une simplification des procédures ou un assouplissement des contrôles. En règle générale, en effet, l'essor des constructions non réglementaires y a précédé la mise en œuvre des politiques d'« ouverture », de privatisation et de désengagement étatique. Nous verrons ultérieurement que la relation entre les deux processus peut – et doit – être posée en d'autres termes.

Il est cependant possible, dès à présent, de s'interroger sur les cas de la Jordanie, de l'Algérie et de la Syrie.

En Jordanie, pays qui se caractérise par ses options économiques « libérales » de longue date, l'habitat non réglementaire semble peu développé : il n'abriterait, en 1993, que 80 000 personnes à Amman, alors que la population de la capitale jordanienne est estimée à cette date à 1 230 000 habitants. Mais, en premier lieu, ce chiffre de 80 000 ne tient pas compte des résidents dans les camps palestiniens (18). Il semble aussi, en second lieu, ne mesurer – à juste titre selon nous – que les formes « illégales » d'accès au sol, sans prendre en considération les populations vivant dans des quartiers « légaux » quant à ce caractère, mais irréguliers quant aux modes de lotissement et/ou aux procédures de construction (19). Dans la mesure où, en 1958, la population des quartiers clandestins représentait 20 000 personnes, on pourrait conclure à un faible développement de ce type d'urbanisation – les camps palestiniens étant toujours exclus de l'analyse –, ce qui viendrait conforter l'idée selon laquelle les dispositifs de contrôle et d'orientation de l'urbanisation seraient, à Amman, plus efficaces que dans la plupart des métropoles du Monde arabe (20). Il

(18) Sur les camps palestiniens d'Amman, on se reportera à DESTREMAU Blandine, Les camps de réfugiés palestiniens ou la double identité territoriale : le cas d'Amman. *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, p. 1-45

(19) CAVALIERE Alfredo, *Caractères et gestion politique de l'habitat informel à Amman, Jordanie* Rapport de recherche pour l'obtention du DEA, Géographie et Aménagement du Monde Arabe, Université F. Rabelais, Tours, 1994, 77 p., (doc. ronéo).

(20) Sur la planification urbaine à Amman, voir DEBOULET Agnès, Amman, urbanisation et habitat. De la prospérité aux défis posés par la récession. *Lettre d'Informations de l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain*, supplément n° 24, CEDEJ, Le Caire, 1991, p. 4-17.

semble bien pourtant que la véritable efficacité de ceux-ci se situe sur le terrain de la réhabilitation et de la régularisation *ex post* des quartiers clandestins, plutôt que sur celui des limitations de leur croissance : c'est cette efficacité qui, sur un plan statistique, donne l'impression d'un contrôle effectif, alors que, dans la réalité, elle a pour effet de transformer des quartiers non réglementaires en quartiers réglementaires – et, donc, à faire régulièrement passer les populations d'une catégorie dans l'autre (21).

A l'inverse, la multiplication des formes non réglementaires de l'habitat dans des pays comme l'Algérie ou la Syrie peut être tenue, *a priori*, comme étonnante dès lors que l'on réfère à leur image – ou leur réputation – d'États forts, centralisateurs, produisant lois et règlements ambitieux en matière d'urbanisme et dont on pourrait penser que ces États sont capables de les faire appliquer.

De fait, ces deux États se sont donnés théoriquement les moyens de bloquer l'urbanisation non réglementaire.

En Algérie, par exemple, les nationalisations de 1966, faisant d'une grande partie du territoire une propriété de l'État, puis la révolution agraire de 1971 expropriant les grands propriétaires absentéistes, ensuite et surtout la création des réserves foncières communales – par l'ordonnance de 1974 – constituaient en principe un garde-fou quasi parfait à l'encontre de toute forme « illégale » de construction (22). Ainsi, les réserves foncières communales permettaient-elles théoriquement à la commune de se rendre propriétaire des terrains situés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation future, qu'il s'agisse des terres nationalisées, de celles appartenant aux *wilaya-s*, au secteur autogéré ou coopératif, ou encore des terres privées – moyennant dans ce dernier cas, et toujours en principe, une indemnisation des propriétaires. Or, dans la réalité, ni la spéculation foncière ni les constructions illicites n'ont pu être jugulées, bien au contraire pourrait-on dire.

En Syrie, des mesures assez semblables ont été adoptées, puisque, dans le but d'entraver la spéculation foncière et de limiter les investissements privés dans la construction – car jugés « improductifs » –, l'État a exproprié systématiquement tous les terrains non bâtis inclus dans les périmètres municipaux, à charge pour les municipalités de les aménager et de les revendre en vue de leur construction. Pour autant, à Alep, J.-C. David nous apprend que les quartiers construits hors de la réglementation, qu'ils soient encore (aujourd'hui) illégaux ou qu'ils aient été viabilisés *a posteriori* par la Municipalité pour les intégrer à la ville, représentent, au milieu des années quatre-vingt, près de 40 % de la superficie urbaine couverte (23).

(21) CAVALIERE (A.), *op cit*, 1994.

(22) Pour l'Algérie, voir . IDER Ouardia, Alger, les réserves foncières à la dérive, *Études foncières*, (2), 1985, p. 19-25, SIDI BOUMEDINE Rachid, *Régularisation foncière et immobilière en Algérie*, note (interne) établie pour le GdR INTERURBA, CNRS, Paris, 27 p., (doc. ronéo).

(23) DAVID Jean-Claude, L'habitat spontané dans les quartiers périphériques d'Alep, *Histoires de Développement*, Lyon, (22), 1993, p. 27-31 Cet article s'appuie sur les résultats du travail de SAKKAL-THEODORY Salwa, *L'habitat non réglementé péri-urbain à Alep (Syrie)*. Thèse de Docteur-Ingénieur. Univ Paris-Val-de-Marne, Institut d'Urbanisme de Paris, 1984.



Notre objectif n'est pas, redisons-le, de présenter de façon exhaustive les caractéristiques de l'habitat non réglementaire, ni d'établir de manière systématique la place que ce type de production du sol urbain et de logements représente dans l'ensemble du processus d'urbanisation. Notre intérêt pour lui tient à ce que sa réalité s'est heurtée aux explications les plus couramment en usage dans la recherche urbaine jusqu'au milieu des années soixante-dix – début des années quatre-vingt ; il a ainsi obligé les chercheurs – du moins ceux acceptant de remettre en cause les schémas explicatifs pré-établis – à reconsidérer la problématique de l'urbanisation et à s'intéresser aux pratiques habitantes, aux modèles résidentiels, et à tous ceux qui contribuent à la production du sol et des logements urbains. Il a obligé à abandonner l'idée de l'irrationalité des acteurs privés et, pour ce faire, à focaliser l'attention sur les logiques qui sous-tendent l'action de ces derniers. Dans la mesure où, en outre, les organismes institutionnels d'aménagement et d'urbanisme ont été progressivement contraints de reconnaître l'originalité de ce nouveau mode d'urbanisation, et de considérer d'une manière nouvelle leurs rapports avec les populations habitantes, les chercheurs ont dû, à leur tour, modifier les angles d'analyse de l'interface acteurs publics/acteurs privés.

## ***B. La prise en compte explicite des acteurs privés : ses conséquences sur la recherche urbaine***

### *1. Les nouveaux positionnements de la recherche urbaine dans le Monde arabe*

Reconnaître que les nouvelles formes non réglementaires de l'urbanisation ne reproduisent pas, tant dans les « paysages » qui en découlent que dans les processus qui leur donnent naissance, celles qui ont provoqué, au cours des décennies précédentes, la naissance et la prolifération des bidonvilles et gourbivilles, a contraint les chercheurs, comme le fait remarquer M. Chabbi (24), à remettre en cause la théorie dualiste de l'urbanisation dans les pays en voie de développement, c'est-à-dire à se détacher de la « vision pyramidale, hiérarchisée, des rapports sociaux et de l'organisation de l'espace urbain (...), (telle qu'elle) se manifeste dans les termes mêmes qui désignent les différentes formes de la dichotomie, (à savoir) population moderne/population traditionnelle, population intégrée/population sous-intégrée (ou marginale), culture urbaine/sub-culture (...). Toutes ces dichotomies apparaissent simplistes et, à la limite, marquées par l'idéologie de la modernité et du progrès, et par la vieille idée qu'il existerait un continuum allant du rural à l'urbain, du traditionnel au moderne, du conservatisme au progressisme... » (25).

De fait, le champ causal dans lequel se situait jusqu'alors l'analyse de l'urbanisation a dû être repensé : l'explosion démographique et l'intensité de l'exode rural ne suffisaient plus à rendre compte de quartiers dans lesquels une majorité de la population ne provenait plus directement de la campagne ; le non-respect des règles urbanistiques ne pouvait plus être attribué à des

(24) CHABBI Morched, *op cit.*, 1984, p 187

(25) OSMONT Annik, Les quartiers périphériques d'une agglomération africaine, Dakar (Sénégal), in M IMBERT, P.-H CHOMBART de LAUWE (dirs), *La banlieue d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1982

spécificités culturelles – à l'on ne sait quelle « ruralité », par exemple –, voire ethniques, de populations dont – nous y reviendrons – l'un des objectifs principaux se révélait être la régularisation de leur situation ; l'incapacité de l'État et/ou des institutions communales (ou municipales) à faire respecter cette même réglementation ne pouvait continuer à être attribuée à de seuls motifs techniques – alors que les dispositifs juridiques de contrôle et d'encadrement de l'urbanisation n'ont cessé, dans la plupart des pays qui nous intéressent, de se renforcer et de se compliquer ; il n'était plus possible non plus de continuer à arguer de l'absence de moyens répressifs de la part de ces États, quelques exemples particulièrement sévères, voire sanglants, d'éradication de quartiers jugés indésirables ayant montré que, à l'occasion, ces États savaient et pouvaient mettre en actes une politique de « respect de la loi » ; et il demeurait enfin un peu court de rendre compte des contournements systématiques des règles (d'urbanisation et d'urbanisme) en les attribuant aux pratiques de corruption, quelles que soient la réalité et l'ampleur de celles-ci, sauf à replacer ces pratiques dans une perspective plus large de fonctionnement du Politique et de la régulation sociale.

Enfin, nombreux sont les travaux des chercheurs qui ont attribué la naissance et le développement de l'habitat non réglementaire à ce qu'il est convenu d'appeler la « crise du logement », c'est-à-dire l'inadéquation quantitative et qualitative entre l'offre de logements et la demande sociale, étant entendu que cette inadéquation est d'autant plus forte que l'on descend la hiérarchie sociale, en allant des classes riches aux classes pauvres, en passant par les couches moyennes, supérieures et inférieures, et les groupes transitionnels.

Loin de nous, cependant, l'idée de nier ce qu'ont apporté à la connaissance de l'urbain les nombreuses études consacrées aux politiques du logement et de la construction. En révélant l'incapacité des États à produire, pour des raisons essentiellement – du moins en apparence – techniques (organisation de la production, accès au foncier, etc.) et financières, un nombre suffisant de logements adaptés aux caractéristiques et aux possibilités de la demande ; en mettant l'accent sur la défaillance à peu près générale du secteur de la promotion immobilière capitaliste privée ; en démontant les mécanismes de financement de la construction, les incidences sur ceux-ci des politiques d'ajustement structurel, de telle sorte que la promotion publique s'est révélée être de plus en plus ségrégative, etc. ; par toutes ces analyses et ces apports, ces travaux ont fourni le cadre général d'explication dans lequel doit être resitué le développement de l'habitat non réglementaire. Mais ils ont pour limite de concentrer l'attention sur les seuls acteurs formels – publics et capitalistes privés – et sur le seul volet de l'offre – en sol, en logements –, ce qui a pour effet, conscient ou inconscient, de traiter la demande comme un élément « passif », c'est-à-dire de ne pas considérer les « demandeurs », quel que soit leur statut social, comme des acteurs de l'urbanisation.

En quelque sorte, s'il peut être légitime de considérer que la gravité de la « crise du logement », pour ne pas dire son aggravation depuis le milieu des années soixante-dix, révèle l'échec patent des politiques publiques et parapubliques en matière de construction et la faillite de la filière capitaliste, le contexte

démographique (maintien à un assez haut niveau de la croissance urbaine, poursuite de l'exode rural, renforcement des flux migratoires interurbains) pouvant soit servir de prétexte à cet échec, soit le rendre paradoxal (baisse du rythme de la croissance urbaine ; réduction sensible de l'exode rural), rien dans les analyses précédentes ne permet pour autant de rendre compte de deux faits essentiels :

- d'une part, elles oblitèrent l'existence de producteurs non institutionnels ou non légaux du sol urbain. En effet, puisque, de façon très majoritaire, l'habitat non réglementaire ne signifie pas invasion de terres (*squat*), mais qu'il s'accompagne de l'achat de lots à construire ou de la location de logements déjà construits, c'est qu'il existe un marché des terrains à bâtir sur lesquels effectuer ce type de construction et, donc, qu'il existe des producteurs de sol urbain à partir des terres, agricoles ou non, lesquels, délibérément, alimentent le marché non réglementaire. De même, il existe un marché (illégal) de logements en location ;

- d'autre part, elles négligent de considérer que la seule inadéquation de l'offre et de la demande (en sols, en logements) est totalement incapable de rendre compte de la prolifération du « clandestin » : ce serait à croire, sinon, que la « crise du logement » est apparue dans les années soixante-dix, alors que certaines de ses manifestations les plus aiguës s'expriment au Maghreb dans l'entre-deux-guerres et après la deuxième guerre mondiale ! Or, justement, si l'on veut comprendre pourquoi la croissance spatiale des villes ne s'effectue plus exclusivement (26) soit sous des formes légales (lotissements et villas, cités populaires et d'urgence, HBM, HLM et ZHUN, etc.), soit, pour ce qui concerne les plus pauvres et/ou les nouveaux arrivants, par la création de nouveaux bidonvilles, la poursuite de la densification des quartiers historiques (médiinas) et des quartiers précaires éventuellement durcis, la multiplication des « douars » périphériques, etc., il importe de considérer un double changement du « contexte » de l'urbanisation. En premier lieu, il ne peut y avoir extension et généralisation du « clandestin » qu'à partir du moment où, au-delà des discours officiels et des menaces de destruction, les États ont opéré à son égard une tolérance de fait ; ceci signifie un changement implicite ou explicite, volontaire ou obligé, de politique, dont l'une des explications doit être recherchée dans les nouveaux rapports de force établis entre la puissance publique, les promoteurs fonciers, lotisseurs, promoteurs immobiliers « clandestins », et les populations qui s'installent ou se préparent à s'installer dans ces quartiers. En second lieu, le changement concerne les caractéristiques de ces populations, dont une fraction non négligeable est solvable, est composée de néo-citadins revendiquant avec force leur « droit à la ville », et dont les capacités de contestation et de révolte sont, semble-t-il, plus affirmées que celles de ceux qui, jadis, ont peuplé la première génération de bidonvilles ou se sont agglutinés, paupérisés, dans les centres historiques.

(26) En écrivant « ne s'effectue plus... », j'entends bien que le développement de l'habitat non-réglementaire n'a pas signifié partout, *ipso facto*, la disparition des autres formes d'habitat pour les populations les plus pauvres (bidonvilles, « douars » périphériques), ni, ici ou là, le maintien de centres historiques comme lieux d'accueil des migrants récents

C'est à partir de ce double constat des lacunes des recherches antérieures que les initiateurs des travaux sur la production foncière et immobilière non réglementaire (ou clandestine, ou informelle, selon leurs auteurs) dans les villes du Monde arabe ont engagé la réflexion sur :

- l'identification des acteurs produisant le sol urbain de façon « illégale » et la détermination de leurs logiques ; leur organisation en filières et l'articulation de celles-ci aux filières publiques et capitalistes privées ;
- la détermination des différentes stratégies résidentielles des populations exclues du marché légal, développées dans le but de se loger et, plus particulièrement, d'accéder à la propriété du logement, étant entendu que ces populations incluent à la fois des catégories à revenus réguliers et solvables et des catégories démunies ;
- l'explicitation des raisons faisant que les pouvoirs publics (étatiques et/ou municipaux) ont été conduits, bon gré mal gré, à tolérer le fait accompli, voire à l'encourager en sous-main, avant que de le reconnaître (pour le récupérer?).

## 2. Appropriation du sol et production de logements

Il convient de préciser tout d'abord que les recherches sur la production foncière dans les villes du Monde arabe se sont développées soit parallèlement, soit dans le cadre du Réseau de chercheurs dirigé par Alain Durand-Lasserre sur le thème de l'*Évolution des systèmes de la promotion foncière et immobilière dans les pays en voie de développement*, réseau qui a fonctionné au début des années quatre-vingt (27).

Le premier apport de ces recherches a été d'introduire, dans le champ de l'analyse, un nombre considérable d'acteurs, de natures différentes, aux buts distincts et aux moyens différenciés, mais dont les logiques s'articulent dans un même système de promotion foncière (28).

Le temps semble loin où les chercheurs, tout comme d'ailleurs les acteurs publics, admettaient que l'appropriation des terrains – et, donc, la production du sol urbain – ne mettait en jeu que deux groupes d'acteurs aisément identifiables, à savoir d'un côté les propriétaires légitimes du sol, qu'ils soient publics ou privés, et, de l'autre côté, les *squatters*, entendons par là les occupants illégitimes de ce sol.

Cette complexification implique d'ailleurs des systèmes de promotion extrêmement diversifiés d'un pays à l'autre, et même plutôt d'une ville à l'autre.

Voici le cas de Tabriquet-Nord, à Salé, un très vaste espace situé hors des limites municipales et jadis occupé par les terres céréalières avant que d'être profondément transformé par l'urbanisation « clandestine » (29). Au départ du processus, se trouvent ici les familles de grands propriétaires fonciers (au nombre de quatre) qui ont vendu les terres :

(27) Une partie des matériaux produits dans le cadre de ce Réseau a été publiée. Voir DURAND-LASSERVE Alain, *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde*, Paris, L'Harmattan, 1986, 198 p

(28) Ce résultat n'est évidemment pas spécifique aux villes du Monde arabe. Pour une analyse plus générale, on se reportera à FARVACQUE-VITKOVIC (C.), Mc AUSLAN (P.), *Politiques foncières des villes en développement*, ADEF, Paris, 1993, 155 p

(29) ABOUHANI Abdelghani, Villes marocaines, le poids des notables. *Études foncières*, (38), 1988, p 31-34.

- soit sous la forme de vastes superficies, alors achetées par des citoyens de Rabat ou de Salé, fonctionnant comme de vrais professionnels de la promotion foncière ; ceux-ci les ont morcelées pour revendre ensuite les lots sans avoir procédé à leur équipement, comme le leur impose en principe la loi (dahir de 1953) ;
- soit sous la forme de parcelles de 100 à 200 m<sup>2</sup>, sur lesquelles les acheteurs, principalement des travailleurs marocains à l'étranger (TME), des fonctionnaires ou des militaires, vont édifier des immeubles de trois à quatre niveaux à usage locatif (pour la revente, donc) ;
- soit de petits lots, de 60 à 100 m<sup>2</sup>, les plus nombreux, acquis par ceux qui vont autoconstruire.

Mais à Fès, ville pourtant elle aussi située au Maroc, la situation n'est pas tout à fait la même, si l'on suit M. Ameur (30) : ici, l'initiative revient aux « lotisseurs clandestins » dont la première tâche consiste à identifier les terrains susceptibles d'être mobilisés, soit en allant consulter les registres de la Conservation foncière, soit en faisant jouer leurs réseaux personnels de courtiers et d'agents immobiliers (clandestins, bien sûr). Ces lotisseurs, dont les uns sont puissants et travaillent généralement seuls, dont beaucoup d'autres sont modestes et agissent en se groupant, éventuellement positionnés en aval des précédents – les premiers jouant, en quelque sorte, le rôle de grossistes, les seconds de détaillants –, fonctionnent comme des intermédiaires entre les propriétaires et les acquéreurs finaux de lots. La chaîne des intermédiaires peut s'allonger (avec des revendeurs de lots, par exemple) et elle implique en outre une foule d'autres acteurs : agents immobiliers et courtiers déjà signalés, rabatteurs, dessinateurs et topographes, *adouls* (notaires traditionnels), etc.

Mais, à partir de 1984, l'épuisement des réserves foncières, la hausse des prix du sol (y compris dans les zones où les constructions ne sont pas autorisées), l'intervention de l'État pour restructurer l'habitat non réglementaire ont fait en sorte que la promotion foncière a quelque peu perdu la place centrale qu'elle occupait dans le système « clandestin », et ce au profit de la promotion immobilière qui a drainé une bonne part de la demande qui, auparavant, s'adressait au marché foncier.

Au Caire, Galila El Kadi (31) a montré depuis longtemps, et expliqué avec précision, que l'urbanisation non réglementaire à la périphérie de l'agglomération procédait de la vente « spontanée » par les petits propriétaires de leurs terres agricoles et que l'« illégalité », si illégalité il y avait, n'était pas dans la transaction foncière elle-même (qui est légale), mais dans le changement d'usage du sol, puisque la construction des terres agricoles est, elle, illégale (loi de 1966).

Galila El Kadi identifie trois types de lotisseurs, les petits propriétaires qui découpent leur parcelle (1 *feddan* ou moins) en lots, en gardent un pour autoconstruire, vendent les autres et en restent là ; les mêmes qui réinvestissent l'argent tiré de la vente pour poursuivre dans leur fonction de « petits lotisseurs » en achetant à d'autres de nouvelles terres ; les sociétés de lotissement – dont les moyens financiers peuvent, d'ailleurs, être très différents des unes aux autres.

À Tunis, la situation se révèle encore autre. Ici, ce sont en effet des terres de l'État ou gérées en son nom par des organismes publics qui ont été accaparées frauduleusement et loties, en profitant, en outre, de la suppression en 1975 de la procédure qui soumettait toute transaction foncière à l'autorisation préalable du Gouverneur (32). Ces processus illégaux ont été rendus possibles par l'incapacité dans laquelle s'est trouvée l'État d'apurer la situation foncière des terres habous qu'il a nationalisées en 1957 (pour les habous publics) ou dont il s'est réservé le droit de régler le sort futur (pour les habous privés). Ces habous, qui constituaient une fraction non négligeable des terres agricoles situées à la périphérie de Tunis, ont connu deux situations distinctes :

(30) AMEUR (M.), *op. cit.*, 1993, p. 171-187

(31) EL KADI (G.), 1988, *op. cit.*

(32) CHABBI (M.), *Urbanisation spontanée et acteurs fonciers Le cas des lotisseurs clandestins à Tunis, Genève-Afrique, XXII, (1), 1984, p. 123-136.*

– les habous publics, situés principalement au nord et au nord-ouest de la capitale tunisienne, n'étaient pas immatriculés et ont été attribués par un simple acte administratif à un Office public, l'Office de Mise en Valeur de la Vallée de la Mejerda qui, à son tour, les a donnés en location à de petits paysans ;

– les habous privés devaient être rétrocédés à leurs ayants droit et des commissions d'apurement furent instituées après l'Indépendance dans ce but. Au début des années soixante-dix, la rétrocession aux ayants droit était loin d'être achevée.

Les initiateurs des lotissements clandestins furent donc, dans un premier temps, certains responsables de l'apurement des habous privés qui étaient aussi généralement bien placés dans l'appareil du parti au pouvoir (PSD) (33), puis, dans un second temps, les petits paysans, locataires des habous publics, eux-mêmes.

Ultérieurement (début des années quatre-vingt), d'autres types de lotisseurs clandestins sont apparus, mais plutôt dans la périphérie sud de Tunis ; c'étaient de petits propriétaires lotissant leurs propres terres (il s'agissait donc, ici, simplement de procédures de lotissement clandestin, mais sans accaparement frauduleux du sol) : dans un premier temps, ces petits propriétaires agissaient seuls, mais, de plus en plus souvent, ils en vinrent à s'associer à des avocats ou autres hommes de loi.

Nous terminerons par un dernier exemple, tout en restant en Tunisie. Il s'agit du cas de Sfax (34). On y trouve en effet, outre des formes classiques d'habitat non réglementaire, une forme particulière qui s'est généralisée dans la zone des anciens jardins (*jnein*) qui entourent la ville et qui appartiennent aux vieilles familles citadines. Ces *jnein* ont enregistré un très fort mouvement d'urbanisation depuis une trentaine d'années, à l'origine légalement, puisque les parcelles étaient généralement vastes et que le plan d'aménagement prévoyait des surfaces minimales, pour les parcelles constructibles, de 900 m<sup>2</sup>. La question est devenue plus aiguë à l'occasion des partages successoraux qui ont réduit progressivement les superficies disponibles – surtout pour les héritiers de sexe féminin, qui n'ont droit qu'à une demi-part –, alors que, pour des raisons sociologiques – et sans doute aussi financières –, la plupart des héritiers souhaitent construire sur la parcelle familiale.

Se développent alors deux procédés :

– l'un prend en apparence une forme légale : sur la parcelle disposant d'une superficie suffisante, on construit après avoir déposé une demande de permis conforme à la réglementation ; mais la zone des *jnein* n'étant pas immatriculée, on procède ensuite à un partage qui soustrait, de la parcelle originelle, la partie sur laquelle la construction a été érigée. Un nouveau permis de construire peut alors être demandé, en conformité avec les règles, pour une seconde maison, et ainsi de suite...

– l'autre est illégal, à savoir que le partage étant effectué devant notaire, sans se préoccuper aucunement du plan d'urbanisme, chacun construit « clandestinement » son logement sur la parcelle dont il a hérité, quelles qu'en soient la superficie ou les caractéristiques d'accessibilité.

Dans la plupart des cas, ceux qui procèdent ainsi appartiennent aux classes aisées ou moyennes supérieures.

### 3. *Quels apports de ces recherches ? Premier niveau de réflexion (...)*

L'intérêt porté aux acteurs privés et à leur logique d'action a conduit les chercheurs à accorder leur attention, dans un premier temps, aux questions foncières et à l'accès au sol urbain – un champ pendant longtemps extrêmement négligé –, puis à rendre compte et à interpréter la complexité du système d'action à l'œuvre pour cette production (du sol urbain) et celle des logements. Ces deux points ont été déjà évoqués, et nous n'y reviendrons pas.

(33) PSD . Parti Socialiste Destourien

(34) URBACONSULT, *Étude de l'habitat anarchique en Tunisie*. Rapport final établi pour le ministère de l'Équipement et de l'Habitat, direction de l'Habitat, Tunis, 1993, 286 p. + annexes (cf., p. 130-133).

Trois autres aspects méritent maintenant d'être examinés :

- Le premier a trait à l'extraordinaire variété des systèmes générant les processus de l'urbanisation, ainsi qu'à leur très grande souplesse. Ces systèmes, en particulier ceux qui donnent naissance aux quartiers non réglementaires, révèlent des formes très diversifiées d'adaptation des acteurs intervenant dans la production du sol urbain et dans celle des logements aux contraintes multiples qui encadrent leurs logiques d'action, que ce soient celles imposées par les États (normes, financement), par les collectivités locales ou par les situations locales (par exemple, situation et statuts fonciers, structures sociales et organisation de la société, etc.). Les études de cas montrent en effet que les acteurs, y compris populaires, ont une réelle capacité à « construire » une réponse adaptée aux problèmes posés, à un moment donné, en un lieu donné. Cela signifie qu'il n'y a pas un système de production unique dans une même ville, mais plusieurs systèmes, relativement segmentés, adaptés aux différentes catégories de la demande sociale : ainsi s'explique que, sous le même intitulé de non réglementaire (ou du clandestin, ou de l'informel, etc.), soient réunis non seulement des quartiers correspondant à des « niveaux » variables d'« illégalité » (35), mais aussi des formes urbaines et des contenus sociaux extrêmement diversifiés (villas pour classes aisées, lotissements de maisons jumelées ou immeubles pour classes moyennes, logements auto-construits de qualité très variable sur lots de tailles différentes, etc.) (36). Par ailleurs, ces capacités d'adaptation signifient aussi des capacités d'évolution ou, mieux encore, une réelle flexibilité des filières de production : à Fès, par exemple, une partie des lotisseurs « clandestins » a su quitter le marché clandestin pour passer dans le réglementaire, soit dans les quartiers régularisés, soit dans la ville nouvelle (ex-quartier colonial) ; d'autres ont choisi de demeurer dans le « clandestin », mais ont gagné les périphéries les plus lointaines (de Fès) ou d'autres villes (que Fès) ; d'autres, enfin, après avoir tenté une première fois leur chance dans le réglementaire, sont revenus dans le « clandestin » (37).

La question principale n'est pas, pour les chercheurs, de savoir si les résultats de ces logiques d'action sont les meilleurs possibles sur le plan de la qualité urbaine, architecturale ou urbanistique. Ces résultats, qui s'expriment sous la forme de constructions et de quartiers, ne sont en effet que des compromis définis dans l'urgence entre les contraintes signalées, les possibilités techniques et financières des acteurs, les rapports de force établis avec les autres acteurs et, en particulier, les autorités urbaines ou étatiques.

Mais, par leurs travaux, les chercheurs ont pour rôle de montrer où se situent les dynamiques actuelles de l'extension des villes et comment s'élaborent les caractéristiques de l'urbain. Ils ont pour objectif, avoué ou non, d'« interpellier » ceux qui ont à charge l'aménagement et la gestion des villes, en cherchant à leur faire prendre conscience de l'inanité qu'il y a à vouloir imposer des modèles tout faits, valides en tous lieux et en tout temps, et toujours élaborés sans que ces dynamiques urbaines, leurs acteurs et leurs logiques, aient été repérées, identifiées et comprises.

(35) Sur ce point, voir *infra*.

(36) AMEUR (M.), *op cit.*, 1993.

(37) *Ibidem*.

• Le second aspect sur lequel nous voudrions insister est celui de la diversité des situations d'« illégalité », ce que C. Farvacque-Vitkovic et P. McAuslan appellent les « degrés de l'informalité » (38). Car l'« illégalité » peut résulter de facteurs et de processus très différenciés qui, en se combinant, produisent des situations que l'on peut juger « plus ou moins illégales ». En effet, cette « illégalité » peut être le produit d'un statut foncier défaillant transmis par le propriétaire terrien au lotisseur ; elle peut provenir du lotisseur qui transmet à l'acheteur du lot un régime foncier défaillant (par exemple, un terrain non immatriculé) ; il peut aussi arriver que la procédure de lotissement ait été légalement effectuée, alors que la zone où le lotissement est situé est interdite à la construction ; ou encore, le lotisseur « légal » a pu ne pas respecter les règlements de lotissement, par exemple ceux relatifs à la taille des parcelles – cas très fréquent –, à l'occupation de la parcelle, à la fourniture des équipements de base, etc. A toutes ces formes d'illégalité, qui s'appliquent au sol et aux procédures de lotissement, peuvent se combiner toutes celles que l'acheteur introduit lorsqu'il construit son lot.

Quel intérêt y a-t-il à s'attacher à ces degrés de l'illégalité ? La réponse est, selon nous, double. D'une part, il s'agit de comprendre les processus qui produisent telle ou telle situation d'inégalité, ce qui constitue souvent un biais efficace pour analyser les logiques d'acteurs. Prenons le cas de la taille des lots dans le secteur non réglementaire, tels qu'achetés par le destinataire final : nous savons que leur superficie est généralement inférieure aux normes légales, mais elle n'est que légèrement inférieure lorsque les acheteurs sont des travailleurs émigrés à l'étranger, des militaires ou des fonctionnaires, alors qu'elle est très inférieure lorsqu'il s'agit d'artisans, de travailleurs du secteur informel, voire d'ouvriers d'usine. Mais c'est justement cette relative petite taille des lots qui a permis au marché « clandestin » d'éponger pendant plusieurs années la forte hausse des prix fonciers, effectuée au profit des propriétaires initiaux du sol et/ou des lotisseurs ; or, c'est parce qu'ils dégagent de tels profits que ces derniers (les lotisseurs) peuvent accepter que les acheteurs ne leur versent que des avances réduites et achèvent le règlement de la transaction sous la forme de paiements échelonnés. L'efficacité de la filière « non réglementaire » réside dans sa cohérence, ce qui signifie que toute action irréflechie à son encontre génère des effets pervers qu'il vaudrait mieux avoir identifiés avant d'agir.

D'autre part, repérer les degrés d'illégalité revient – de façon apparemment banale – à considérer qu'il n'y pas deux quartiers non réglementaires qui se ressemblent, que ce soit par les processus qui les produisent, leur contenu social, les dynamiques internes qui les animent, mais aussi dans leurs rapports à la norme et aux règles d'urbanisme. Il découle de ce constat qu'aucune politique d'aménagement les concernant, si elle vise l'efficacité, ne peut être globale : nous entendons par là qu'elle ne peut être définie à l'échelle nationale – exception faite, naturellement, des grands principes –, pas plus qu'à l'échelle d'une agglomération : les solutions doivent être trouvées quartier par quartier,

(38) FARVACQUE-VITKOVIC (C.), Mc AUSLAN (P.), *op cit*, 1993, p. 63-69



voire sous-quartier par sous-quartier ; elles doivent aussi être négociées et instrumentalisées à cette échelle-là.

- Le troisième aspect est relatif à la notion de filière de production. Cette notion n'a pu émerger dans le champ de la recherche urbaine qu'à partir du moment où acteurs et logiques d'acteurs devenaient eux-mêmes objets de recherche.

En effet, si l'on suit M. Vincent et M. Royon, le critère de définition d'une filière repose « sur l'agent dominant le processus de production » (39), étant entendu que « concrètement, (...) il y a domination de l'agent considéré quand celui-ci contrôle et organise le procès de travail sur le chantier, mobilise et gère la force de travail, choisit les procédés techniques et les matériaux et maîtrise l'approvisionnement de ces derniers. Cet agent dominant apparaît comme le point d'articulation de la filière de production (il assure les relations avec l'amont et l'aval) » (40). En d'autres termes, une filière se définit sur la base d'une analyse des pratiques, des stratégies et des objectifs des acteurs intervenant lors de chacune des phases du processus de production foncière et immobilière, depuis la phase de transformation du sol non urbain en sol urbain jusqu'à l'occupation du logement par l'utilisateur final. Chaque filière se caractérise donc par le type d'acteurs qui la domine et lui imprime sa propre pratique et sa logique d'intervention (41).

On notera tout l'intérêt – pour l'instrumentation de la recherche – d'une notion construite par rapport à l'acteur qui agit et non par rapport aux technologies mises en œuvre. Toute une série de travaux s'est ainsi attachée à étudier la manière dont s'établissent les rapports entre l'acteur dominant de telle ou telle filière et les « constructeurs » (entreprises, tâcherons, autoconstructeurs) : à Rabat, par exemple, on estime que les petites entreprises de construction, agissant aussi comme promoteurs, réalisent 20 % des logements collectifs privés, tandis que celles qui agissent pour le compte de promoteurs privés en réalisent 40 % (42). Quant à l'autopromotion, elle se caractérise par le fait que le destinataire final de l'ouvrage assure lui-même la fonction de promotion immobilière : cette filière produit donc des logements « à la commande » et non pour le marché.

Nous n'insisterons pas ici sur l'intérêt considérable que représente aussi la revalorisation – au moins relative – de la filière « autopromoteur » qu'ont permis ces études. Nous retiendrons, par contre, qu'elles ont aussi montré que, au-delà de leur apparente segmentation, les filières s'articulaient les unes aux autres en s'insérant dans un système hiérarchisé et différencié (43).

(39) VINCENT Maurice, ROYON Michel, *Économie de la construction au Maroc. Rabat-Salé et Marrakech*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, 1987, 189 p.

(40) *Ibidem*, p. 49.

(41) DURAND-LASSERVE (A.), *op. cit.*, 1986, p. 36-37

(42) BENBOUCHAIB-EL AOUFI Maria, La promotion immobilière privée au Maroc. Une analyse des structures et des comportements : l'exemple de Rabat, *Annales Marocaines de l'Économie*, 1, (3), 1992-1993, p. 79-80

(43) Voir à ce sujet, pour le cas égyptien, l'analyse fouillée de EL KADI (G.), *op. cit.*, 1988, p. 235 et sq.

Il en découle que, par exemple, la filière – ou les filières, selon les cas et/ou les classifications retenues par les auteurs – qui produit les lotissements non réglementaires n'est ni indépendante, ni même autonome ; sa naissance et son développement sont la conséquence de l'évolution et de la différenciation du système de production dans son ensemble (44).

Au Caire, par exemple, G. El Kadi a bien montré que le glissement vers le haut des formes de production étatiques et capitalistes privées « modernes », s'adressant à des couches sociales de plus en plus sélectionnées (couches enrichies par l'Infitah, travailleurs égyptiens à l'étranger les plus qualifiés, donc les plus riches), et excluant les couches intermédiaires – rejetant aussi vers le bas les petits producteurs immobiliers et les petites entreprises de construction –, avait eu comme effet de provoquer à sa suite un glissement vers le haut de la forme de production de l'habitat « spontané » (c'est-à-dire non réglementaire), avec l'arrivée dans cette filière de sociétés de lotissement et d'entreprises moyennes construisant des immeubles de moyen standing, tandis que les anciens usagers surélevaient leurs constructions et/ou devenaient petits promoteurs pour la clientèle des couches intermédiaires et des travailleurs égyptiens à l'étranger les moins qualifiés (45).

Un phénomène analogue a été constaté à Fès par M. Ameur, même si les conditions qui le génèrent semblent différer quelque peu de celles du Caire (46).

Quant à Tunis, M. Chabbi démontre comment le foncier « clandestin » s'articule au foncier étatique, c'est-à-dire comment ce dernier est la base du développement des lotissements « clandestins » (47).

#### 4. Deuxième niveau de réflexion : vers de nouveaux modes de régulation.

*L'État et la ville « non-légale » : de la négation à la tolérance, de la tolérance à la reconnaissance*

##### 4-1. Des significations d'un constat de faillite...

Dans le domaine de la gestion des villes, les politiques urbaines de la plupart des pays du Monde arabe – peu différentes en cela de celles des autres pays en développement – ont pendant longtemps presque exclusivement consisté en la définition de règles et normes (lois et règlements), définissant ce qu'il était autorisé et ce qu'il était interdit de faire. Ce mode de gestion de la ville s'est avéré totalement inadéquat, quelles que soient les formes qu'il a prises, puisque, on l'a vu, de 50 à 70% des citoyens, selon les pays, ne parviennent à trouver un terrain et à s'installer dans un logement qu'en recourant à des filières « illégales » (ou clandestines, ou informelles...).

On peut penser que ce constat de faillite est aujourd'hui unanimement tiré par les pouvoirs publics. Face à lui, deux voies assez divergentes semblent néanmoins se dessiner :

– l'une, que j'appellerai technique (pour ne pas dire technocratique), consiste à reconnaître que les instruments de la planification urbaine sont inadéquats, souvent fort coûteux, que leur mise en œuvre est si lourde que, souvent par exemple, les Schémas directeurs sont obsolètes avant même que d'être applicables. Il s'agirait alors de chercher à améliorer les conditions d'utilisation de ces instruments, d'en inventer de nouveaux, d'alléger les

(44) *Ibidem*.

(45) *Ibidem*, p. 239 et sq.

(46) AMEUR (M.), *op. cit.*, 1993.

(47) CHABBI (M.), *art. cit.*, 1984, p. 155

procédures (par exemple, en généralisant le cadastre, on allégerait les procédures d'enregistrement, on réduirait les exigences des règles de la construction, etc.);

– l'autre, que j'appellerai politique, consiste à reconsidérer les modalités de la transaction sociale qu'implique la gestion urbaine. C'est une voie plus radicale, qui revient par exemple à accepter la légalisation de terrains squattés, à préférer la réhabilitation et la restructuration des bidonvilles à leur destruction, à reconnaître les constructions « anarchiques » (ou certaines d'entre elles, tout au moins).

Il y a lieu de constater que ces deux voies ne sont pas contradictoires, d'une part; et que la seconde ne signifie pas suppression des règles, d'autre part. On pourrait débattre, aussi, de la question fondamentale de savoir comment, dans chacun des pays qui s'est engagé dans la « voie politique », cet engagement s'est effectué, sous quelles pressions (exogènes et/ou endogènes) et à partir de quelles analyses de situation. Il y aurait enfin à savoir si le choix de la « voie politique » ne crée pas des tensions entre ceux qui ont imposé cette voie (certains politiques ou bailleurs de fonds) et l'appareil administrativo-technique chargé de la mettre en œuvre, tant il est vrai que cette voie implique un changement radical d'attitude des techniciens par rapport aux acteurs...

En effet, ce qui est en jeu dans le choix de l'une ou l'autre voie, ce ne sont pas tant les solutions adoptées que la philosophie qu'elle implique.

#### 4-2. Un détour par la régulation sociale...

La règle, en effet, est bien une contrainte, et non une habitude. Cette contrainte est extérieure aux décisions individuelles et pèse sur elles. Pour Thomas Hobbes (*Léviathan*, traduction F. Tricaud, Sirey, 1971), la contrainte est une nécessité comme condition de la vie en commun et fondement de l'autorité politique. Mais, plus généralement, l'existence d'une contrainte sociale doit-elle conduire à conclure que les règles sont fixées une fois pour toutes et en quelque sorte hors de portée des individus et de leurs interactions?

Selon Emile Durkheim (*De la division du travail social*, PUF, 1967; 1<sup>re</sup> édit., 1893), les règles ne sont pas intangibles. Non seulement elles changent d'une société à l'autre, mais les progrès de la division du travail en exigent de nouvelles. Bien plus, la réalité sociale des règles est une réalité vivante; la règle ne s'applique pas sans difficulté, l'infraction à la règle est un fait d'expérience, et le « crime » est « normal ». La répression a pour objet central de démontrer que la règle est toujours en vigueur, d'annuler l'effet destructeur de l'infraction sur les « sentiments collectifs », c'est-à-dire l'affaiblissement de l'obligation.

« On peut appeler contrôle social cette part de l'activité de la société qui consiste à assurer le maintien des règles et à lutter contre la déviance, que ce soit par le moyen des appareils institutionnels ou par la pression diffuse qu'exerce la réprobation ou les sanctions spontanées qu'elle provoque » (48).

Si, en suivant toujours J.D. Reynaud, l'on va un peu plus loin, il est possible de se demander si le contrôle social se borne à réprimer la déviance et à maintenir la règle ou, comme le fait par exemple la jurisprudence pour la loi, s'il ne la modifie pas peu à peu (en conduisant le législateur à prendre de nouvelles décisions). Plus encore, on tend aujourd'hui à admettre couramment que la déviance (ou la non-conformité) ne sont pas

(48) La citation, mais aussi les éléments du débat *supra* et *infra*, sont empruntés à REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A Colin, 1993, 314 p. (2<sup>e</sup> édit.).

seulement des écarts par rapport à la norme, mais aussi une manière de la combattre, de peser sur elle et d'en anticiper le changement.

En définitive, la réalité sociale que nous constatons, ce n'est pas la présence de règles, l'existence d'une contrainte dont les termes sont fixés une fois pour toutes, c'est l'exercice de cette contrainte et l'activité de régulation. On peut alors appeler processus de régulation la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles.

A ce point de la réflexion, l'important n'est pas de savoir si l'on est proche ou loin de Durkheim. Il est de constater que l'élaboration de règles apparaît comme un enjeu social : elle est souvent disputée entre différents groupes ; elle peut donner lieu à conflit, parfois ouvert, parfois même violent, parfois institué, parfois caché. Le conflit peut porter non seulement sur l'application de la règle, mais sur sa constitution même. Cela implique, à la différence de ce que pensait Durkheim, qu'une règle commune ne peut que résulter d'un compromis ou d'une accommodation entre des groupes rivaux.

Pourquoi ce long détour ? Parce qu'affirmer, par exemple, que l'infraction à la règle peut être une manière de la combattre revient à poser en des termes radicalement nouveaux la question de l'habitat non réglementaire. Si, pour l'État, ce type d'habitat a souvent été considéré comme une déviance, ne doit-on pas l'analyser – le chercheur ne doit-il pas l'analyser – par contre comme un mode de la lutte sociale : non plus le résultat d'une inadéquation entre l'offre et la demande de logements, non plus le résultat des difficultés à produire le sol urbain, non plus la conséquence de l'incapacité financière des habitants..., ou en tout cas pas que cela. Mais alors, si le conflit social revêt, dans le Monde arabe, cette forme cachée (médiante, *i.e.* non immédiatement décodable comme conflit social), est-ce que cela ne nous oblige pas à réfléchir différemment à ce sujet, au « pourquoi » de cette forme ? « Réfléchir différemment » à ce sujet, cela pourrait être :

- nous interroger sur l'impossibilité dans laquelle se trouvent certains groupes sociaux à porter le conflit social sur un autre terrain, où on l'attendrait plus (les revendications salariales, par exemple ; le droit au travail, etc.) ;

- nous interroger aussi sur la faiblesse des relais (des médiateurs) susceptibles d'apporter des réponses crédibles aux problèmes qui se posent (ici le logement) avant que les infractions à la règle ne deviennent une réponse majoritaire : n'est-ce pas, alors, la question de la représentation politique des groupes sociaux qui est posée, donc celle de la démocratie, que ce soit aux échelons locaux ou à l'échelle nationale ?

- nous demander, enfin, si l'infraction généralisée ne signifie pas une mise en cause de la légitimité de ceux qui instaurent la règle.

4-3. Les politiques vis-à-vis des quartiers d'habitat précaire (ou insalubre) et d'habitat non réglementaire

En l'espace d'un quart de siècle à peine (milieu des années soixante – fin des années quatre-vingt), on a pu observer dans la plupart des pays du Monde arabe de profonds changements dans les politiques urbaines conduites vis-à-vis d'une part des quartiers précaires (type bidonvilles), d'autre part des quartiers d'habitat non réglementaire.

Comme nous l'avons déjà signalé, nous ne nous proposons pas ici d'établir une chronologie comparée, pays par pays, de l'évolution de ces politiques, bien qu'un tel travail fasse gravement défaut (49).

Les informations disponibles permettent néanmoins de constater, au-delà de décalages dans le temps d'un pays à l'autre, trois grandes phases :

- dans les années soixante et au début des années soixante-dix, les pouvoirs publics tentent d'éradiquer les bidonvilles, éventuellement par leur destruction physique (c'est la « politique du bulldozer »), au prix de conflits souvent violents (parfois accompagnés de morts d'hommes), et/ou par transfert autoritaire de leurs habitants dans leurs « régions d'origine » – sans se préoccuper nullement d'ailleurs de ce que peut bien vouloir signifier, pour nombre d'entre eux, la « région d'origine » ! Simultanément, face aux premières manifestations massives de l'habitat non réglementaire, les pouvoirs publics et les autorités municipales développent une double attitude : soit ces nouveaux quartiers sont assimilés à des bidonvilles, du fait de leurs processus de formation et de leurs contenus sociaux ; soit leur existence est niée, puisqu'il ne peut exister de spéculation foncière (« on » contrôle le marché foncier), qu'il est impensable que de l'habitat se construise hors des règles (« on » dispose des meilleurs instruments réglementaires et « on » les « améliore » sans cesse) ; à la limite, dans l'hypothèse où quelques cas d'illégalité seraient bien repérés, il suffira qu'« on » applique les textes avec rigueur et qu'on démolisse...

- vers le milieu des années soixante-dix, le phénomène de l'habitat non réglementaire a pris une telle ampleur qu'il n'est plus possible de le nier. Les pouvoirs publics adoptent alors à son égard une attitude de tolérance de fait, une sorte de *modus vivendi* qui ne les empêche d'ailleurs pas de développer simultanément un discours « musclé » à l'encontre de cette forme « irrationnelle » d'habitat, de ses coûts excessifs pour la collectivité, du danger social qu'il représente – en pratiquant l'amalgame bien connu : dans un quartier « illégal », les populations survivent par des pratiques « illégales » et elles constituent un danger pour celles qui vivent dans les espaces urbains légaux. De fait, cette période peut aussi connaître des poussées destructrices, généralement sans suite, si ce n'est de provoquer émeutes ou mécontentement puissant des populations ;

- dans la première moitié des années quatre-vingt, un grand nombre d'États s'engage alors dans les voies recommandées par la Banque mondiale. Pour les quartiers de bidonvilles, les politiques préconisées et mises en œuvre plus ou moins systématiquement consistent soit en une éradication avec transfert des habitants dans de nouveaux lotissements, soit en une restructuration du quartier sur place. Pour les quartiers non réglementaires, la priorité est donnée à la régularisation de la situation foncière, la reconnaissance du droit à l'autoconstruction, l'amélioration des infrastructures et, si possible, des équipements. Lorsque la régularisation s'avère impossible, la reconnaissance de fait du quartier est acquise.

(49) Les données existent pour beaucoup de pays, mais elles sont dispersées dans la littérature scientifique et « grise ». Pour le Maroc, voir, par exemple, le numéro spécial consacré à *La problématique de l'habitat insalubre au Maroc*, Les Cahiers de l'ANHI, *Al Maouil*, Rabat, 1991, (1), 29 p

Cette présentation schématique doit être nuancée sur deux plans :

– le passage d'une politique à l'autre n'est jamais linéaire : il s'effectue difficilement et progressivement ; les retours en arrière sont fréquents, et parfois d'une extrême brutalité : par exemple, après une phase de tolérance, la reprise des destructions peut être engagée à grande échelle et avec recours aux forces de l'ordre. En quelque sorte, le passage de la « ville non-légale » à sa reconnaissance n'est jamais une évolution « normale » se situant dans « l'ordre des choses ». Par ailleurs, ces changements des politiques nationales sont incompréhensibles si l'on oublie de prendre en considération les pressions exercées par les bailleurs de fonds internationaux, en particulier la Banque mondiale et l'US-AID.

- Ces changements de politique ne peuvent non plus être interprétés comme des modifications qui auraient affecté la seule sphère de la décision politique au plus haut niveau. Autant les politiques d'éradication brutale et de refus de la ville « illégale » expriment les choix d'un pouvoir qui s'estime disposer seul de la légitimité d'agir pour le bien du « peuple » – ou de la majorité de la population –, autant les politiques ultérieures témoignent de nouveaux rapports de force débouchant sur des compromis entre les pouvoirs publics, les autorités municipales, les acteurs « privés » habitant dans ces quartiers (précaires et illégaux) et toute une série de médiateurs – sur le rôle desquels nous insisterons ultérieurement. Ces « nouvelles politiques » correspondent donc à la reconnaissance, par les acteurs publics, de la légitimité de l'action des acteurs « populaires », que cette reconnaissance soit clairement assumée par le Politique ou qu'il soit contraint, sous la pression, de l'admettre. Ces « nouvelles politiques » sont donc des formes nouvelles de la transaction sociale, entre des acteurs désormais multiples dont les logiques s'ajustent par réactions successives. Ajoutons enfin que ces ajustements ne sont pas totalement « conscients », y compris pour ce qui est de l'État, en ce sens que tous leurs effets, à toutes les échelles, sont loin d'être prévus à l'avance. Si stratégie d'ensemble il y a, il convient plutôt de la rechercher du côté des institutions internationales, alors que les politiques publiques relèveraient parfois d'une sorte de « pilotage à vue » – ce qui expliquerait d'ailleurs les retours en arrière et les difficultés à maintenir un cap fixe.

A ce point de notre analyse, il est clair que l'essentiel n'est pas la présentation détaillée de ces différentes politiques, mais la recherche des facteurs ayant conduit d'un certain mode de régulation à un autre.

On peut, à partir des travaux disponibles sur la question, identifier trois types de facteurs :

- Le premier, fondamental, renvoie à la crise de l'État-Providence et, plus encore, à la crise de légitimité des États dans le Monde arabe. Leur désengagement économique et financier, accéléré par les politiques d'ajustement structurel, a des effets particulièrement brutaux en matière d'habitat et, tout particulièrement, d'habitat social. Il en résulte que les politiques de « clientélisme foncier » que ces États ont pratiqué dans les années soixante-dix ont trouvé non seulement leurs limites, mais aussi que, dès les années quatre-vingt, elles ne jouent plus : par exemple, les mesures prises en faveur

des classes moyennes (principalement les fonctionnaires), qui permettaient à ces derniers à la fois de se loger à des prix inférieurs à ceux du marché (lotissements publics) et d'obtenir des crédits à taux modérés, n'ont pu être poursuivies à la même échelle que précédemment. Or ces mesures, incitant à l'endettement, avaient pour effet de placer leurs bénéficiaires dans une situation de dépendance par rapport au secteur financier contrôlé par l'État, en même temps qu'ils étaient directement dépendants de ce dernier pour leur emploi (50). La crise des classes moyennes, que les politiques d'ajustement structurel provoque – ou aggrave –, n'est pas sans effets sur la crise de légitimité des États.

- Le second facteur correspond à l'émergence de nouvelles « notabilités », apparues à la suite de l'enrichissement que le fonctionnement du marché « clandestin » a permis. En effet, ce marché est totalement spéculatif et, quand il fonctionne à plein régime, les profits en chaîne qu'il procure pervertissent en profondeur l'ensemble de la société civile (51). L'enrichissement qu'il procure est, certes, très variable selon la position des différents acteurs dans le système : ce qui nous importe ici, c'est de constater que cet enrichissement, lorsqu'il est conséquent, modifie le positionnement social et politique de certains acteurs, contribue à les placer en situation stratégique (de médiateurs) entre les pouvoirs publics et/ou municipaux d'un côté et la population de l'autre, créant en quelque sorte de nouveaux pouvoirs dont les uns et les autres vont devoir tenir compte et apprendre à en jouer. En effet ces médiateurs, compte tenu des tensions sociales qui caractérisent les quartiers où ils interviennent (52) et compte tenu aussi des enjeux que représente le devenir de ces quartiers (régularisation, restructuration, etc.), se positionnent comme des personnes-clés du contrôle social.

Il est alors utile de remarquer que ces médiateurs correspondent à des types très variés et que, par conséquent, la manière dont ils peuvent exercer leur « rôle » est très diverse. Nous en avons repéré trois types principaux, mais il est possible qu'une utilisation plus systématique de la documentation existante vienne compliquer cette classification.

- Il peut s'agir de personnes qui, avant l'essor du marché clandestin, étaient déjà riches et influentes, comme les grands propriétaires fonciers citadins de Salé étudiés par A. Abouhani (53). Ceux-ci ont, en effet, d'abord joué de leur position sociale et de leur influence dans l'administration pour réaliser les premières opérations de lotissement non réglementaire, certains d'entre eux ayant simultanément mobilisé dans ce but un capital symbolique (*chérif* d'une *zaouïa* célèbre). Dans une deuxième étape, ils ont accédé au conseil municipal de Salé, directement ou par clients interposés, ce qui en a fait de vrais notables, aux pouvoirs efficaces : apporter des équipements aux quartiers « clandestins », accélérer les branchements à l'eau et à l'électricité, prévenir les destructions de

(50) Cette situation de dépendance est très bien analysée, dans le cas du Maroc, par M. AMEUR et M. NACIRI, 1985, *op. cit.*

(51) Il faut regretter que, parmi le très grand nombre de travaux consacrés au marché « clandestin », et alors que tous notent son caractère spéculatif, seuls quelques-uns s'efforcent de mesurer les profits qui en sont tirés, la circulation monétaire qu'il engendre et les conséquences sociales de l'enrichissement qu'il permet. L'analyse la plus systématique demeure celle consacrée à Fès par M. AMEUR, 1993, *op. cit.*

(52) Sur ce point, voir *infra*.

(53) ABOUHANI (A.), 1988, *art. cit.*

constructions non autorisées, etc. L'un d'eux, enfin, est parvenu à se faire élire député et à devenir, ainsi, le chef des réseaux notabiliaires locaux, car cette élection l'a transformé en interlocuteur non plus des seuls pouvoirs municipaux mais des représentants locaux des pouvoirs publics (54).

– Un deuxième cas de figure est celui des lotisseurs clandestins eux-mêmes, « sortis de rien » et qui, ayant acquis un statut de « bienfaiteurs » auprès des populations, cherchent à capitaliser cet atout, ce que M. Ameur nomme leur « crédit relationnel » (55), en position plus stable et plus efficace. Au Maroc, il est fréquent qu'ils prennent l'initiative de la constitution d'amicales de quartiers, ou bien, celles-ci devant leur existence à d'autres initiatives – celles des pouvoirs publics, par exemple –, qu'ils les contrôlent en en devenant le président ou un membre très influent ; d'autres se lancent dans la politique, et se font élire conseillers municipaux...

– Le troisième cas procède d'un mouvement presque inverse du précédent, en ce sens que les notables occupent des places dans l'appareil d'État, les institutions municipales ou l'appareil du parti au pouvoir et que, jouant de cette position, ils s'enrichissent, soit par la perception de « commissions », soit en s'associant en sous-main à des promoteurs clandestins, soit en franchissant le pas et en devenant eux-mêmes promoteurs.

• Le troisième facteur est de l'ordre des mouvements sociaux ou, plus exactement, de la tension sociale. L'urbanisation non réglementaire est venue accroître, de la masse de ceux qui y résident, celle qui vit dans les quartiers précaires et insalubres. Et, pour les pouvoirs publics et les classes aisées, cette masse représente un risque social considérable. Ce risque est perçu comme d'autant plus grand que, d'une part, l'urbanisation clandestine, au lieu d'être strictement localisée en des quartiers précis comme pouvaient l'être les bidonvilles, est désormais diffuse à travers l'ensemble du tissu urbain, jouxtant souvent les quartiers de villas luxueuses, et que, d'autre part, les capacités d'organisation de ces populations, parce qu'elle comportent des membres relativement instruits, mieux au fait des procédures, sont bien supérieures à celles des habitants des bidonvilles – d'autant que les « médiateurs », pour accroître leurs pouvoirs, ne manquent pas de pousser à l'organisation de ces populations. On peut ainsi estimer que la généralisation de l'habitat non réglementaire a généralisé le risque à l'ensemble de la ville.

Désengagement et perte de légitimité de l'État, pression sociale et risques d'explosion accrus, émergence de notabilités dont les pouvoirs sont ancrés dans le « clandestin », tels sont les facteurs dont on peut penser que la combinaison a fait naître un nouveau mode de régulation à propos de l'urbain.

En vérité, le mode de gestion actuel de l'urbain ne fait qu'exprimer une situation d'anomie (c'est-à-dire d'affaiblissement des règles), situation somme toute classique dans un système qui n'est pas immobile, le passage d'un ancien système (de règles) à un nouveau pouvant s'effectuer sans discontinuité, voire sans crise majeure (56). Nous serions tenté de dire que, dans la plupart des pays du Monde arabe, le double langage et la double pratique urbaine de l'État – d'un côté, la production continue de règles et règlements d'urbanisme, la multiplication des mesures de contrôle et de contrainte ; d'un autre côté, la tolérance puis

(54) ABOUHANI Abdelghani, Enjeux fonciers et pouvoir local, *Cahiers marocains de recherche en sciences sociales*, Rabat, 1987, (1), p. 23-35

(55) AMEUR (M ), 1993, *op. cit.*

(56) REYNAUD (J -D ), *op. cit.* , 1993, p. 236 et sq.



la reconnaissance de ce qui a transgressé les règles, mais tolérance et reconnaissance qui, sitôt qu'elles replacent dans l'« ordre » urbain tel ou tel quartier, recréent, *ipso facto*, à leurs marges, de nouveaux espaces non réglementaires – correspondent à une dérégulation que l'État s'efforce de contrôler (dont il essaye de demeurer le pilote), sans que, pour autant, il ait une idée quelconque du nouveau système de règles qu'il devrait mettre en place.

On pourrait toutefois penser que l'abandon – partiel – par l'État de l'ancien mode de régulation de l'urbain procède, outre les facteurs exogènes que nous venons de présenter, d'une reformulation consciente de sa politique (57), reformulation qui lui aurait été facilitée par une meilleure compréhension des mécanismes de production des quartiers non réglementaires (58), et, surtout, par une meilleure estimation des atouts que représentent pour lui les « médiateurs » et les « structures organisationnelles » des populations de ces quartiers (59). A partir du moment où les pouvoirs publics, aux échelons central et local, sont conscients de leur incapacité à atténuer les tensions urbaines par des décisions prises d'en haut et valables nationalement, et où ils « acceptent » d'entrer dans le jeu d'une gestion locale par utilisation – manipulation? – d'acteurs locaux, ils s'engagent dans la mise en œuvre d'un nouveau mode de régulation de l'urbain et acceptent le risque de ne plus disposer de réponses toutes faites pour toutes les situations. C'est certainement l'appréhension de ce risque – qui, pour être atténué, nécessite de disposer d'un personnel d'autorité, aux échelons local et régional, capable de « négocier » – qui limite, ou retarde, l'engagement de certains États dans cette voie. Car, par exemple, dès que des négociations sont entamées autour de la question de la régularisation du statut de tel ou tel quartier, il s'agit pour les pouvoirs publics de reconnaître aux « non-habitants » de ce « non-quartier » – en train de devenir de vrais habitants d'un vrai quartier – un quelconque statut légitimant le fait même qu'ils négocient (ne serait-ce qu'une partie des coûts de la régularisation); de ce fait, les pouvoirs publics instituent un nouveau (contre-) pouvoir, qui devient à prendre (par les lotisseurs clandestins, les notables), qui est susceptible d'être manipulé, mais qui, en tout état de cause, constitue un nouvel élément – décisif – du système d'acteurs.

Le nouveau système d'acteurs se constitue donc non seulement pour répondre à une situation nouvelle, mais aussi parce que chaque acteur est capable de redéfinir les enjeux et de se repositionner par rapport aux autres. Ainsi, si l'on en revient à la tolérance de fait de l'habitat non réglementaire par les pouvoirs publics, on constate que les intérêts de ceux-ci rencontrent ceux des

(57) La manière dont sont prises les décisions au sein de l'appareil d'État demeure malheureusement pratiquement inconnue. De ce fait, les chercheurs ne peuvent interpréter les politiques – urbaines en l'occurrence – que par ce qui en est dit (discours) ou écrit (lois et règlements) ou par leur mise en œuvre. Le processus de décision lui-même, les compromis d'intérêts qu'elle exprime, les tensions qu'elle suscite, les hésitations qui la précèdent, etc., demeurent méconnus.

(58) En effet, si le discours politique demeure, encore et toujours, très marqué par la « langue de bois », on peut noter, depuis quelques années, la bonne qualité de très nombreux rapports techniques produits par l'Administration et les bureaux d'études, rapports qui s'efforcent de poser des problématiques satisfaisantes et établissent des constats sans trop de complaisance.

(59) Voir *supra*, ce que nous avons dit sur les amicales et associations. Mais, là encore, il faut regretter la déficience de la recherche sur ce terrain des structures-relais entre population et pouvoirs publics.

lotisseurs clandestins – le délai qui s'écoule jusqu'à cette tolérance peut alors être interprété comme celui nécessaire pour que les pouvoirs publics comprennent qu'il y a convergence d'intérêts et apprennent à en user à leur avantage.

Cette convergence se situe d'abord sur le terrain économique. En effet, en tolérant le lotisseur « clandestin » comme un véritable acteur foncier urbain, l'État lui transfère la charge de la production foncière et immobilière pour les couches populaires ; il évacue ainsi la question du logement social et se décharge d'une partie des obligations qu'il devrait avoir – légitimement – envers ces populations (60). Cette analyse peut être poursuivie en termes d'emplois, dans la mesure où la filière de production de l'habitat non réglementaire, par le recours quasi systématique au tâcheronnat, distribue sans doute plus largement le travail que la filière entrepreneuriale.

La convergence se situe aussi sur le terrain social et politique. Les lotisseurs-notables, participant désormais du nouveau mode de gestion urbaine, tendent à remplir une fonction de relais entre une population « vierge » en quête de protection et de sécurité et une administration désemparée face à une situation qui lui échappe et sur laquelle la répression est sans effets (à moyen et long terme). Ce que A. Abouhane formule ainsi : « La faible emprise de l'administration sur la société civile, le caractère fort hétérogène de celle-ci, le retrait de l'État des secteurs sociaux, créent évidemment des carences, des vides et des défaillances (...) qui constituent le terrain d'élection où se développent des puissances privées, des pouvoirs locaux que l'*Administration laisse agir pourvu que leurs actions soient dépolitisées* (souligné par nous, P.S.). Ces pouvoirs ne sont ni mandatés par celle-ci (l'administration), ni manipulés par elle (61). Ils ont des stratégies propres (...). Nous l'appelons « pouvoir » parce qu'il soumet les décisions de l'Administration à un examen constant, soit pour les contourner, soit pour les ajuster, soit pour les bloquer, soit pour leur substituer d'autres systèmes normatifs. Il n'est pas un état de contrainte pure ou d'escroquerie occulte : *il se déploie au grand jour et s'accompagne d'un système de légitimation* (souligné par nous, P.S.) » (62). De fait, la plupart des exemples dont nous disposons – mais ils sont assez peu nombreux – confirment que ces notables sont reconnus par les pouvoirs publics comme des garants de l'ordre social, ce qui accroît leurs marges de manœuvre et leurs possibilités d'enrichissement.

Toutefois, le nouveau système d'acteurs qui s'est ainsi constitué – par exemple autour de la tolérance de fait des quartiers non réglementaires – s'avère vite éminemment instable, ne serait-ce que parce que la légitimité des « médiateurs » ne peut être confortée que par l'obtention de la régularisation de ces quartiers. Or, le passage aux politiques de régularisation conduit à une nouvelle recomposition du système d'action, qui se complexifie encore en révélant des failles au sein même d'entités-acteurs que, jusqu'à présent, nous

(60) CHABBI (M.), *art. cit.*, 1984, p. 135

(61) Nous ne sommes pas (P.S.) totalement convaincu de l'absence de manipulation, laquelle, toutefois, n'implique nullement, par elle-même, absence de stratégies propres de la part de ces notables locaux.

(62) ABOUHANI (A.), *art. cit.*, 1987.

avons considérées comme homogènes. La rareté des études consacrées aux systèmes politiques locaux ne nous permet guère de développer ce point, malgré son importance. Nous nous contenterons donc de rappeler l'exemple de Fès, d'autant plus intéressant qu'au Maroc les municipalités sont élues, depuis quelques années, de manière – relativement – démocratique (63).

Les fractures qui se développent se situent (64) :

- au sein de l'appareil d'État, entre sphère du « politique », sphère « technique » et agents locaux d'autorité. Les premiers ont fait leurs objectifs politico-économico-sociaux de la régularisation, les seconds demeurent souvent les tenants d'un urbanisme réglementaire, les derniers voient diminuer ou disparaître, avec la régularisation, des sources de revenus illégaux et une partie de leurs pouvoirs ;
- au sein de la municipalité, ici d'opposition (à majorité socialiste), le clivage entre politiques et techniciens se reproduit ;
- toujours au sein de la municipalité, mais au sein, cette fois, du parti majoritaire, des tensions se manifestent entre élus d'origine fassie (plutôt tenants de l'ordre réglementaire) et ceux néo-citadins (plutôt tenants de la régularisation, même si elle impose des compromis avec les représentants locaux du pouvoir central) ;
- entre la municipalité et les propriétaires fonciers – partagés quant à leur intérêt de voir la situation foncière régularisée ;
- entre la municipalité et les promoteurs immobiliers « clandestins », dont seuls les plus gros, les mieux structurés, sont favorables à la régularisation, car ils sont prêts à franchir le pas d'un transfert de leurs activités dans le « légal ».

En définitive, au stade où la régularisation se négocie, les seuls qui ne soient pas partagés sont les habitants des quartiers non réglementaires (65).

Il apparaît ainsi clairement que, dans l'ordre urbain comme dans les autres ordres de gestion du social et du politique, l'ancien mode de régulation est caduque, à savoir le mode qui combine une **régulation de contrôle** – où la règle est l'instrument privilégié – et une **régulation centralisée** (66), qui va de pair avec l'affirmation de l'État-Nation et sa conviction – sa prétention – à constituer la seule source de légitimité. Ce qui est dépassé, donc, c'est un système qui vise à réduire, autant que faire se peut, le champ des régulations autonomes des groupes sociaux et la marge d'autonomie des individus, soit, en d'autres termes, la qualité de citoyens à part entière de ceux-ci.

La crise de ce mode de régulation n'est évidemment pas propre aux États du Monde arabe, ni même à ceux dont les économies sont peu développées. Elle a été explicitée, il y a longtemps déjà, pour des États d'une autre nature, et posée comme étant à la source du « cercle vicieux bureaucratique » (67), celui-ci générant une « crise bureaucratique » qui peut apparaître, à l'analyse, comme un blocage par excès de régulation, alors que, en réalité, elle est d'abord un déficit de régulation, une anomie.

---

(63) Nous entendons par là qu'il est possible que des conseils municipaux soient élus alors qu'ils comportent une majorité de conseillers appartenant à l'opposition gouvernementale (opposition, entendue ici avec le sens que le terme avait avant le changement gouvernemental de mars 1998)

(64) AMEUR (M ), *op. cit.*, 1993.

(65) Ce qui ne garantit nullement que des oppositions ne se feront pas jour lorsque les procédures de régularisation seront véritablement entamées

(66) REYNAUD (J -D ), *op. cit.*, 1993, p. 200 et sq.

(67) La source essentielle est CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963 Mais nous avons emprunté les éléments de l'analyse à REYNAUD (J -D ), *op. cit.*, 1993, p. 200 et sq.

Que ce type d'explication vaille pour les États qui nous intéressent ici est indéniable ! Mais il ne saurait suffire : la crise de la régulation ne peut être circonscrite à la seule sphère de la gestion « bureaucratique », car elle se situe fondamentalement dans celle du politique et de la citoyenneté. Nous émettons alors l'hypothèse que les difficultés dans lesquelles se trouvent les États du Monde arabe à concevoir aujourd'hui un nouveau mode de régulation dans le domaine urbain ne sont que la conséquence de leurs difficultés à définir un nouveau projet politique, un nouvel ensemble de règles entre des individus qui seraient des citoyens et l'État.

Car, si l'on admet que l'élaboration de règles est un enjeu social, que cette élaboration est souvent disputée entre différents groupes, qu'elle peut donner lieu à conflit (ouvert – violent –, ou institué ou caché), que ce conflit peut porter certes sur l'application des règles mais tout autant sur la constitution des règles elles-mêmes, etc., on parvient à l'idée que l'habitat non réglementaire, qui exprime une infraction généralisée – généralisée au moins à certains groupes sociaux –, peut s'interpréter comme une remise en cause de la légitimité de ceux qui ont instauré les règles. On comprend alors pourquoi il est (il a été) si difficile aux pouvoirs publics de tolérer ces quartiers, et plus encore pourquoi ils peinent tant à s'engager dans la voie de leur régularisation, tant il est vrai que cela revient (revenait) pour eux à nouer des compromis non pas sur le plan technique, mais, bel et bien, sur le terrain politique : car il ne s'agit de rien de moins que de réinsérer dans l'ordre urbain ceux qui en ont ouvertement contesté les règles, et qui ont donc, en quelque sorte, « pactisé avec la dissidence »...

## II. Dynamiques urbaines et stratégies résidentielles

Les mobilités résidentielles, entendues comme les changements de résidence des populations urbaines au sein de l'espace urbanisé et péri-urbanisé, constituent l'une des composantes principales des pratiques habitantes. A ce titre, elles expriment des logiques d'acteurs privés dont la résultante contribue à rendre compte des dynamiques socio-spatiales des agglomérations urbaines et à expliquer les évolutions (démographiques, sociales) différentielles des quartiers qui composent ces dernières.

La mobilité résidentielle n'est pas chose nouvelle dans les villes, principalement les plus grandes, du Monde arabe, et des mouvements importants de ce type ont déjà été repérés et analysés : en particulier ceux qui, dans l'entre-deux-guerres et après la seconde guerre mondiale, ont vu les « vieux » citadins aisés abandonner leurs résidences dans les quartiers historiques centraux pour aller habiter qui dans les « villes nouvelles » (quartiers européens), qui dans des villas localisés en périphérie – Jacques Berque a bien montré ce phénomène à Tunis, R. Le Tourneau à Fès... Mais on peut citer, encore, le remplacement des populations européennes par des nationaux qui, tant s'en faut, n'étaient pas tous des migrants ruraux arrivés pour l'occasion, dans les années qui suivirent les indépendances : mouvement de grande ampleur qui a particulièrement affecté les villes dont le parc de logements occupés par des Européens était proportionnellement très important (Alger, Oran, Annaba, Tunis, Bizerte, Meknès, Casablanca, Rabat...).

La recherche urbaine dans le Monde arabe n'a pourtant pas persévéré dans cette voie, sans doute parce que, au cours des années soixante et la première moitié des années soixante-dix, l'attention a été plus portée sur la densification des quartiers historiques, le gonflement des bidonvilles et le développement des douars péri-urbains, tous phénomènes liés aux arrivées directes de migrants ruraux, qu'aux mécanismes de redistribution interne des populations urbaines, pourtant déjà enclenchés (lotissements de villas, création de cités populaires et de recasement, grands ensembles collectifs). Il serait d'ailleurs plus juste de dire que des informations très parcellisées existent sur ce sujet dans différents travaux universitaires, mais qu'aucune approche globale n'a été tentée, au cours de ces années, par quelque chercheur que ce soit – à notre connaissance, tout au moins.

Le regain d'intérêt pour la mobilité résidentielle au sein des villes du Monde arabe tient selon nous à deux raisons :

- en premier lieu, on observe dans la recherche française en général une reprise des travaux sur la question (appliqués à la France), accompagnés d'une intense réflexion théorique (68) et de la mise en œuvre de méthodologies lourdes. L'INED (Institut National d'Études Démographiques, Paris) a joué, à ce propos, un rôle de pionnier, bientôt suivi par de nombreux chercheurs (69). Dans le même temps, l'ORSTOM (Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer, Paris) a systématisé des réflexions sur le même sujet en Afrique subsaharienne et dans d'autres pays en voie de développement, mais en privilégiant des approches de type plutôt anthropologique (70). Il faut convenir que les travaux menés dans le Monde arabe se situent dans la foulée des précédents.

- en second lieu – et, pour ce qui nous concerne, cela est essentiel –, la multiplication d'enquêtes, à l'initiative de chercheurs ou d'organismes d'aménagement, dans les quartiers d'habitat non réglementaire, apporte la confirmation des résultats fournis par les premiers chercheurs, à savoir que la composante urbaine est toujours importante, quand ce n'est pas majoritaire, dans le flux de population qui vient s'installer dans ces quartiers. Or, il convient de le rappeler, ce résultat avait été, à l'origine, contesté – ou, plus exactement les responsables de l'Urbanisme n'avaient pas voulu en tirer les conséquences –, et il a fallu attendre que soit acceptée, en quelque sorte banalisée, l'idée que l'habitat non réglementaire constituait un nouveau mode d'urbanisation pour que, conséquemment, soit reconnu le fait que les acteurs qui le produisaient

(68) Voir, à ce propos, l'article majeur de BRUN (J.), La mobilité résidentielle et les sciences sociales. Transfert de concept et questions de méthode, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1993, (59-60), p. 2-13

(69) THUMERELLE (J.-P.), *Peuples en mouvement*, Paris, SEDES, 1986, Dossiers des Images Économiques du Monde, n° 8, 325 p ; COURGEAU (D.), *Méthodes de la mesure de la mobilité spatiale migrations internes, mobilité temporaire, navettes*, Paris, INED, 1988 ; BONVALET (C.), FRIBOURG (A.-M.), *Stratégies résidentielles*, Paris, INED, Plan Construction (Travaux et Documents, n° 120), 1990, STRATES, Conjuguer stratégies et territoires, n° spécial de la revue du laboratoire Strates n° 5, Paris, CNRS, 1990, *Mobilités, Espaces et Sociétés*, n° spécial, (54-55), 1989

(70) LE BRIS (E.), MARIE (A.), OSMONT (A.) et SINOÛ (A.), *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan, 1987, 268 p.

différait de ceux qui avaient été à l'origine de la dynamique urbaine de la phase précédente.

Nous ne fournirons que quelques précisions chiffrées à titre d'exemples :

– à partir d'une grosse enquête réalisée en 1979 par le District de Tunis et portant sur 8 000 ménages vivant dans des quartiers récents non réglementaires, il ressort que 75 % des chefs de ménage proviennent de l'agglomération tunisoise, le solde venant directement de leurs régions d'origine ou de l'étranger. Parmi les Tunisois, 41 % proviennent des gourbivilles, 15 % des cités de recasement, 11 % de la Médina (71) ;

– à Tabriquet-Nord (périphérie de Salé), les originaires de Rabat et de Salé (dernière résidence) constituent 47,6 % des chefs de ménage venus s'installer, d'après une enquête réalisée en 1982 (72) ;

– à Fès, plus de 50 % des chefs de ménage de l'agglomération avaient, en 1990, changé au moins une fois de logement (73).

Nous sommes donc autorisé à considérer que l'intérêt récemment porté par les chercheurs et les institutions de planification aux mobilités résidentielles dans les villes du Monde arabe découle de celui accordé à la dynamique de l'habitat non réglementaire. D'ailleurs, face au désengagement de l'État, on peut estimer que « la mobilité résidentielle participerait de stratégies de remplacement, de systèmes parallèles permettant malgré tout d'accéder au sol et au logement, l'insertion socio-spatiale étant fille des stratégies de mobilité » (74).

Bien que peu d'études aient été effectivement produites, jusqu'à présent, à propos de la mobilité résidentielle dans les villes du Monde arabe, nous voudrions en rappeler rapidement quelques résultats pour signifier ce que la prise en compte de ce thème peut apporter à la recherche urbaine.

L'étude de la mobilité résidentielle apparaît en effet comme un moyen performant permettant de comprendre le jeu des recompositions familiales, mais aussi les transformations du parc de logements, c'est-à-dire les modes flexibles d'adaptation des citoyens à la ville. La mobilité résidentielle, conçue comme un événement lié à un mouvement dans l'espace, apparaît aussi comme le produit d'une activité consciente des ménages sur cet espace. Son étude nous situe donc bien au cœur d'un mode d'appréhension des réalités socio-spatiales. Elle permet en effet de saisir des dynamiques spatiales et non seulement des États.

On peut poser en effet comme un postulat que si la mobilité résidentielle peut s'étudier comme un champ de manifestation essentiel des échanges sociaux, elle implique aussi le franchissement de limites (spatiales) socialement significatives, que ce soient celles de l'espace domestique, de l'espace de vie ou du quartier, pour participer aux dynamiques globales des espaces urbanisés. Son

(71) CHABBI Morched, Une nouvelle forme d'urbanisation dans le Grand Tunis l'habitat spontané péri-urbain *Revue Tunisienne de Géographie*, (8), 1981, p. 9-48.

(72) Enquête citée par ABOUHANI Abdelghani, *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc. le cas de Tabriquet-Nord à Salé*. Thèse de Doctorat d'État, Droit Public, Université Mohammed V, Rabat, 1988, 469 p., (doc. ronéo).

(73) FEJAL (A.), *Fès. Héritages et dynamiques urbaines actuelles*, 2 t., Thèse de Doctorat d'État, Géographie Univ Tours, 1994, 727 p.

(74) DEBOULET Agnès, Le Caire, l'insertion socio-spatiale des citoyens à travers l'étude de la mobilité résidentielle. *Lettre d'information de l'OUCC*, (33), Observatoire Urbain du Caire Contemporain, 1993, p. 7-8.

étude oblige à lire autrement la complexité de l'urbain et de ses dynamiques, en contraignant le chercheur à prendre en considération, simultanément, différentes logiques d'acteurs – en supposant que les habitants formulent des projets résidentiels – et différentes échelles d'analyse, et en articulant les uns avec les autres ces rôles et ces échelles.

Toutes les études dont nous connaissons les résultats confirment l'accentuation, depuis le milieu des années soixante-dix, de la mobilité résidentielle au sein des agglomérations urbaines ; les flux sont d'origine et de destination variées, selon la composition socio-spatiale de chacune des villes : du centre vers la périphérie, de la périphérie vers le centre ou les péri-centres, de périphérie à périphérie. Mais il est clair que les quartiers d'habitat non réglementaire à la fois sont nés de ce type de mouvement et que ces mouvements se sont intensifiés parce que ces quartiers offraient des réponses adéquates pour une multiplicité de cas de figures, mais, surtout, parce que, malgré leur illégalité, la « tolérance » que manifestaient à leur égard les autorités autorisaient les futurs habitants à courir le risque d'une nouvelle installation.

Certes, la mobilité résidentielle ne s'accompagne pas toujours d'une mobilité sociale ascendante – bien que, à ma connaissance, ce soit un cas fréquent (75) ; il est cependant possible que les processus de paupérisation, en cours dans les sociétés du Monde arabe sous l'effet des politiques d'ajustement structurel, génèrent assez rapidement de nouvelles destinations des flux résidentiels (76).

Toujours est-il que l'accès à un logement en propriété est la condition de la stabilisation des ménages dans l'espace urbain et que, quels que soient les sacrifices que ce but impose aux familles, la propriété est perçue comme un ancrage dans l'espace plus fort que toute attache à un autre territoire (y compris, souvent, celui de la région d'origine) et qu'elle constitue une étape décisive dans le processus d'insertion des migrants à l'espace et à la société urbaines (77).

Il n'en ressort pas moins de ces études que demeurent valables les mises en garde de J. Brun : ce dernier considère en effet qu'il convient de « refuser le déterminisme selon lequel (...) la segmentation économique et spatiale du marché du logement rendrait compte de la totalité (ou de la quasi-totalité) des mouvements à l'intérieur d'une agglomération », étant entendu que « les différents groupes sociaux n'ont pas une égale capacité à mettre en œuvre des stratégies résidentielles » (78).

Il convient cependant de nuancer. La question principale qui est posée est celle de l'autonomie – ou, plus exactement, de la marge d'autonomie – des

(75) Il ne faut pas oublier, en effet, qu'accéder en propriété dans l'habitat non réglementaire, et y construire, impose de lourds sacrifices aux familles, mais ne peut se faire sans constitution préalable d'une épargne et, souvent, sans remboursement échelonné de crédits « informels ».

(76) Sur ce point, voir, entre autres : FLORIN (B.), Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Ain el-Sira/El-Madabegh (Vieux Caire), *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, p. 73-86

(77) ESCALLIER (R.), SIGNOLES (P.) (dirs), *op cit.*, 1992. (cf vol 1 – Rapport de synthèse, p 165-170).

(78) BRUN (J.), *art. cit.*, 1993.

acteurs individuels dans la gestion de leur système résidentiel : il s'agit de comprendre comment ces acteurs prennent leurs décisions et comment celles-ci s'articulent à celles des autres acteurs, institutionnels ou non, producteurs de logements. Or il apparaît que ces décisions, si elles ne sont pas libres, ne sont jamais non plus totalement contraintes, que ce soit par les niveaux de revenus, la situation économique ou familiale, les héritages culturels, etc., y compris pour les ménages appartenant aux couches populaires pauvres. Ainsi a-t-on pu identifier, pour ces derniers, des projets résidentiels relativement élaborés et qui précèdent, parfois durant de longues années, la décision de changer de résidence. Par exemple, au Caire, il a été observé qu'une fraction non négligeable des ménages obligés de déménager dans l'urgence (effondrement d'un immeuble, tremblement de terre) parvenait à trouver assez rapidement une solution par la migration résidentielle en mettant justement en œuvre de tels projets, dont l'existence préalable leur permettait de ne pas être totalement pris de court. De même, Agnès Deboulet, étudiant trois quartiers périphériques représentant des situations foncières et sociales différentes, a-t-elle pu montrer que la quasi-totalité des ménages qui s'y installaient avaient, certes, effectué l'essentiel de leurs trajectoires résidentielles antérieures dans la ville du Caire (la plupart d'entre eux étaient des néo-citadins installés en ville depuis 15 à 25 ans et ayant transité par le centre-ville), mais, qui plus est, possédaient une bonne connaissance des circuits d'accès au sol et au logement, ainsi qu'aux principes du choix de l'implantation (79).

La mobilité résidentielle exprimerait alors la confrontation entre ces projets, dont les contenus établissent un certain compromis entre le souhaitable et le possible, et l'offre en terrains ou en logements.

A *contrario*, lorsque certains habitants justifient leur choix de ne pas quitter tel ou tel quartier – à ce propos, il est dommage que cette piste de recherche soit aussi peu creusée –, ils expriment eux aussi des compromis, certes différents de ceux établis par ceux qui changent de résidence. A Tunis, pour le faubourg Bal Al-Jazira (faubourg sud de la Médina), Isabelle Berry-Chikhaoui a montré pourquoi et comment de nombreux enfants ou petits-enfants des migrants que la grande vague d'exode rural avait conduits dans ce quartier, avaient choisi délibérément d'y demeurer, malgré l'image dévalorisée qu'il continue à avoir pour les habitants de Tunis, et alors que nombre d'entre eux auraient la possibilité (financière) d'accéder à un autre type de logement en périphérie (80).

Tant il est vrai qu'il n'existe pas de relation de cause à effet entre statut social, décision de mobilité, projet résidentiel et trajectoire résidentielle, car bien d'autres éléments interfèrent pour construire la stratégie résidentielle (qui est de l'ordre du projet) et décider de la réaliser. Il en est ainsi de la situation familiale, qui agit au moins de deux manières. La première est liée au processus de constitution de la famille elle-même (mariage, naissance des enfants,

(79) DEBOULET Agnès, *Vers un urbanisme d'émanation populaire. Compétences et réalisation des citadins. l'exemple du Caire*, Thèse de Doctorat, Urbanisme, IUP, Univ. Paris-Val-de-Marne, 1994

(80) BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, *Quartier et sociétés urbaines : le faubourg sud de la Médina de Tunis*, Thèse de Doctorat, Géographie, Univ. Tours, 1994, 652 p., (doc ronéo).



éventuellement divorce ou décès de l'un des époux); la seconde dépend de la plus ou moins grande prégnance des modèles familiaux (famille élargie, famille nucléaire), qui ressortit à la fois des schémas culturels et des représentations : de ce fait, si la notion de « densité d'occupation » est objective, celle de « promiscuité » est relative, et tel ménage décohabitera en jugeant que la vie est impossible quand il y a cinq personnes dans un logement de deux pièces, alors que tel autre ménage, de même statut social, demeurera chez ses parents, bien qu'il réunisse huit personnes dans un logement comparable. Dans d'autres cas, la décohabitation peut être rendue possible par une aide financière des parents ; à l'inverse, les cas sont nombreux de jeunes ménages supportant pendant un temps relativement long la cohabitation avec les parents, pour « épargner » la ressource qu'ils consacraient sinon au loyer. Mais il existe aussi des situations plus paradoxales (apparemment) qui voient une décohabitation initiale, conduisant à l'appropriation d'un lot ou d'un logement, être suivie, après un laps de temps plus ou moins long, d'une reconstitution de la famille élargie dans le nouveau logement ou dans un autre, jumeau ou voisin.

Par ces biais, les recherches sur la mobilité résidentielle nous conduisent à une réflexion sur les territorialités. Car si certains quartiers exercent une réelle capacité de rétention sur leurs habitants, au moins durant une partie de leur cycle de vie, et y compris au prix du maintien de la cohabitation avec les parents (ce qui signifie, en l'occurrence, que le désir d'être « chez soi » n'est pas le plus fort), il ne peut en être rendu compte qu'en interrogeant la « centralité » supposée ou réelle de ce quartier, la « valeur » qui lui est conférée par ses habitants, à travers leurs pratiques ou leurs représentations, la qualité des sociabilités qui l'animent (en particulier les rapports au voisinage et les réseaux de solidarité, etc. (81)). Ces territorialités héritées ou construites sont susceptibles de freiner la mobilité : diverses enquêtes menées dans les quartiers populaires montrent que leurs habitants sont souvent conscients des « risques » encourus par la rupture spatiale, et donc sociale, que le changement de résidence implique.

Intérêt pour les territorialités des quartiers anciens, bien sûr ! Mais est-il possible d'imaginer que les chercheurs ne se préoccupent pas d'étudier les recompositions territoriales qui s'opèrent, ou ne s'opèrent pas, dans les quartiers périphériques où aboutissent les trajectoires résidentielles, étant entendu que ces recompositions ne peuvent être étudiées qu'en accordant une extrême attention à la manière dont se reconstitue, après la rupture de la migration résidentielle, le lien social et les sociabilités ? Ce champ n'a, jusqu'à présent et à ma connaissance, que rarement été exploré, hormis quelques notations de recomposition de la famille élargie après le départ (décohabitation) d'un jeune ménage (cas signalés au Caire) et hormis les cas d'occupation simultanée de plusieurs lots en périphérie par des ménages qui étaient voisins dans leur résidence antérieure ; quelques travaux ont également révélé que les réseaux « ethniques » ou « régionaux » pouvaient conserver une réelle efficacité à l'occasion des migrations résidentielles (les Filali à Fès) (82).

(81) FLORIN (B.), 1995, *art. cit*

(82) SIGNOLES (P.), *L'espace du géographe*. Conférence au Séminaire *Savoirs en usage, savoirs en partage*, IRMC-Beit al-Hikma, Tunis, février 1994, (texte ronéo non publié)

Mais voilà que Morched Chabbi vient de produire, à propos de Tunis, une analyse à la fois très riche et tout à fait novatrice des rapports entre modes de peuplement des quartiers, centralité et territorialités. Je lui emprunte donc, sous forme résumée, quelques éléments de sa démonstration (83).

Rappelant que l'intégration à la ville s'opère par le biais du travail, des liens sociaux et de l'accès à l'espace public et que ces conditions n'étaient pas – et ne sont toujours pas – réunies pour le migrant rural fraîchement arrivé en ville, M. Chabbi montre que, dans certains cas, l'individu ou le groupe fragilisé tend à s'insérer dans des structures communautaires. Essayer de recomposer les structures communautaires sur une base territoriale revient à essayer de reconstituer des territorialités. Il en existe d'anciennes en médina, pour certains originaires du sud tunisien par exemple ; M. Chabbi en repère d'autres lorsque la communauté jerbienne, installée en médina centrale, s'installe au moment du départ des Français dans le quartier Bellevue ; il montre enfin que les cas sont fréquents où l'accès aux parcelles dans les lotissements non réglementaires a été facilité par l'utilisation des réseaux de parenté et communautaires, faisant en sorte qu'il n'est pas rare que certaines zones de ces quartiers regroupent des ménages dont le tiers environ était voisin dans le quartier d'origine. En outre, ces réseaux ont été efficaces en jouant comme des canaux de transmission pour faire remonter les revendications de la population et essayer de profiter des opérations de réhabilitation ou d'équipement.

Mais M. Chabbi ne s'en tient pas là et entreprend d'identifier, à côté de ces territorialités populaires, celles qui caractérisent les classes moyennes, pour lesquelles le logement est conçu comme un élément de marquage du statut social. Prenant l'exemple du quartier d'El-Menzah, situé dans la banlieue nord de Tunis, il montre comment l'accès au logement a été rendu possible ici, sur des bases corporatives et professionnelles (universitaires, médecins, juges, etc.). Les représentants de ces strates sociales, souvent issus de villages ou de villes de la Tunisie littorale, d'abord installés dans les faubourgs de la médina, en ville nouvelle ou dans les lotissements ou quartiers HBM la jouxtant, ont entrepris une mobilité résidentielle vers El-Menzah pour manifester ainsi leur appartenance à une élite et à une catégorie sociale supérieure. Les modes d'urbanisation (opérateur public, prix de cession du foncier à des niveaux inférieurs à ceux du marché) ont, de leur côté, constitué un moyen pour les pouvoirs publics d'intégrer à son modèle de société des populations qui, à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, manifestaient des formes de contestation. Au total, « cette nouvelle forme d'urbanisation s'est ainsi édifiée sur des micro-territorialités structurées autour de groupements professionnels » (84).

C'est aussi que, dans ces quartiers, s'est progressivement constituée une culture néo-citadine de classes moyennes, très différente, dans ses valeurs et les pratiques qu'elle induit, de celle construite par les néo-citadins des couches

---

(83) CHABBI Morched, *Évolution du Grand Tunis. Territorialités et centralité*. Communication à la Conférence Internationale *Sciences Sociales et phénomènes urbains dans le Monde Arabe*, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al-Saoud, Casablanca, 30 nov.-2 déc 1994, 18 p., (doc. ronéo)

(84) CHABBI (M.), 1994, *comm. cit*

populaires : la villa, moyen et symbole de l'ascension sociale, combine ses effets au mode de vie et aux pratiques de consommation (automobile, consommations ostentatoires, recours quasi exclusif aux nouveaux pôles commerciaux, constitués de supermarchés et de galeries marchandes, de ces quartiers résidentiels, mépris de la médina et refus de son usage). A l'inverse, la « néo-citadinité populaire » en gestation dans les périphéries même éloignées du centre articule territorialité communautaire et recours aux fonctions économiques de la médina (et/ou de ses faubourgs).

Et M. Chabbi de conclure : « Si la néo-citadinité des classes moyennes se nourrit d'une appartenance à une hiérarchie sociale, celle des catégories populaires s'alimente de l'insertion communautaire et de l'identification à certaines valeurs et à certains espaces urbains spécifiques. Ces deux formes de néo-citadinité, si antithétiques dans leur genèse et leurs composantes, sont en œuvre dans des espaces urbains différenciés ».

Le concept de stratégie résidentielle situe les individus, quels que soient leurs statuts sociaux, leurs niveaux de revenus, leurs cultures ou leurs origines géographiques, comme des acteurs essentiels des dynamiques urbaines ; et des individus dont les déterminants de l'action ne sont pas simplement socio-économiques, mais expriment aussi des relations familiales, des réseaux de voisinage ou de solidarité ethnique. Avant de se concrétiser, leurs projets sont de l'ordre des représentations ; et celles-ci ont beaucoup à dire sur les rapports de ces hommes à l'espace urbain, à toutes les échelles spatiales. De même, la réalisation du projet résidentiel éclaire sur les identités (citadinité) et les territorialités à la fois de ceux qui changent de quartier et de ceux qui n'en changent pas. S'intéresser à ces questions devrait inciter les chercheurs à renouer avec les études – sans doute trop vite condamnées – consacrées aux quartiers, définis non par leurs simples caractéristiques morphologiques, mais comme des territoires locaux au sein des espaces urbains : l'intérêt accordé aux pratiques spatiales, à ce qui nourrit les liens sociaux, à la manière dont se recomposent les territorialités dans les zones d'urbanisation récente, est susceptible de fournir une nouvelle grille d'analyse socio-spatiale des villes, dont on peut penser qu'elle pourrait utilement servir à ceux qui ont la charge de penser et d'aménager la ville de demain.



***1. ... à l'échelle nationale :  
les cas de la Tunisie et de l'Algérie***



# ASPECTS JURIDIQUES DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN TUNISIE

Salem HIZEM\*

## I. Définition de l'aménagement du territoire

Dès le début de l'indépendance, l'État tunisien s'est montré soucieux d'organiser le territoire. Au début des années soixante, des directives traitant de l'aménagement du territoire, avant même d'être désignées ainsi, commencent à voir le jour à travers les documents de planification économique et sociale.

Par le décret n° 69-401 du 7 novembre 1969, un ministère ayant pour dénomination « ministère de l'Aménagement du Territoire et du Tourisme » fut créé avec comme attributions de « rechercher la meilleure répartition géographique dans les zones urbaines des activités et des grands équipements d'infrastructures » et ce par l'élaboration de « schémas d'aménagement régionaux et éventuellement d'un schéma directeur national ». Cette structure chargée de l'aménagement du territoire a disparu avant même d'établir le moindre programme, pour réapparaître quelques années plus tard en 1974, mais cette fois sous la forme d'une direction, la direction de l'Aménagement du Territoire au ministère de l'Équipement (1).

C'est cette direction de l'Aménagement du Territoire qui a, pour ne citer que les principales réalisations, élaboré le premier Code de l'urbanisme (1979) et le premier Schéma national d'aménagement du territoire (1985), puis qui a entrepris de doter toutes les communes du pays de documents de planification urbaine (Plans d'aménagement urbain ; Plans d'aménagement de détail, etc.).

Aujourd'hui, comme en 1970, la structure chargée de l'aménagement du territoire se trouve élevée au rang d'un grand ministère chargé non seulement de la conception et de l'exécution de la politique d'aménagement du territoire, mais également de la protection de l'environnement.

Au niveau régional, l'expérience du District de Tunis en tant qu'établissement public d'aménagement mérite d'être signalée. En effet, c'est pour aménager et équiper la région de Tunis que le District de Tunis fut créé. A ce titre, il a élaboré le premier Plan Régional d'Aménagement du pays (PRA).

Toutefois, les travaux de la direction de l'Aménagement du Territoire et ceux du District de Tunis n'ont eu, malgré quelques succès, qu'un faible impact sur les grandes orientations de développement, faute de véritables moyens de décision.

---

\* Texte élaboré à partir du Schéma directeur d'aménagement du territoire national, DIRASSET/GROUPE HUIT/IGIP, Tunis, 1997

(1) En fait, la structure n'a pas complètement disparu. Elle fut rattachée au ministère de l'Économie (cf. ENA, *L'organisation administrative de la Tunisie*, p. 408). C'est au cours de cette période que furent élaborées les deux premières études sur l'organisation du territoire tunisien, intitulées *Les Villes en Tunisie* (1972) et *Villes et Développement* (1973).

Pour y remédier, les pouvoirs publics, conscients de l'importance de l'aménagement du territoire comme composante essentielle de la politique de développement économique et social, ont affirmé, dans le « Document global » du VIII<sup>e</sup> Plan, tout l'intérêt qu'ils portaient désormais à l'aménagement du territoire et à son encadrement juridique et ont annoncé, entre autres, la révision du Code de l'urbanisme.

Le nouveau texte qui en est sorti porte la dénomination de « Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », marquant ainsi la volonté des pouvoirs publics d'institutionnaliser définitivement l'aménagement du territoire et de le distinguer à la fois de la planification économique et sociale et de la planification urbaine (loi n<sup>o</sup> 94-122 du 28 novembre 1994).

Auparavant, et dans le droit fil de ces préoccupations, un Code du patrimoine a été promulgué (loi n<sup>o</sup> 94-35 du 24 février 1994), alors que plusieurs textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection de l'environnement sont venus s'ajouter aux textes déjà en vigueur, tels que le Code des eaux, le Code forestier, etc.

Les orientations actuelles du pays prônent un nouveau rôle de l'État, la décentralisation et l'encouragement de l'initiative privée.

Mais, au préalable, il importe de préciser le concept même d'aménagement du territoire et les liens qu'il peut avoir avec l'urbanisme et l'environnement, ses spécificités et ses différentes dimensions, afin d'éviter le désordre sémantique qui prévaut actuellement dans l'utilisation du terme, « le désordre des mots conduisant souvent au désordre des choses, voire au désordre des institutions ».

#### *A. Aménagement du territoire et urbanisme*

En Tunisie, l'aménagement du territoire et l'urbanisme furent pendant longtemps (de 1974 à 1992) réunis au sein d'une même structure ministérielle : le ministère de l'Équipement et de l'Habitat. Une si longue union a engendré une confusion entre les deux concepts à un point qui mérite d'être éclairci.

En effet, il est admis que l'aménagement du territoire s'intéresse aux grands espaces (un pays ou une région); l'urbanisme, quant à lui, est géographiquement plus limité (il travaille donc à une échelle plus grande) et plus dépendant des diverses délimitations territoriales (une ville ou une unité urbaine); et que ce sont les politiques d'aménagement du territoire qui fixent normalement le cadre des études de planification urbaine. Toutefois, si l'aménagement du territoire est la recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques, et si l'urbanisme est chargé de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol, on peut affirmer que leurs objectifs, comme leurs techniques, sont complémentaires.

Il incombe donc à l'aménagement du territoire de déterminer les grandes orientations, sans qu'elles soient d'ailleurs opposables aux tiers; tandis qu'à l'urbanisme revient la traduction concrète sur le territoire de ces orientations, qui implique la production des normes ou des règles, d'où la nécessité d'une bonne coordination entre les deux disciplines.

#### *B. Aménagement du territoire et environnement*

Conscients de la nécessité de protéger les ressources naturelles du pays et de l'urgence qu'il y a à intégrer la politique de l'environnement dans celle de



l'aménagement du territoire, les pouvoirs publics tunisiens ont réuni, au sein d'un même ministère, ces deux disciplines qui paraissent, *a priori*, antinomiques. En effet, les opérations d'aménagement ont parfois pu être à la source de la dégradation de l'environnement.

Toutefois, tous les aménagements ne dégradent pas l'environnement. Au contraire, un environnement sain est de nature à jouer un rôle majeur sur les décisions de localisation des établissements humains et, par conséquent, sur l'aménagement du territoire.

## ***Historique de l'aménagement du territoire en Tunisie***

### ***A. Avant l'indépendance***

A la veille de l'indépendance, l'aménagement urbain était régi par le décret du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et à l'urbanisme. Ce texte est resté en vigueur jusqu'à son abrogation par la loi n° 79-43 du 15 août 1979, portant approbation du Code de l'urbanisme ; il a donc servi de base juridique à l'élaboration des tout premiers Plans d'aménagement urbain tunisiens.

### ***B. Après l'indépendance***

Au lendemain de l'indépendance, les pouvoirs publics se sont trouvés confrontés à une tâche considérable qui consistait en l'achèvement de l'œuvre de décolonisation du pays et la construction d'un État moderne. Il fallait simultanément préparer l'avenir, tout en agissant pour réduire des disparités régionales qui constituaient, à l'évidence, un obstacle au développement. Et c'est sans doute l'ampleur de ces tâches et le manque de moyens financiers qui expliquent la timidité des actions entreprises pendant les premières années de l'indépendance, en vue de réduire ces disparités.

Dès le début des années soixante, les *Perspectives Décennales de Développement*, en tant que premier travail prospectif, ont mis l'accent sur l'opposition entre les zones côtières d'une part et la Tunisie occidentale et méridionale d'autre part (disparités dans la répartition des hommes et des activités à travers l'espace), tout en préconisant, pour y remédier, la réforme des structures sociales et économiques en vue de développer les régions déshéritées dont les ressources n'étaient pas suffisamment explorées.

Cette volonté exprimée de réduire les déséquilibres régionaux s'est traduite au cours des années soixante, notamment par :

- la création de pôles industriels à travers toutes les régions du pays : les Industries Chimiques Maghrébines à Gabès, une raffinerie de sucre à Bèjà, une raffinerie de pétrole à Bizerte, l'aciérie « El-Fouladh » à Menzel Bourguiba, une usine de cellulose à Kasserine, des ateliers mécaniques (AMS) à Sousse, des unités textiles à Ksar Hellal, Monastir et Moknine, etc.

- la programmation et la réalisation des équipements socio-collectifs dans les régions les plus reculées du pays (écoles primaires, lycées, hôpitaux, dispensaires, etc.) ;

- la mise en œuvre de programmes de mise en valeur des ressources locales et régionales dans les secteurs agricole et minier (création de périmètres publics irrigués dans le Centre et le Nord, prospections minières, etc.) ;

- le recours de l'État à diverses techniques d'incitation et d'encouragement des investisseurs dans les régions les plus défavorisées. A titre d'exemple, on peut citer la loi n° 69-35 du 26 juin 1969 portant Code des investissements et la loi n° 68-3 du 8 mars 1968 portant encouragement de l'État aux investissements effectués dans le Sud, toutes lois qui subordonnent l'octroi des avantages fiscaux et financiers à l'implantation dans les régions déshéritées.

A partir des années soixante-dix et jusqu'à nos jours, les pouvoirs publics vont poursuivre les efforts tendant à réduire les déséquilibres régionaux et le différentiel de mise en valeur des richesses nationales, auxquels sont venus s'ajouter, au cours des

dernières années, des efforts conjugués en matière de protection de l'environnement, perçue comme partie intégrante de l'aménagement du territoire. Ces efforts se sont traduits dans tous les domaines d'activités, notamment par :

- la création du Fonds de promotion et de la décentralisation industrielle (FOPRODI);
- la création de l'Office de développement de la Tunisie centrale (loi n° 78-44 du 1<sup>er</sup> août 1978);
- l'institution d'un Programme national de résorption des logements rudimentaires (décret n° 86-438 du 12 avril 1986);
- la décentralisation des établissements universitaires;
- l'institution du Fonds de solidarité nationale 26-26 (art. 29 à 32 de la loi n° 92-122 du 22 décembre 1992);
- l'octroi d'avantages fiscaux et financiers aux investisseurs dans les zones d'encouragement au développement régional (loi n° 93-120 du 27 décembre 1993).

Ces quelques exemples de mesures prises par les pouvoirs publics illustrent la prise de conscience de l'importance de l'aménagement du territoire dans toutes ses dimensions (aménagement rural et urbain, protection de l'environnement, etc.). Cette prise de conscience amorce un important mouvement législatif et réglementaire (Code des eaux, Code forestier, Code de l'urbanisme) et engendre l'émergence des nouvelles structures tant au niveau national que régional (ministère de l'Aménagement du Territoire; District de Tunis; Commissariat général au développement régional; Agences foncières, etc.).

De même, ces mesures qui s'étalent sur une période de trente-cinq ans témoignent de la permanence du souci des pouvoirs publics de mettre en valeur et de protéger, entre autres, les ressources naturelles du pays.

En somme, ces mesures constituent, dans une certaine mesure, un choix de Société « pour, grâce à une action volontaire, infléchir les tendances naturelles qui si, elles n'étaient pas combattues, ne cesseraient d'accroître des déséquilibres de tous ordres dont les pouvoirs publics ont pris conscience et qui pourraient mettre en péril les conditions de vie des habitants du pays » (2).

Toutefois, ni la prise de conscience précoce de l'importance de l'aménagement du territoire, ni les mesures prises en conséquence n'ont pu venir à bout des déséquilibres régionaux, ni protéger suffisamment et efficacement les ressources naturelles, de plus en plus rares, du pays.

En effet, les études récentes ont révélé que « l'aggravation de la distorsion littoral/intérieur, alimentée par une croissance urbaine mal maîtrisée (prolifération de l'habitat spontané et dégradation de pans entiers du patrimoine immobilier, telles les médinas) est la tendance la plus déterminante de l'organisation de l'espace tunisien » et qu'elle pose « le problème de l'efficacité des institutions dans la stratégie d'aménagement du territoire et d'exploitation des ressources rares » (3).

## II. L'Aménagement du Territoire entre les textes et les pratiques

Lorsque les pouvoirs publics fixèrent les attributions du ministère de l'Aménagement du Territoire et du Tourisme, leurs intentions étaient claires : élaborer une politique destinée à assurer un développement équilibré et harmonieux des diverses régions du territoire national, susceptible de sauvegarder l'équilibre de l'homme dans son milieu et d'inciter à la réalisation des objectifs de modernisation et d'organisation de l'espace.

(2) Ministère de l'Économie, *VIII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social*, Tunis

(3) Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, *L'aménagement du territoire en Tunisie Evaluation et propositions*, Tunis, nov. 1993.

Vingt-cinq ans plus tard, malgré l'élaboration d'un Schéma national d'aménagement du territoire (1985), de plusieurs Plans directeurs d'urbanisme (au nombre de 14) et de Plans d'aménagement urbain (257 en tout), et malgré l'existence de tout un arsenal de dispositions législatives et réglementaires en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, représenté notamment par le Code de l'urbanisme (celui de 1979), la loi de protection de terres agricoles, la loi de protection des biens archéologiques, des monuments historiques et des sites naturels et urbains (1986), la loi relative à l'aménagement de zones touristiques, industrielles et d'habitation, etc., malgré tous ces outils, donc, le développement équilibré et harmonieux souhaité n'a pas eu lieu.

Bien plus, la DGAT, qui a établi un bilan de la politique d'aménagement du territoire (4) et évalué l'efficacité des moyens utilisés, estime que :

- les institutions en place arrivent difficilement à maîtriser les tendances déstructurantes, malgré l'importance des instruments dont elles ont été dotées et en dépit de l'ampleur des moyens mis en jeu ;
- les distorsions s'aggravent, les déstructurations s'amplifient et les problèmes majeurs, depuis longtemps diagnostiqués, persistent malgré les efforts de développement intégré ;
- la concentration littorale quasi exclusive des activités industrielles et touristiques et des services supérieurs continue, et cela faute d'application rigoureuse d'une politique et d'une législation adoptées depuis des années et d'une correcte mise en œuvre des plans et des programmes successifs ;
- le gaspillage de l'espace, la surexploitation des ressources du pays et la dégradation irréversible de l'environnement naturel, économique et social, sont des dangers majeurs qui menacent l'avenir de la Tunisie.

Ce diagnostic que vérifient largement la prolifération de l'habitat spontané dans la périphérie des grandes villes du pays, la dégradation du patrimoine immobilier et notamment celui des médinas, la pollution du littoral provoquée paradoxalement par les travaux et les projets d'aménagement de toutes natures (zones industrielles, zones touristiques, etc.), apporte les preuves tangibles de l'archaïsme et de l'anachronisme de certains instruments juridiques et institutionnels, utilisés jusqu'à présent pour endiguer les processus susmentionnés.

Ce constat critique a conduit les pouvoirs publics à prendre la décision de procéder à la révision – pour ne citer que les plus importants de ces instruments – à la fois de la législation relative à l'urbanisme, de la législation relative aux monuments historiques et aux sites et de celle relative aux investissements, avec le souci déclaré de corriger les imperfections et de combler les lacunes constatées dans les législations en vigueur.

### ***1. Les techniques actuelles d'aménagement du territoire***

Trois nouveaux textes de première importance ont été récemment approuvés sur ces questions : la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la loi n° 94-35 du 24 février 1994 relative au Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels et la loi n° 93-120 du 27 décembre 1993 portant promulgation du Code d'incitation aux investissements. L'étude de ces

(4) *Ibidem*, nov. 1993.

textes montre que le législateur, tout en maintenant dans la nouvelle législation tous les anciens outils et techniques d'aménagement, a tenté de les adapter à la nouvelle politique socio-économique du pays qui préconise la décentralisation des pouvoirs, le désengagement de l'État et l'encouragement de l'initiative privée, comme il a tenté d'élargir leur champ d'application et de les compléter par des instruments nouveaux.

#### *A. Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme*

Les motifs qui ont été l'origine de la révision du Code de l'urbanisme et les objectifs à atteindre par le nouveau Code sont les suivants :

##### a. Les motifs de la révision du Code de l'urbanisme de 1979 :

- La prolifération de l'habitat spontané, notamment, aux abords des grandes villes, au détriment des terres agricoles fertiles et des périmètres irrigués.
- Une croissance urbaine « désordonnée » entraînant des surcoûts considérables en matière d'équipement en infrastructures de base et un gaspillage effréné des ressources foncières.
- La lourdeur des procédures d'approbation des documents d'urbanisme qui fait qu'entre le moment où l'on constate une tendance, où l'on imagine les règles et les moyens permettant d'y remédier et leur mise en œuvre, il s'écoule parfois un temps si long que la nature même du problème s'est modifiée.
- L'insuffisance des moyens dont disposent les pouvoirs publics en général et les collectivités locales en particulier, pour la mise en œuvre des Plans d'aménagement urbain.
- L'absence d'un cadre juridique adéquat qui autorise une prise en compte normale des questions environnementales, en particulier de la protection du littoral et de celle des zones sensibles, afin de les préserver de toutes sortes de dégradation.
- L'absence de structures de coordination entre les différents intervenants en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme...

##### b. Les objectifs à atteindre par la révision du Code de l'urbanisme

- L'adoption d'une Stratégie Nationale d'Aménagement du Territoire afin d'assurer la cohérence entre les différentes procédures et décisions et de participer à l'organisation et l'exploitation optimales des ressources dans toutes les régions du pays.
- L'institution d'un Comité interministériel pour l'aménagement du territoire.
- La simplification des procédures relatives à l'approbation des demandes de lotissements et la garantie de l'exécution des travaux afférents.
- L'incitation à une plus grande et plus efficace participation des collectivités locales à l'élaboration des Schémas directeurs d'aménagement.
- Une élaboration, une exécution, une approbation et une révision des Plans d'aménagement urbain par les collectivités publiques locales.
- L'institution de nouveaux moyens opérationnels dans les domaines foncier et financier, destinés à assurer une meilleure maîtrise foncière et une application plus rigoureuse des dispositions du Plan d'aménagement urbain.
- L'amélioration du cadre juridique relatif à la production et à l'entretien des services publics, en tenant compte des risques naturels, de l'impératif de protéger les sites naturels et culturels, y compris les sites archéologiques et le littoral, et ce, dans le cadre d'une harmonisation entre le développement économique et social et les équilibres écologiques, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Et c'est pour remédier aux insuffisances et atteindre les objectifs précités que les nouvelles dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ont été élaborées.

##### c. L'habitat spontané

Considéré comme l'un des principaux signes des dysfonctionnements urbains et comme traduisant le désengagement de l'État en matière d'aména-

gement du territoire, l'habitat spontané vient de faire l'objet, dans le nouveau Code, d'un chapitre entier composé de 9 articles (articles 80 à 88).

Avec ces articles, le législateur a sans doute voulu marquer la permanence de ses préoccupations quant aux effets néfastes de ce phénomène et sa volonté de le disqualifier par tous les moyens et dans les meilleurs délais, tout en offrant au contrevenant – dans la mesure du possible – l'opportunité de « régulariser la situation conformément aux dispositions du règlement d'urbanisme en vigueur » (article 82).

Ainsi, et hormis le cas prévu par l'article 82, dans tous les cas où une construction est érigée sans permis ou si elle est érigée sur un terrain issu d'un lotissement n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'approbation ou dans des zones nécessaires à la réalisation de la voirie et réseaux divers, de places publiques et d'espaces verts, le gouverneur ou le président de la municipalité, selon le cas, est tenu d'inviter le contrevenant pour audition dans un délai maximum de trois jours à compter de la date de notification de sa convocation sur chantier et de prendre par la suite un arrêté de démolition, de l'exécuter sans délai, en ayant recours, le cas échéant, à l'assistance de la force publique et de procéder à tous les travaux nécessaires aux frais du contrevenant qui est également passible d'une amende de 1000 à 10000 dinars et d'une peine supplémentaire d'emprisonnement d'un mois à un an, si la construction est érigée sur un site archéologique (article 84).

La lutte contre l'habitat spontané semble *a priori*, désormais, plus efficace. Cependant il convient de rappeler les faits suivants mis en évidence par toutes les études relatives à ce phénomène : « Face à l'ampleur du phénomène de l'habitat spontané, les pouvoirs publics, compte tenu de l'inadéquation de l'offre à la demande de terrains constructibles, ont adopté une attitude plutôt permissive, car, à l'évidence, ce système d'habitat constituait et constitue encore une réponse aux problèmes d'habitat de tous ceux qui n'ont pu accéder au marché régulier des logements » (5).

En d'autres termes, si la population concernée par l'habitat spontané a transgressé ce que les lois prescrivent, c'est parce que l'ordre urbain prescrit par ces lois est réduit à l'encadrement de la vie quotidienne de ceux qui sont solvables, c'est-à-dire des classes aisées et des classes moyennes tout au plus.

Or, si l'État veut que l'habitat spontané soit endigué efficacement, il lui appartient, à travers ses institutions, de procéder à la régulation de tous les processus d'urbanisation, y compris celui de l'habitat spontané.

#### d. La décentralisation

Considérant que la lourdeur des procédures dans l'approbation des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme est l'une des causes majeures de l'échec de leur mise en œuvre, le législateur, par le biais du nouveau Code de l'urbanisme, procède à la décentralisation des procédures d'élaboration et d'approbation de ces documents : ainsi, les Schémas directeurs

(5) Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, *Étude sur l'habitat anarchique en Tunisie*. Tunis, août 1993.

d'aménagement (SDA) ont-ils désormais pour vocation de «fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des zones territoriales concernées, compte tenu des relations avec les régions avoisinantes et de l'équilibre à conserver entre l'expansion urbaine et l'exercice des activités agricoles et d'autres activités économiques (article 5). Ils peuvent être, hormis ceux des zones sensibles et des grandes agglomérations (article 7), élaborés directement par la collectivité publique locale concernée et approuvés par simple arrêté du ministère chargé de l'Aménagement du Territoire, après avis des ministres chargés de l'Urbanisme et du Développement économique (article 8). De même, les Plans d'aménagement urbain (PAU), qui ont toujours pour vocation de fixer les règles et servitudes d'utilisation des sols... (article 12), sont désormais prescrits par arrêté du gouverneur territorialement compétent (article 14), élaborés par la collectivité locale concernée et approuvés par simple arrêté du gouverneur territorialement compétent. Quant aux Plans d'aménagement de détail, qui sont réservés aux seules opérations d'aménagement, d'équipement, de rénovation ou de réhabilitation à réaliser à l'intérieur des PIF (Plans d'intervention foncière), ils sont également approuvés par simple décision du gouverneur territorialement compétent (article 33).

Toutefois, les aspirations affichées par le législateur en faveur de la décentralisation dans le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont contradictoires avec celles édictées par le Code du patrimoine. En effet, l'étude de ce dernier (loi n° 94-35 du 25 février 1994) montre que toutes les dispositions relatives à la gestion de l'espace et à la protection du patrimoine immobilier donnent au pouvoir central une responsabilité sans partage pour toutes les opérations de réhabilitation, de rénovation ou de restauration à réaliser à l'intérieur d'un site culturel ou dans une zone de sauvegarde. De même, l'étude des dispositions de la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995 portant création d'une Agence de protection et d'aménagement du littoral montre également des tendances fortes vers la centralisation, puisque l'Agence ainsi créée est une structure nationale qui relève directement de la tutelle du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et qui doit avoir, pratiquement, le monopole de la «gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement» (article 3).

De ce fait, l'aménagement et l'organisation de tout le littoral, de toutes les villes et les villages du pays qui seront érigés en zone de sauvegarde, devraient progressivement et inéluctablement échapper aux collectivités publiques locales qui se retrouvent donc placées, pour toute opération d'aménagement située dans les zones suscitées, sous une quadruple tutelle : celle du ministère de l'Intérieur – ce qui est normal –, mais aussi celles des ministères chargés du Patrimoine, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

De la sorte, avec un système aussi centralisé pour tout le littoral et la majeure partie des villes du pays, les dispositions décentralisatrices prévues par le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en matière de prescription, d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme risquent-elles d'être obsolètes dès la parution des textes de loi !

La question qui se pose alors, au-delà de la décentralisation et de ses retombées, est de savoir de quels moyens réels disposeront les pouvoirs publics en général pour aménager et protéger le littoral et le patrimoine immobilier (les services du récent ministère chargé du Patrimoine en particulier), pour faire face à l'ampleur des tâches qui leur sont confiées et qui ne se limitent plus à la protection de quelques sites ou monuments historiques mais s'étendent à celles de leurs abords et même à des espaces plus vastes « construits ou non, isolés ou reliés, tels que les villes, villages et quartiers ».

e. Les moyens de mise en œuvre des politiques suscitées :

- Le nouveau Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a mis fin à l'existence du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), institué par l'article 62 de l'ancien Code de l'urbanisme, sans pour autant avoir prévu d'autres dispositions financières destinées à s'y substituer. Aussi, et en attendant la parution des nouveaux textes relatifs à la fiscalité et aux finances communales, textes destinés à combler le vide laissé en la matière par la disparition de ce Fonds, le problème du financement de la politique d'aménagement du territoire reste entier.

- En revanche, le législateur a maintenu, au profit de l'État et des collectivités publiques locales, la possibilité d'exproprier, pour leur compte ou pour le compte des Agences foncières et de l'ARRU (Agence de rénovation et de réhabilitation urbaine), tout immeuble situé à l'intérieur d'un PIF qu'exigerait la bonne réalisation des projets d'aménagement, d'équipement, de rénovation et de réhabilitation. Il a également maintenu, en faveur de ces mêmes institutions, la possibilité de bénéficier sur les mêmes immeubles d'un droit de préemption.

- De même, le législateur, après avoir refusé en 1979 (à l'occasion de l'élaboration de l'ancien Code de l'urbanisme) d'instituer des périmètres de réserves foncières, vient-il, par le nouveau Code, d'autoriser les autorités susmentionnées à créer ces périmètres, dans lesquels elles bénéficient « d'un droit de priorité à l'achat, pour une période de quatre ans renouvelable une seule fois à compter de la date du décret qui le délimite » (article 40 et 42). Mais, sans ressources financières d'une part, et compte tenu du désengagement progressif de l'État d'autre part, il est peu probable que les réserves foncières projetées puissent un jour se constituer ; le principe de création des périmètres de réserves foncières risque de demeurer sans effet.

Conscient, sans doute, de l'insuffisance des moyens financiers prévus pour engager quelque opération d'aménagement de quelque nature ou dimension que ce soit, le législateur a prévu que tous les propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur des PIF – ou le jouxtant – et susceptibles de bénéficier des infrastructures et équipements à réaliser avaient l'obligation de participer aux frais d'exécution du projet, excepté les propriétaires qui ont été expropriés ou ont accepté de participer à sa réalisation (articles 36 et 39). Il s'agit là de l'une des principales et rares innovations du nouveau Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, que l'on pourrait rapprocher de celles qui caractérisaient les procédures de Zones d'aménagement concerté (ZAC) prévues par la législation française et qui constituaient, d'après les commentateurs, « une procédure d'aménagement complète qui jouit de la faveur des maires ». Mais, pour que cela devienne réalité, il va falloir en Tunisie compléter le Code par des dispositions relatives aux structures d'exécution, de telle sorte que celles-ci soient mieux adaptées au système économique, social et politique du pays, telles que les sociétés d'économie mixte ou les associations de sauvegarde, etc.

Concernant les nouveaux documents de planification spatiale, l'intention première du législateur était, *a priori*, de procéder à une hiérarchisation des documents de planification spatiale afin d'y introduire les dimensions spécifi-

ques à l'aménagement du territoire d'une part et de spécifier, d'autre part, les différences qui existent entre l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain. En fait, et sous réserve du contenu des textes d'application qui devraient paraître peu à peu, rien ne distingue, au vu des articles du Code, les nouveaux documents de planification tels que prévus de ceux définis antérieurement par le Code de 1979. Seules les procédures de prescription, d'élaboration et d'approbation ont plus ou moins changé dans le sens d'une plus grande décentralisation de la prise de décision en la matière. Quant aux objectifs et à la nature de ces documents, ils demeurent pratiquement les mêmes. Ainsi, dans la panoplie des documents, retrouve-t-on encore et avec la même dénomination le Plan d'aménagement urbain (PAU) qui peut se définir comme étant un instrument de planification urbaine destiné à réglementer les droits d'utilisation des sols de la zone considérée – généralement, il s'agit du territoire d'une commune (article 134 de la loi organique des communes), mais il peut aussi s'agir du territoire d'une portion de commune (par exemple, la zone Mohamed V à Tunis) – ; on retrouve également les Plans directeurs d'urbanisme (PDU), avec toutefois une nouvelle dénomination (Schéma directeur d'aménagement, SDA), ainsi que les Plans d'aménagement de détail avec, comme seule nouveauté, le fait qu'ils s'inscrivent désormais exclusivement dans les Périmètres d'intervention foncière (PIF). Théoriquement, les Plans d'aménagement urbain doivent observer les orientations figurant dans les Schémas directeurs d'aménagement, ainsi que dans les Plans de protection et de mise en valeur des sites culturels, les zones de sauvegarde, les zones avoisinantes aux monuments historiques, aux sites naturels et aux ouvrages militaires – s'ils existent (article 18). De ce fait, on se demande ce qu'il reste alors à ces PAU à déterminer ! En outre, si l'on ajoute que ces mêmes PAU doivent obligatoirement observer les règlements relatifs au littoral et aux voies structurantes prévues par les articles 25 et 26 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, on peut s'interroger sur le fait de savoir si la part faite aux PAU n'est pas réduite à des prérogatives minimales dans les zones rurales, et ce d'autant plus que « les Plans de protection et de mise en valeur » de sites culturels et les « Plans de sauvegarde et de mise en valeur » des ensembles historiques prévus par le Code du patrimoine, une fois approuvés, remplacent purement et simplement ces PAU – quand ces Plans de protection ou de sauvegarde existent.

Quant aux Schémas directeurs d'aménagement, qui s'apparentent aux SDAU de droit français, l'expérience de ceux qui les ont précédés montre à l'évidence qu'ils ne peuvent constituer, au niveau régional, des moyens efficaces de contrôle des initiatives communales dans l'élaboration et l'application des Plans d'aménagement urbain que lorsqu'ils sont bien gérés par des structures intercommunales. Or, le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est resté muet sur ces structures intercommunales nécessaires à la bonne gestion des SDA, comme il est resté muet sur le Schéma directeur d'aménagement du territoire, quant à sa prescription, son élaboration, son approbation et ses effets.

### *B. Le Code du Patrimoine*

La notion de patrimoine était en Tunisie, avant l'approbation du nouveau Code, plutôt étriquée ; l'objectif de la législation alors en vigueur se réduisait à



la préservation des monuments historiques classés ou de quelques sites exceptionnels contre les destructions et les dégradations. Quant aux opérations de réhabilitation et de rénovation, elles concernaient exclusivement, dans le cadre de la législation urbaine en vigueur, certains quartiers précis, alors que certains problèmes ne pouvaient trouver leur solution qu'à l'échelle de la ville entière. Les nouveaux dispositifs de sauvegarde institués par le Code du patrimoine pour encadrer les opérations de réhabilitation/rénovation veulent modifier cette situation : ils envisagent en effet, tout en maintenant les procédures de protection des monuments historiques et de leurs abords et celles de réhabilitation/rénovation des quartiers, de les relier et les intégrer à des politiques de sauvegarde de toute une ville.

On sait qu'une grande partie de la population habite à proximité (ou dans) de(s) sites culturels et de(s) zones de sauvegarde qui relèvent désormais, dans leur organisation, des dispositions du Code du patrimoine. A s'en tenir aux dispositions de l'article 5 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, selon lesquelles « les Schémas directeurs d'aménagement déterminent (...) la localisation des sites culturels, y compris les sites archéologiques, les zones de sauvegarde et les monuments historiques à conserver ou à mettre en valeur », on peut donc conclure que la protection de ces sites, de ces zones et de ces monuments historiques fait désormais partie intégrante de toute politique d'aménagement du territoire. En ce sens, et dans les limites de ce qui a été ci-dessus énoncé, le Code du patrimoine a prévu ce qui suit :

#### a. Les sites culturels

Les sites culturels sont ceux qui témoignent des actions passées de l'homme ou des actions conjointes de l'homme et de la nature, y compris les sites archéologiques qui présentent, du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition, une valeur nationale ou universelle.

En Tunisie, les sites culturels sont créés et délimités par arrêté conjoint du ministre chargé du Patrimoine et du ministre chargé de l'Urbanisme ; ils doivent faire l'objet, après publication de l'arrêté qui les crée, et ce dans un délai de cinq ans, d'un « Plan de protection et de mise en valeur ». Ce plan est élaboré selon les mêmes procédures que celles régissant l'élaboration du Plan d'aménagement urbain – puisque, quand il est approuvé, il s'y substitue – par les services compétents du ministère du Patrimoine ; il est approuvé par décret pris sur propositions du ministre chargé du Patrimoine et du ministre de l'Urbanisme, après avis de la Commission nationale du patrimoine.

Ce plan comporte un plan de zones et des dispositions réglementaires qui fixent, notamment, les activités autorisées à l'intérieur de chaque zone, les conditions d'exercice des dites activités, et les servitudes propres à chacune des zones.

Toutefois si, cinq ans après la publication de l'arrêté de création du site culturel, le Plan de protection et de mise en œuvre n'est pas approuvé, cet arrêté est nul ainsi que, par voie de conséquence, ses effets.

#### b. Les ensembles historiques et traditionnels

Les « ensembles historiques et traditionnels » sont les biens immeubles, construits ou non, isolés ou reliés, tels que villes, villages et quartiers qui, en

raison de leur architecture, de leur unicité, de leur harmonie ou de leur intégration dans leur environnement, possèdent une valeur nationale ou internationale quant à leurs aspects historique, esthétique, artistique ou traditionnel.

Ces ensembles sont créés et érigés en secteurs sauvegardés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Urbanisme et du ministre chargé du Patrimoine et, sur leur proposition, ils doivent faire l'objet, dans un délai de cinq ans à compter de la date de publication de l'arrêté de création, d'un Plan de sauvegarde.

Le Plan de sauvegarde et de mise en valeur est élaboré, suivant les mêmes procédures que celles régissant l'élaboration du Plan d'aménagement urbain, par les services compétents du ministère chargé du Patrimoine et approuvé par décret pris sur proposition des ministres chargés du Patrimoine et de l'Urbanisme. Il comprend le plan parcellaire et les prescriptions réglementaires et désigne notamment : les biens immeubles construits ou non à sauvegarder, les constructions dégradées à réhabiliter, les édifices à démolir en totalité ou en partie en vue des travaux d'aménagement à caractère public ou privé, les normes d'architecture à respecter, les infrastructures de base et les équipements à réaliser ; il précise les règles concernant l'aménagement des places publiques et désigne les activités interdites pour incompatibilité avec les exigences de la protection du secteur sauvegardé.

A compter de la date de son approbation, le Plan de sauvegarde et de mise en valeur se substitue automatiquement au Plan d'aménagement urbain, si ce dernier existe. Toutefois si, cinq ans après la publication de l'arrêté de création du « secteur sauvegardé », le Plan de sauvegarde et de mise en valeur n'est pas approuvé, cet arrêté devient nul.

Tels sont les principaux apports du Code du patrimoine pour ce qui concerne la dimension de l'organisation de l'espace et au titre de la protection de l'environnement, en tant que celle-ci est considérée comme l'une des composantes essentielles de toute politique d'aménagement du territoire.

### *C. Le Code d'incitation aux investissements*

Selon un rapport publié par les Nations Unies, « le développement régional est l'ensemble des efforts visant à mieux organiser dans l'espace la population et les activités humaines » (6). Cette définition rejoint celle de l'aménagement du territoire telle que proposée par l'article 2 du Code tunisien de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Les techniques d'encouragement au développement régional prévues par la loi n° 93-120 du 27 décembre 1993 portant promulgation du Code d'incitation aux investissements peuvent être considérées comme des techniques propres à l'aménagement du territoire ; elles s'ajoutent à celles précédemment mentionnées. Ces techniques ont été mises en place pour renforcer l'action de l'État dans les régions intérieures.

---

(6) Nations Unies, *Quelques expériences de développement régional*, New York, 1964, p. 7.

Les zones d'encouragement du développement régional ont été définies par le décret n° 94-426 du 14 février 1994 qui distingue entre :

- les zones d'encouragement du développement régional pour les activités des industries manufacturières et de certaines activités de service ;
- les zones d'encouragement du développement régional pour le secteur touristique, distinguant à son tour entre tourisme saharien, tourisme de montagne et tourisme côtier du Nord.

## **2. *L'impératif écologique : la protection de l'environnement artificiel et naturel***

Dans l'évaluation des coûts de la forte croissance urbaine et de l'industrialisation du pays, le coût social de certains phénomènes, tels la prolifération de l'habitat spontané ou l'industrialisation non coordonnée et leur impact sur l'environnement, a été longtemps volontairement ignoré. Mais la prise de conscience de la raréfaction des ressources naturelles d'une part et des effets pervers que peuvent générer de tels phénomènes d'autre part, a conduit les pouvoirs publics à faire de la protection de l'environnement l'une de leurs préoccupations majeures. Ceci s'est traduit non seulement par la mise en place de tout un arsenal législatif et réglementaire (Code des eaux, Code forestier, Code du patrimoine, Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme...), mais également par la création récente d'un ministère chargé de la conception et de l'exécution d'une politique de l'environnement, et donc de veiller au respect de la réglementation en vigueur en la matière.

De ce fait, on peut dire que les pouvoirs publics ont placé très haut la barre en matière d'objectifs de l'aménagement du territoire en général et de la protection de l'environnement en particulier : il ne s'agit plus, dans les choix, les orientations et les procédures à prendre en la matière, de remédier simplement aux atteintes localisées portées à l'environnement, qu'il soit naturel (l'eau, la terre, l'air...) ou urbain (maisons, rues, équipements...), mais d'éviter également de toucher aux équilibres de la biosphère de telle sorte qu'elle réponde aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. En effet, le concept du *développement durable*, qui est apparu dans la littérature et les discours à partir des années quatre-vingt, vient d'être institutionnalisé par le nouveau Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Celui-ci souligne le risque que les activités humaines en général et l'exploitation excessive et incontrôlée des ressources naturelles en particulier font courir aux mécanismes qui assurent la reproduction du milieu naturel.

Le système de protection de l'environnement repose actuellement sur une multitude de dispositions législatives et réglementaires éparpillées à travers un « maquis » de codes, de lois et de règlements. Nous avons choisi, ici, de passer en revue les contributions des Codes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et de celui du Patrimoine, les plus récents documents, en ce qu'elles ont trait au *développement durable*.

A. *Apports du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (loi n° 94 du 28 novembre 1994) en matière d'environnement*

Au titre de la protection de l'environnement, l'apport de ce Code réside notamment dans :

- La consécration, comme on l'a déjà signalé, du droit de chaque citoyen à un environnement sain et la garantie du *développement durable* (article 1). Cet objectif met (théoriquement tout au moins) à la charge des pouvoirs publics l'obligation d'appliquer toutes les dispositions en vigueur en matière de protection de l'environnement et de combler les lacunes constatées en ce domaine (telles, par exemple, celles relatives à la pollution de l'air ou encore celles relatives à la liquidation des déchets).

- La constante référence, pour tout ce qui concerne les études et les opérations d'aménagement, à la nécessité de « préserver l'environnement » et de tenir compte des risques naturels et des impacts sur l'environnement (articles 1, 3, 5, 11, 12, 25, 27). Ceci traduit la volonté des pouvoirs publics de faire de la protection de l'environnement l'une des clés du développement.

- L'obligation de faire précéder « les projets d'aménagement, d'équipement et d'implantation d'ouvrages pouvant affecter l'environnement naturel » d'une étude d'impact (article 11).

- L'institution d'une réglementation spécifique au littoral (article 25) en vue de le préserver de toutes formes de dégradation. Les dispositions de l'article 25 ont été d'ailleurs suivies, quelques mois après la promulgation du Code, de la création d'une Agence de protection et d'aménagement du littoral (loi n° 95-72 du 24-07-1995), ainsi que de la révision de la législation relative au Domaine public maritime (loi n° 95-73 du 24-07-1995). Ces dispositions impliquent, pour l'encadrement juridique de la politique de préservation du littoral, la révision de tous les documents d'urbanisme des communes situées sur le littoral. Elles impliquent également l'acquisition soit à l'amiable soit par voie d'expropriation au profit de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral de tous les immeubles nécessaires à la conservation des zones sensibles. Celles-ci sont, aux termes de l'article 8 de la loi n° 95-72 susvisée, « des zones caractéristiques du patrimoine naturel national ou présentant un ensemble d'éléments dans un écosystème fragile ou constituant un paysage naturel remarquable, menacé par la dégradation ou par l'utilisation irrationnelle ». Large programme en perspective pour la nouvelle Agence, qui demeure pourtant sans réels moyens financiers !

- L'institution d'une réglementation spécifique « aux voiries structurantes » (article 26) en vue d'interdire « l'édification de constructions ou d'ouvrages abritant des activités polluantes pour l'environnement le long des voies structurantes prévues par les Plans d'aménagement urbain ou par les Plans de sauvegarde ou de mise en valeur concernant les zones de sauvegarde ou les sites culturels ou archéologiques s'ils existent » (alinéa 1 de l'article 26). L'alinéa 2 de ce même article ajoute que « cette interdiction concerne les activités autorisées et non encore entreprises à la date d'entrée en vigueur du présent Code », ce qui suppose, de la part des Autorités ayant délivré ces autorisations, qu'elles procèdent dans les meilleurs délais à leur retrait. Quant aux établissements déjà édifiés, la nouvelle législation ne prévoit rien pour leur desserrement ailleurs dans des zones industrielles appropriées, ce qui est de nature à prolonger les nuisances de toutes sortes auxquelles on veut pourtant remédier. Pour combler cette lacune, il convient de donner aux pouvoirs publics la possibilité de prescrire le desserrement des industries polluantes quand celles-ci sont déjà en fonctionnement, non seulement des abords des « voiries structurantes », mais également de toutes les zones d'habitat et plus particulièrement des centres-villes où leur présence est extrêmement nuisible. Mais cela suppose la création de zones industrielles appropriées pour l'implantation de telles activités qui, bien que polluantes, n'en sont pas moins nécessaires au développement économique du pays. De même, les Schémas directeurs d'aménagement (SDA) prévus par l'article 5 ont-ils vocation à déterminer « l'utilisation générale des sols, le tracé des grandes infrastructures, l'organisation du transport, la localisation des équipements structurants, des services et des activités les plus importantes ». Il serait alors judicieux d'étendre les dispositions de

l'article 26 précité aux voies prévues par ces Schémas, afin que la lutte contre la pollution ne se limite pas aux agglomérations urbaines organisées par les Plans d'aménagement urbain ou les Plans de sauvegarde, mais s'étende également aux voies traversant les zones rurales qui sont, toutes choses égales par ailleurs, très vulnérables aux différentes formes de pollution.

### *B. Apports du Code du patrimoine (loi n° 94-35 du 24 février 1994) en matière d'environnement*

Au titre de la protection de l'environnement, l'apport du Code du patrimoine réside essentiellement dans l'extension du concept de la simple préservation des monuments historiques classés ou de quelques sites exceptionnels à la sauvegarde de tout un village ou même d'une ville (articles 2, 3 et suivants). C'est dire l'ampleur de la tâche qui incombe désormais aux pouvoirs publics chargés de la protection des sites au sens le plus large du terme et l'ampleur des moyens qui devraient être mis en œuvre pour y parvenir, et ce d'autant que les « sites » concernés sont en général occupés à titre de propriétaires ou de locataires par des impécunieux, desquels il est illusoire d'attendre la moindre participation aux frais de « protection ». Comme il serait illusoire, en l'état actuel des choses, de croire qu'une commune, fusse-t-elle celle de Tunis, puisse, avec ses seuls moyens, venir à bout de la vétusté et de l'insalubrité qui caractérisent ses vieux quartiers et notamment sa médina tant qu'elle n'a pas les moyens financiers et les moyens humains suffisants, en volume, en nombre et en compétence.

Il est en effet nécessaire que les grandes agglomérations (par le jeu des associations intercommunales) puissent disposer de structures d'études capables périodiquement, et parallèlement aux enquêtes nationales « population/habitat » et aux études de préparation des Plans de développement économique et social, de réaliser leurs propres projections quant aux besoins en logements de la population à court, moyen et long termes et de procéder à des enquêtes périodiques traitant du renouvellement du parc immobilier et de l'amélioration des logements.

De telles structures d'études permettraient de fournir les connaissances à partir desquelles pourraient être définies les mesures visant à améliorer le cadre de vie des habitants, composante essentielle de toute politique de protection de l'environnement. Il s'agit là d'une évidence bien connue mais qui a retenu surtout l'attention par ses aspects démographiques, économiques et sociaux. L'accroissement du taux d'urbanisation, phénomène mondial auquel la Tunisie n'échappe pas, s'accompagne inéluctablement, comme le prouve la prolifération de l'habitat spontané et des établissements insalubres et incommodes dans le cœur même des villes, d'une augmentation des pollutions de toutes sortes. Cette croissance pose avec acuité le problème des priorités à établir en matière de protection de l'environnement : faut-il donner la priorité à la protection de l'environnement urbain dont fait partie le patrimoine historique et qui constitue une richesse collective dépassant le seul intérêt local ? Ou bien faut-il donner la priorité, dans la politique d'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement naturel, c'est-à-dire à la sauvegarde de la qualité de l'eau, de l'air, des forêts et de la terre ? Sinon, où trouver les moyens, sans les éparpiller, pour préserver simultanément les deux ?

### *C. Le Code forestier (loi n° 88-20 du 13 avril 1988 portant refonte du Code forestier)*

Si l'article premier du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a consacré, comme on l'a déjà signalé, « le droit du citoyen à un environnement sain », l'article premier du Code forestier a mis à la charge de ce même citoyen « le devoir de contribuer à l'extension et à la sauvegarde d'une des composantes essentielles de cet environnement, à savoir le patrimoine forestier », dont la protection et le développement constituent, aux termes de ce même article, « une exigence fondamentale de la politique nationale de développement économique et social » (article 1).

La protection et le développement de cette « richesse nationale » (article 1) est assurée, aux termes de l'article 2, par un ensemble de règles spéciales qui forment le Code forestier et qui s'appliquent « aux forêts, nappes alfatières, terrains de parcours, terres à vocation forestière, parcs nationaux et réserves naturelles, à la faune et à la flore sauvages », en vue d'en assurer l'exploitation rationnelle et afin de garantir aux usagers l'exercice légal de leurs droits. On ne peut viser un objet plus large, ni aller plus loin dans l'inventaire des intérêts en cause, ce qui montre le souci des pouvoirs publics de réaliser l'harmonisation entre le développement économique et l'équilibre des écosystèmes afin d'assurer leur co-évolution.

A cet effet, le contenu de l'article 4 est assez significatif de l'étendue du domaine d'application des dispositions du Code forestier, lesquelles ne se limitent en effet pas seulement aux terres de toutes vocations appartenant aux personnes publiques mais s'étendent à celles appartenant aux particuliers. Ceux-ci ne peuvent, dans un souci de protection de l'environnement, exercer leurs droits de jouissance et d'usage sur leurs terres que « conformément aux dispositions du Code forestier » (article 5) qui, tout en reconnaissant que « la soumission au régime forestier ne porte pas atteinte au droit de propriété » (article 5), édicte, pour toutes les catégories des terres énumérées par l'article 4, des règles spéciales plus ou moins restrictives du droit de jouissance des propriétaires (articles 48 et suivants).

De même, dans le sens de l'harmonisation susmentionnée, le Code forestier, tout en élevant le patrimoine forestier au rang de « richesse nationale à protéger » (article 1) et tout en déclarant le domaine forestier de l'État inaliénable et imprescriptible (article 14), permet le déclassement de ce domaine au profit du domaine privé de l'État pour les besoins suivants :

- la construction de villages forestiers ;
- l'extension des périmètres communaux conformément à leur Plan d'aménagement dûment approuvé ;
- l'extension des groupements d'habitation dépendant des conseils des gouvernorats conformément aux Plans d'aménagement dûment approuvés ;
- l'installation de projets de développement touristique.

Toutefois, lorsque les travaux et les projets d'aménagement envisagés risquent de porter atteinte au milieu naturel, l'article 208 stipule que « ces travaux et projets doivent comporter une étude préalable d'impact établie par les institutions spécialisées permettant d'en apprécier les conséquences ». Ces dispositions rejoignent celles prévues par l'article 11 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme déjà signalé, de sorte qu'on peut dire que, désormais, pratiquement aucun projet d'aménagement ne peut se réaliser légalement sans études d'impact préalables, celles-ci étant donc considérées comme l'instrument par excellence de prévention du dommage à l'environnement.

*A priori*, les institutions spécialisées en ce domaine (études d'impact) sont peu nombreuses. Généralement, les donneurs d'ordre ont recours aux quelques bureaux d'études privés ou à des ingénieurs-conseils qui se sont improvisés spécialistes en la matière. Pourtant, l'ampleur de la tâche, telle qu'elle apparaît

à travers les textes susmentionnés et les dispositions du décret n° 91-362 du 13 mars 1991 relatif aux études d'impact sur l'environnement, nécessiterait qu'un effort massif soit consacré à la formation de spécialistes compétents. Il conviendrait en outre de mettre en place des dispositions pour inciter ces spécialistes à s'installer à travers toutes les régions du pays (ne serait-ce que pour concrétiser dans les faits les nouvelles orientations politiques qui prônent la décentralisation et l'encouragement de l'initiative privée) afin que ces études d'impact soient effectuées avec la rigueur et la connaissance fine du terrain qu'elles exigent.

#### *D. La législation relative à la protection de l'eau*

- Le Code des eaux

Comme nous l'avons signalé à propos de la protection du patrimoine forestier, les textes votés ne peuvent, pour la protection de l'eau, viser un objet plus général ni aller plus avant dans l'inventaire des intérêts en cause. Ainsi, les interdictions édictées par le Code des eaux pour prévenir la pollution ne visent pas seulement les eaux du domaine public hydraulique tel qu'il est défini par l'article premier, mais également les eaux de la mer en vue de préserver la santé publique, la faune et la flore marines et d'éviter de mettre en cause le développement économique et touristique des régions côtières. Ceci traduit un désir louable d'harmoniser le développement économique et la protection de l'environnement en tant qu'elle est une des composantes majeures de toute politique d'aménagement du territoire conçue dans une perspective de développement durable. Mais, en outre, allant dans le sens des préoccupations susmentionnées, avec le souci d'assurer une gestion rationnelle et durable des ressources en eau du pays, le Code des eaux a prévu la possibilité de créer :

- soit des périmètres d'interdiction dans les zones où la conservation et la qualité des eaux sont mises en danger par le degré d'exploitation des ressources existantes ;
- soit des périmètres de sauvegarde dans les zones où le taux et la cadence d'exploitation des nappes existantes risquent de mettre en danger la conservation quantitative et qualitative des eaux ;
- soit des périmètres d'aménagement et d'utilisation des eaux dans les zones où les ressources en eau sont ou risquent d'être insuffisantes par rapport aux besoins actuels ou prioritaires programmés.

Et c'est pour renforcer les procédures de protection ou de gestion des eaux que les pouvoirs publics ont adopté la loi relative à la conservation des eaux et du sol.

- La nouvelle loi sur l'eau du 17 juillet 1995

Cette loi vise d'abord à lier la conservation des eaux à celle du sol, considéré comme un patrimoine naturel et un facteur essentiel de la production agricole qui doit être protégé, préservé, mis en valeur et rénové. Ensuite, cette nouvelle loi prévoit la possibilité de déclarer d'utilité publique les travaux de conservation des eaux et du sol dans tous les cas où l'Administration constate une menace d'érosion hydrique ou éolienne des terres agricoles, ou un envasement accéléré des retenues des barrages ou des lacs collinaires, ou encore des

risques de dégradation des infrastructures et des agglomérations urbaines par l'effet des inondations et des glissements de terrain.

Il n'en reste pas moins que pour parvenir au développement durable, au-delà de l'exégèse des textes en vigueur et de leur relative effectivité, il conviendrait encore de combler les vides juridiques qui subsistent dans des domaines aussi importants pour le bien-être des habitants que celui de la protection de la qualité de l'air (pour laquelle il n'existe pas de texte-cadre, du même type que ceux réservés à la protection de l'eau ou du patrimoine forestier), ou encore que celui de la lutte contre différentes autres sortes de nuisances, liées par exemple aux déchets ou aux bruits.

### **III. Les probables difficultés de mise en œuvre du nouveau Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire**

L'élaboration d'un nouveau Schéma directeur d'aménagement du territoire national, dix ans seulement après l'approbation du premier, exprime à la fois l'attachement des pouvoirs publics à une politique volontariste en matière d'aménagement du territoire et leur ambition renouvelée de rechercher un «instrument» qui consacre la priorité des objectifs à long terme et fonde la cohérence des diverses interventions devant régir l'élaboration de la planification sectorielle. Un tel schéma est à la fois le cadre de la planification sectorielle et son moyen de cohérence, ainsi que des divers actes et documents pris pour son exécution.

En effet, comme il a été précédemment signalé, la prolifération des quartiers d'habitat spontané dans la périphérie des grandes villes, la dégradation du patrimoine immobilier au cœur même de ces villes et l'incapacité des méthodes appliquées jusqu'à présent à les endiguer constituent une preuve tangible de l'archaïsme et de l'anachronisme des méthodes et moyens actuellement mis en œuvre, puisqu'ils ont fait la preuve qu'ils ne convenaient plus aux nouvelles nécessités qu'ils doivent encadrer.

Conscients de cet état de choses, les pouvoirs publics ont procédé à la révision de plusieurs textes (Code de l'urbanisme, Code des investissements, Code des droits réels...), mais, à l'évidence, selon les évaluations les plus récentes, sans grand succès.

Si l'on considère que l'aménagement du territoire est avant tout le reflet et l'expression d'une ambition de l'État d'organiser le développement de son territoire, la question qui se pose est alors la suivante : quelle compétence reconnaître et à quel acteur ? Faut-il envisager une implication directe encore plus forte de l'État central ou faut-il inciter à une déconcentration des pouvoirs de celui-ci ? Ou faut-il attribuer aux élus des responsabilités plus larges ? Plus que jamais, le problème de la répartition des rôles entre les différents intervenants est central, ce qui renvoie, en quelque sorte, à la problématique centralisation/décentralisation.

Dans la mesure, aussi, où le sol est élevé au rang de patrimoine national par la loi n° 95-70 du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol



et que, à ce titre, il est le domaine et le support de l'aménagement du territoire, la maîtrise et l'organisation de ce sol restent à l'évidence un préalable essentiel auquel les pouvoirs publics seront bien contraints de trouver des solutions mieux adaptées que celles actuellement en vigueur.

### ***1. Le processus de prise de décision entre la tradition centralisatrice et l'aspiration à la décentralisation***

Depuis des siècles, dans l'exercice des pouvoirs, la Tunisie est un pays de tradition et de culture centralisatrices. Il est vrai également qu'une grande partie du territoire national est encore dirigée directement par l'État et ses structures déconcentrées, du fait qu'elle n'est pas encore érigée en communes et que si l'autre fraction est, certes, bien divisée en communes, ces dernières sont tellement dépourvues de moyens techniques, humains et financiers qu'elles se révèlent incapables d'intervenir efficacement dans l'élaboration des grandes opérations d'urbanisme mises en œuvre par l'État. Il est vrai enfin que le gouvernorat, qui est à la fois une circonscription territoriale administrative de l'État et une collectivité publique dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérée par un conseil régional, est surtout un relais du pouvoir central, au même titre d'ailleurs, et pour les mêmes causes, que les communes, alors même que son statut juridique lui confère une certaine autonomie. Quant à l'ébauche de la décentralisation des pouvoirs, on en parle, mais ses modalités concrètes restent encore à déterminer.

Théoriquement donc, la participation des collectivités publiques locales à l'œuvre d'aménagement du territoire est tributaire d'un transfert réel des pouvoirs et des moyens adéquats pour les exercer, ce qui est l'essence même d'une décentralisation qui constitue actuellement l'un des principaux objectifs affichés des pouvoirs publics. Mais, dans un pays où de nombreux citoyens sont encore imperméables à l'idée même de lotissement, où plus de la moitié des constructions se fait sans autorisation et où les collectivités décentralisées sont encore dépourvues de moyens réels de conception et même de gestion, on doit s'interroger sur le fait de savoir si la décentralisation constitue une solution crédible.

Les causes et les effets de la centralisation en Tunisie sont connus ; quant à la décentralisation, elle constitue au mieux aujourd'hui une ambition, un projet, dont les principes attendent d'être concrétisés, même s'il n'est pas de déclaration officielle qui ne la cite comme le moyen de libérer les initiatives individuelles et de transformer les collectivités locales en acteurs majeurs de l'aménagement du territoire.

#### ***A. Les prémices de la décentralisation***

Les rapports économiques et sociaux ainsi que la gestion du développement devenant de plus en plus complexes, les pouvoirs publics ont pris conscience d'une évidence selon laquelle « un pouvoir central quelque éclairé qu'on l'imagine ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie de tout un peuple ». De cette prise de conscience est née la conviction que « la décentralisation permet d'accélérer le développement économique et social en donnant aux

programmes entrepris un effet durable et continu ; elle assure par ailleurs la décongestion des services de la capitale ».

Mais les auteurs (7) qui ont analysé ces textes ont conclu que « le schéma d'organisation centralisateur est respecté. La réforme n'a pas touché aux structures ; la priorité est maintenue à l'État, l'exclusif détenteur des premiers rôles. Les collectivités locales et plus particulièrement les communes continueront à demeurer les relais de l'administration centrale sur l'ensemble du territoire ». Ces mêmes auteurs ajoutent, dans le même sens, que l'on « ne peut dégager avec exactitude ce qui revient à la commune de ce qui revient à l'État, notamment dans le domaine économique et social », tout en admettant d'ailleurs que ces textes constituent une ébauche de l'œuvre décentralisatrice entreprise à ce titre par les pouvoirs publics.

Plus récemment, l'État, en application des orientations du VIII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social visant la concrétisation de la décentralisation et l'allègement des procédures, a décidé de consolider les pouvoirs des collectivités publiques locales en matière de planification spatiale, par le biais de la loi n<sup>o</sup> 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; pour l'objet qui nous intéresse ici, les articles suivants sont particulièrement importants :

– Article 8 : « Excepté les zones territoriales visées à l'article 7 du présent Code, les Schémas directeurs d'aménagement des zones restantes peuvent être élaborés sur initiative des collectivités publiques locales... ».

– Article 14 : Les zones requérant l'établissement d'un Plan d'aménagement urbain sont délimitées par arrêté du gouverneur territorialement compétent, arrêté pris après avis ou sur proposition de la collectivité publique locale concernée et, ce, après consultation des services régionaux et le cas échéant des services centraux relevant du ministre chargé de l'Urbanisme.

– Article 16 : La collectivité publique locale concernée se charge, en collaboration avec les services territorialement compétents relevant du ministre chargé de l'Urbanisme, de l'établissement des projets de Plan d'aménagement urbain et de leur révision.

– Article 19 : « Les Plans d'aménagement urbain sont approuvés par arrêté du Gouverneur territorialement compétent ». Il convient à ce propos de rappeler que les attributions susmentionnées s'ajoutent à celles déjà dévolues aux collectivités publiques locales en matière de planification spatiale.

Ainsi, comme on peut le constater, les attributions des collectivités publiques locales sont nombreuses et diversifiées, ce qui pose avec acuité le problème des moyens humains, techniques et financiers dont peuvent disposer les services de ces collectivités en vue d'assumer les tâches qui leur sont dévolues ou transférées dans le cadre de la décentralisation. En effet, l'aménagement du territoire et l'urbanisme nécessitent l'intervention d'équipes pluridisciplinaires comprenant des architectes, des ingénieurs, des géographes, des sociologues, des environnementalistes, ainsi que des juristes, et supposent de la part de ceux qui l'assument, en plus de leur formation de base, la maîtrise et la connaissance d'autres disciplines. En ce sens les communes, pour faire face à leurs responsabilités actuelles et futures, ont besoin d'être encadrées, assistées

(7) Voir, parmi d'autres, KHEROUF Mahmoud, 1977, La commune tunisienne entre la tradition et le renouveau, *Servir (Tunis)*, CREA, ENA, (19-20), numéro spécial, *L'administration régionale et locale*, p 17-35

et orientées par des organismes tels que l'ancien District de Tunis en sa qualité d'organisme de planification capable d'assurer la coordination entre les différents intervenants et d'effectuer les arbitrages nécessaires entre les impératifs économiques et les finalités sociales du développement. D'ailleurs, c'est bien cette idée qui avait présidé en 1972 à la création du District de Tunis, création qui, à l'époque, avait été perçue comme un pas vers la décentralisation, en même temps qu'elle fournissait l'occasion de disposer d'un instrument d'évaluation et de maîtrise de la croissance urbaine d'un type nouveau. Malgré la disparition du District de Tunis, cette idée est toujours d'actualité, et ce d'autant plus que les problèmes de la croissance urbaine ne sont plus propres à la seule région de Tunis, mais affectent également toutes les grandes agglomérations du pays.

Paradoxalement les pouvoirs publics, tout en affirmant leur volonté de consolider le processus de décentralisation, ont pris plusieurs mesures que l'on peut juger en contradiction plus ou moins nette avec cette ambition, telles que la création de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral ou encore la concentration entre les mains du ministère chargé du Patrimoine de tous les pouvoirs relatifs aux opérations de réhabilitation, de rénovation ou de restauration à réaliser sur un monument historique, sur un immeuble situé dans ses abords, à l'intérieur d'un site culturel ou dans une zone de sauvegarde, démontrant ainsi une tendance de plus en plus nette vers la centralisation. Bien plus, au moment où l'on s'attendait à ce que l'expérience du District de Tunis soit étendue aux autres grandes agglomérations du pays, les pouvoirs publics viennent de décider de mettre fin à cette expérience par la loi n° 95-108 du 25 décembre 1995 portant création de l'Agence urbaine du Grand Tunis.

### *B. Le préalable à la décentralisation : la déconcentration*

Au vu de ces décisions centralisatrices, il semble que les pouvoirs publics hésitent toujours à s'engager résolument sur la voie de la décentralisation. Ces hésitations ne sont cependant pas sans fondement, surtout en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. En effet, l'expérience des pays européens révèle « qu'une action en matière d'aménagement du territoire ne peut se passer de la définition d'une politique à l'échelle du pays tout entier ». Elle ne peut être assumée que par l'État à qui il revient en toute logique le rôle d'assurer « un égal accès de chaque citoyen aux services publics ». Ce rôle est par ailleurs revendiqué par l'État tunisien au nom de l'intérêt général. Et c'est d'ailleurs au nom de l'unité et de la solidarité nationales que les pouvoirs publics en Tunisie ont opté pour le modèle centralisé en vue de réaliser, à l'échelle de la nation, l'égalité des groupes sociaux.

En sens inverse, l'expérience des pays européens nous enseigne aussi que « tout progrès réellement significatif de l'administration du pays suppose une décentralisation préalable, car c'est renforcer la démocratie que de permettre aux élus de décider sur place des solutions à apporter aux problèmes qu'ils connaissent mieux que quiconque ». Elle nous enseigne également que la décentralisation doit être précédée, puis complétée, par une réelle déconcentration des décisions de l'État auxquelles il faut appliquer le même raisonnement qu'à la décentralisation.

En définitive, rien ne prouve vraiment qu'une conception centralisée garantisse une meilleure organisation qu'une conception décentralisée, et vice versa. La prudence est donc de rigueur dans le choix du modèle.

## **2. Le problème foncier**

Depuis quelques années, le problème foncier en Tunisie a fait l'objet d'une multitude d'études, notes, rapports et séminaires qui l'ont tous considéré comme « une contrainte majeure à l'élaboration et à la mise en œuvre de toute politique rationnelle de construction, d'urbanisme et même d'aménagement du territoire ». Toutes ces études concluent à la nécessité de lui donner rapidement une solution pratique.

Les pouvoirs publics, conscients de la pertinence de ces recommandations, ont d'ores et déjà pris plusieurs mesures en ce sens, dont les plus importantes et les plus récentes sont celles relatives à la délimitation des périmètres de réserves foncières.

### *A. Les réserves foncières*

Pour lutter contre la spéculation foncière, le législateur vient, en vertu des articles 40 à 44 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de créer la notion de périmètre de réserves foncières, avec l'objectif de permettre à l'État, aux collectivités publiques locales et aux Agences foncières d'augmenter l'offre de terrains constructibles à un prix abordable pour les générations futures. Ce souci de ménager l'avenir correspond parfaitement aux objectifs fixés et aux ambitions affichées à travers les dispositions du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Toutefois, le législateur n'a encore rien prévu comme moyens financiers pour la constitution des réserves foncières projetées. Par ailleurs, une simple lecture des articles de loi qui leur ont été réservés montre à l'évidence que les régions qui auront à l'avenir le plus besoin de ces réserves risquent théoriquement d'en être privées. En effet, l'article 40 limite les possibilités de délimitation des périmètres de réserves foncières aux zones situées « en dehors des zones couvertes par un Plan d'aménagement urbain ». Or, d'une part, toutes les communes du pays sont couvertes par de tels Plans et, d'autre part, certains gouvernorats littoraux offrent la particularité d'avoir la totalité de leur territoire érigé en communes. Ceci signifie que, dans un gouvernorat tel que celui de Tunis, où la spéculation foncière est la plus ressentie et où l'habitat spontané croît le plus rapidement, aucun périmètre de réserves foncières ne peut être créé. En effet, tout le territoire de ce gouvernorat est érigé en communes et couvert par des Plans d'aménagement urbain, alors que plus du quart de sa superficie, c'est-à-dire environ 9 000 ha sur un total de 34 600 ha, est encore à « vocation » agricole. Cette disposition apparaît donc comme purement et simplement anachronique pour un gouvernorat qui accueille la capitale du pays et où les activités agricoles, malgré les grandes superficies qu'elles occupent, ne participent en matière d'emploi que pour 1,3 % de l'ensemble de la population active. De même, par référence à l'expérience de certains pays

étrangers, il est communément admis que la réussite d'une politique visant à constituer les réserves foncières est tributaire essentiellement de l'utilisation de la procédure d'expropriation. Or, les articles du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne prévoient pas cette possibilité. Aussi bien l'État que les collectivités publiques locales et les Agences foncières ne bénéficient, à l'intérieur des périmètres de réserves foncières, que d'un droit de priorité à l'achat qu'ils exercent dans des conditions si draconiennes qu'il est illusoire de croire qu'il puisse avoir le moindre effet sur la constitution de réserves foncières suffisamment étendues pour constituer la base d'une politique foncière et urbaine véritablement efficace. En effet, les acquisitions réalisées par les principales Agences foncières (AFI, AFH, AFT (8)) ont pour but, aux termes des textes qui les ont créés, d'aménager des terrains et de les céder par la suite aux différents usagers. Or, la création des réserves foncières vise plutôt à acquérir des terrains et à les conserver à des fins d'urbanisation différée, à un terme lointain (quinze à vingt ans). D'ailleurs, ces Agences, qui ont souvent des difficultés de trésorerie, peuvent difficilement trouver les fonds nécessaires à leurs besoins en l'absence de systèmes de financement adaptés aux exigences de la constitution de réserves foncières. Cette question demeure ouverte tant pour les Agences précitées que pour l'État et les collectivités publiques locales.

Ainsi, la volonté des pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique de réserves foncières pour atteindre les objectifs d'aménagement du territoire est-elle, en soi, fort louable. Il n'en reste pas moins que cette volonté n'est pas accompagnée des moyens nécessaires à leur constitution, tout comme il est évident que le concept même de réserves foncières d'une part et leur domaine d'application d'autre part doivent être clarifiés, car, à l'évidence, il demeure, dans le texte de loi, une grave ambiguïté dans les termes de leur utilisation.

### *B. Le problème des titres gelés*

Parmi les différents aspects du problème foncier figure celui, particulier, qui a trait aux titres gelés. Sa gravité tient à ce que ce type de titres représente plus de 50 % du total des titres. Pour de tels titres, la sécurité des droits des tiers (que l'immatriculation des biens est censée garantir) n'est pas assurée. Or, au moment où les pouvoirs publics aspirent à un désengagement progressif de l'État et à l'encouragement de l'initiative privée, cette dernière risque d'être sérieusement gênée par cette absence de garantie sur le droit de propriété.

En effet, un « titre gelé » est un titre dont le contenu ne correspond plus à la réalité de l'immeuble concerné. Il est de ce fait inutilisable pour accéder aux crédits ou pour réaliser toutes opérations de remembrement ou d'aménagement, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural. On imagine à quel point ce problème peut entraver, au même titre que l'absence même d'immatriculation, l'action aussi bien des pouvoirs publics que des personnes de droit privé.

La situation dans laquelle se trouvent actuellement, et cela depuis vingt ans, les occupants de la zone industrielle de la Charguia constitue une

---

(8) AFI : Agence Foncière Industrielle, AFH : Agence Foncière de l'Habitat, AFT : Agence Foncière Touristique.

illustration concrète de cette situation. Coexistent en effet dans cette zone, depuis sa création (en 1974), d'une part des industriels qui emploient des milliers d'ouvriers dans les entreprises installées sur les terrains non encore nantis de titres fonciers – les occupants ne pouvant prouver leurs droits sur ces terrains sur lesquels ils se sont installés, ils ne peuvent non plus, par conséquent, les hypothéquer – et, d'autre part, habitent là plus de soixante-dix familles constituées des anciens propriétaires de la zone, dont les terrains furent expropriés en 1974, mais qui continuent à y résider sous prétexte que les terrains expropriés sont toujours à leur nom ; certains sont même allés jusqu'à réclamer en justice la rétrocession à leur profit de ces terrains.

Conscients de la gravité de ce problème et de ses incidences sur l'économie et la paix sociale, les pouvoirs publics ont promulgué la loi relative à la mise à jour et au dégel des titres fonciers. Mais en vain ! Malgré une nouvelle échéance et malgré les efforts consentis par l'État depuis les premières années de l'indépendance, le problème foncier reste entier en 1996.

### C. Les insuffisances du système foncier

L'évaluation du système foncier a révélé plusieurs insuffisances ayant trait notamment (9) :

- à la maîtrise insuffisante du patrimoine foncier, l'immatriculation foncière ne concernant qu'environ 50 % des superficies urbanisées : dans le même ordre d'idées, l'immatriculation foncière des terrains et des immeubles dans les zones urbaines continue à souffrir d'une lenteur excessive du rythme des opérations d'enregistrement ;
- au retard dans l'exécution du programme de réformes et, notamment, de celle relative à l'apurement foncier des terres collectives, des terres domaniales et des terres habous et enzel : les opérations d'apurement foncier ne concernent aujourd'hui encore que 70 % des superficies cessibles à des tiers. De ce fait, l'immatriculation foncière des terres cédées aux privés n'a pas dépassé les 40 % des superficies cessibles ;
- à l'augmentation du nombre des titres fonciers « gelés », ce qui a eu pour effet de limiter l'efficacité du système d'immatriculation foncière du point de vue de la validation des droits des propriétaires et de la garantie des transferts de propriété conformément à la réglementation en vigueur ;
- à l'éparpillement et au morcellement des terres agricoles qui ont rendu difficile le transfert de propriété et compliqué les opérations d'immatriculation foncière des titres et leur actualisation.

Le problème foncier se réduit apparemment à celui de la publicité foncière, puisque aussi bien les insuffisances relevées que les solutions préconisées tournent pratiquement toutes autour du problème de l'immatriculation et des titres gelés ; au vu de ce qui a été noté précédemment à propos de ces derniers, force est de constater que les modifications apportées n'ont pas eu jusqu'à présent un grand succès.

(9) On trouvera des éléments constitutifs de cette évaluation dans les travaux de Morched CHABBI (voir en particulier · REP. TUN/MIN INTE/District de Tunis, 1976 · *Population, logements, revenus et systèmes d'habitat dans le District de Tunis*. Rapport à l'usage du District de Tunis, établi par M. CHABBI et B. TARHOUNI, 99 p.+ annexes, ronéo), de Nourredine KARRAY (*Le Grand Sfax : évolution récente, développement futur*, 3 tomes, Thèse de Doctorat d'État, Géographie, Univ Paris I, 1982, 277 p., 228 p., 86 p., doc ronéo), les innombrables notes internes du District de Tunis et les études de SDA concernant les grandes villes tunisiennes (Direction Générale de l'Aménagement du Territoire).

En réalité, cependant, la publicité foncière n'est que la partie émergée de l'iceberg foncier, dont les vrais problèmes peuvent être résumés ainsi :

- la surcharge foncière dans les centres urbains et la difficulté qui en découle de maintenir quelques îlots d'habitat social et des espaces verts au cœur des villes. Cela renvoie à la définition des prix du sol dans les centres-villes. L'arrêté adopté par le conseil municipal de Tunis pour évaluer les prix du sol dans la commune de Tunis selon les secteurs urbains fut une des rares tentatives pour réguler le marché foncier. Mais, trente années plus tard, ces prix ont été multipliés par près de 100 ;

- la rétention par leurs propriétaires des terrains et des entrepôts vétustes en milieu urbain, dans un but spéculatif, alors que la loi de 1961 autorisant les communes à exproprier (sous condition) les terrains non bâtis n'est pas appliquée ;

- le problème posé par la prolifération des quartiers d'habitat spontané au détriment des terres agricoles et du bon fonctionnement urbain. Cela concerne tous les aspects liés à la constitution de réserves foncières, avec pour objectif la mise en place et la consolidation d'une offre de terrains dans les villes, indispensables pour éviter le développement de l'habitat spontané hors des périmètres communaux ;

- les emplacements réservés aux équipements publics par les documents d'urbanisme et les moyens dévolus aux municipalités pour les acquérir. Les PAU réservent en effet des terrains pour l'équipement public. Faute de moyens et de prévoyance, ces terrains ne sont pas achetés à temps par les municipalités ou les ministères concernés. Ces réserves foncières finissent par être acquises par des promoteurs privés pour servir à d'autres usages que ceux prévus initialement ;

- la restructuration et la reconversion des exploitations agricoles dans les zones envahies par l'urbanisation. Il s'agit des terres domaniales cédées aux particuliers, principalement après 1964, date de la nationalisation des terres. Un décret adopté en 1980 donne la possibilité à l'État de reprendre ces terrains pour les affecter aux Agences foncières. Mais l'application de ce décret pose un certain nombre de problèmes de droit, ce qui la rend délicate ;

- le problème de la protection des sites archéologiques et du littoral : l'existence de nombreuses servitudes dans et autour de ces zones rend l'application de la loi extrêmement difficile ;

- la fiscalité immobilière : récupération des plus-values foncières, taxes sur les terrains non bâtis, taxes d'urbanisation...

Tous ces problèmes ne sont en définitive que quelques-uns des différents aspects que revêt le problème foncier.

\*

\*\*

L'évaluation des dispositions législatives et réglementaires pouvant être utilisées dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement révèle que ces dernières sont très nombreuses, mais souvent archaïques et anachroniques, voire même en contradiction les unes avec les autres et par conséquent incapables d'assurer une « harmonisation entre développement économique, développement social et équilibre écologique, en vue de garantir

un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain » (10). De ce fait, une « meilleure efficacité de la planification territoriale » (11) passe nécessairement par une rationalisation du « maquis » des textes existants. Dans ce but, deux démarches sont possibles : ou bien procéder par retouches successives pour améliorer le système en place, afin d'aboutir en fin de compte à un projet global ; ou bien réaliser une refonte radicale du système, afin de provoquer d'emblée une rupture forte avec les pratiques anciennes. En première analyse, la révision récente du Code de l'urbanisme tendrait à prouver que les pouvoirs publics ont plutôt choisi la première démarche puisque, à l'évidence, les innovations qui figurent dans le nouveau Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont peu nombreuses. Et c'est probablement cette prudence excessive qui est à l'origine des lacunes et des contradictions précédemment signalées.

Au-delà des lacunes et des contradictions susmentionnées, il est incontestable que les pouvoirs publics disposent quand même, en matière d'aménagement du territoire dans son acception la plus large, de multiples possibilités pour :

- fixer les grandes options d'aménagement du territoire par l'élaboration des Schémas directeurs d'aménagement (SDA) ;
- réglementer l'usage de chaque parcelle de terrain grâce aux Plans d'aménagement urbain, Plans d'aménagement de détail et Plans de sauvegarde ;
- contrôler le bon usage des ressources naturelles en application des dispositions du Code forestier et du Code des eaux ;
- acquérir des terrains nécessaires aux opérations d'aménagement, même contre la volonté des propriétaires, par l'exercice du droit de préemption ou celui d'expropriation.

Toutefois, ces possibilités sont de nature réglementaire. Les moyens pratiques indispensables pour la mise en œuvre de ces objectifs, tels que les moyens financiers et institutionnels, font défaut. Or, rien ne peut compenser l'insuffisance, voire l'absence, des moyens financiers ni celle des structures d'études, de contrôle et de coordination destinées à servir, entre autres, de « système d'alerte » avancé face aux poussées urbaines non autorisées. Trouver et mobiliser les moyens financiers adéquats, comme mettre en place les structures susmentionnées, ne serait-ce que dans les grandes agglomérations urbaines du pays, sont désormais les deux objectifs centraux.

D'ailleurs, dès l'instant où a été décidé, selon l'expression même du législateur, de réhabiliter les Plans directeurs d'urbanisme (PDU) désormais dénommés Schémas directeurs d'aménagement (SDA), on voit mal comment se passer de structures intercommunales, ne serait-ce que pour les gérer. A défaut, ces documents seront purement et simplement sans le moindre effet. C'était bien dans ce but, déjà, que le législateur avait créé en 1972 le District de Tunis, comme une structure intercommunale régie par l'Autorité centrale (ministère de l'Intérieur et Gouvernorat). Et c'est en ce sens que devrait s'orienter

---

(10) Citation extraite du *Document préparatoire du IX<sup>e</sup> Plan*.

(11) *Ibidem*



aujourd'hui la réflexion pour instaurer un système districial dans les plus grandes agglomérations (les trois ou les cinq plus grandes) du pays, système qui constituerait d'abord un relais du pouvoir central. Du fait de la faible consistance technique, humaine et financière des communes, leur représentation dans un District pourrait par exemple y être, dans un premier temps, proportionnelle à leur capacité de perception des taxes locales. L'État serait ainsi le principal garant en matière de choix stratégiques des grandes agglomérations du pays, ayant pour rôle d'effectuer les arbitrages entre les impératifs économiques, les finalités sociales du développement et la protection de l'environnement. Intervenant dans des zones de superficie certes restreinte à l'échelle du pays, mais démographiquement et économiquement fondamentales, l'État conserverait ainsi une position majeure dans ce qui représente l'essentiel de l'économie nationale, tout en coordonnant les actions entre les différentes communes de chaque district, préparant ainsi ces dernières à la décentralisation.

En faveur de cette proposition, on peut signaler que les pouvoirs publics, en France, après l'euphorie décentralisatrice, se sont vite rendus à l'évidence « qu'une décentralisation effective et cohérente de l'urbanisme passe par le développement de la coopération intercommunale », d'où leurs appels constants à la délégation, à des établissements publics de coopération intercommunale, des compétences qu'ils transfèrent aux communes.

Mais, contrairement à ce qui se passe dans un pays comme la France où foisonnent depuis longtemps les structures intercommunales (syndicats de communes, districts, communautés urbaines), il n'y avait en Tunisie jusqu'au mois de juillet 1995 qu'un seul modèle : celui du syndicat de communes ; or, pendant plus de trente ans, ce modèle n'a été que rarement utilisé, et sans grand succès.

Il reste à espérer que les nouveaux modèles de coopération intercommunale, dont aucun texte n'a cependant encore défini ni la nature ni les moyens de fonctionnement, puissent connaître un meilleur sort que ces syndicats de commune. Pour que cet espoir devienne réalité, et pour permettre que les outils d'études, d'aménagement ou de gestion soient mieux adaptés au système économique, social et politique du pays, la loi organique des communes devrait être une nouvelle fois révisée dans le but de définir les modalités de création, les attributions et l'objet de structures telles que les communautés urbaines ou les districts. De même, le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme devrait être remis en chantier, en vue d'institutionnaliser des établissements publics d'aménagement tels que le District de Tunis, des Sociétés d'économie mixte, sur le modèle de la SEMAT, ou encore des Associations de sauvegarde des médinas (ASM).

L'objet essentiel de l'aménagement du territoire en Tunisie demeure double :

- corriger par des actions volontaristes les déséquilibres économiques et sociaux qui existent entre les régions et assurer l'égalité des chances entre les habitants de ces régions en matière de services publics : c'est l'État qui a, en principe, à charge cette mission de rééquilibrage et de « justice spatiale » ;

– accompagner le processus de métropolisation déjà engagé, canaliser et organiser la croissance des grandes villes, leur donner les instruments d'une meilleure efficacité dans des domaines tels que l'habitat, la logistique, les services de haut niveau, les centralités..., afin qu'elles puissent faire face à la concurrence internationale; mais cette croissance doit permettre que se poursuive, en même temps, l'émergence de villes d'appui à l'intérieur du pays dans le but de mieux organiser le territoire autour de centres régionaux efficaces. Cette deuxième action relève surtout des initiatives des acteurs privés soutenus par des actions incitatives de l'État.

L'instrument de cohérence est constitué par le Schéma directeur d'aménagement du territoire, le document essentiel exprimant une certaine conception de l'aménagement du territoire et fournissant les modalités de son exécution. Pourquoi alors ne pas envisager, pour l'approbation de ce document, la procédure la plus solennelle et la plus élevée, celle d'ailleurs qui est utilisée pour l'approbation du Plan de développement économique et social, à savoir la procédure législative?

Reste la sérieuse question des zones rurales qui regroupent, au dernier recensement (1994), 39 % de la population, soit 3 423 600 habitants, sur plus de 90 % du territoire national: ces zones, rappelons-le, sont directement gérées par le gouvernorat. Trouver un mode d'administration capable de faire adhérer les habitants de ces zones à l'œuvre d'aménagement du territoire préconisé est urgent.

## **Liste des principaux textes législatifs et réglementaires**

### ***1. Aménagement du territoire et urbanisme***

- Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.
- Loi n° 94-35 du 24 février 1994 relative au Code du patrimoine archéologique, historique et des arts traditionnels.
- Loi n° 95-73 du 24 juillet 1995 relative au Domaine public maritime.
- Loi n° 86-17 du 7 mars 1986 portant refonte de la législation relative au Domaine public routier de l'État.
- Loi n° 82-89 du 20 décembre 1982 relative à l'infrastructure culturelle.
- Loi n° 76-85 du 11 août 1976 portant refonte de la législation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Loi n° 73-21 du 14 avril 1973 relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation.
- Loi n° 72-39 du 27 avril 1972 relative à la vente des terrains acquis par l'État, en vue soit de la construction d'immeubles, soit de l'aménagement ou de l'extension des villes.
- Loi n° 65-5 du 12 février 1965 portant promulgation du Code des droits réels.
- Loi n° 61-2 du 2 janvier 1961 prescrivant l'affectation à la construction des terrains situés dans les périmètres communaux et réglementant leur aliénation.
- Décret du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et à l'urbanisme (abrogé par la loi n° 79-43 du 15 août 1979 portant approbation du Code de l'urbanisme).
- Décret du 11 janvier 1945 portant refonte de la législation relative aux Plans d'aménagement rural (abrogé, d'après certains auteurs, par le décret du 14 mars 1957 portant Loi municipale).
- Loi n° 79-43 du 15 août 1979, portant approbation du Code de l'urbanisme et Loi n° 76-34 du 4 février 1976 relative aux permis de construire (abrogées par la Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

## **2. Aménagement du territoire et environnement**

### *a. Protection des ressources naturelles*

- Loi n° 95-70 du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol.
- Loi n° 92-72 du 3 août 1992 portant refonte de la législation relative à la protection des végétaux.
- Loi n° 89-20 du 22 février 1989 relative à l'exploitation des carrières.
- Loi n° 88-20 du 13 avril 1988 portant refonte du Code forestier.
- Loi n° 83-87 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles.
- Loi n° 75-16 du 31 mars 1975 portant promulgation du Code des eaux.

### *b. Protection de l'environnement urbain*

- Loi n° 66-27 du 30 avril 1966 portant promulgation du Code du travail (articles 293 et suivants relatifs aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes).
- Décret n° 68-88 du 28 mars 1968 concernant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.
- Décret n° 85-56 du 2 janvier 1985 relatif à la réglementation des rejets dans le milieu récepteur.
- Décret n° 91-362 du 13 mars 1991 relatif aux études d'impact sur l'environnement.
- Décret n° 94-1885 du 12 septembre 1994 fixant les conditions de déversement et de rejet des eaux résiduaires autres que domestiques dans les réseaux d'assainissement implantés dans les zones d'intervention de l'Office national d'assainissement.

## **3. Aménagement du territoire et développement régional**

- Loi n° 93-120 du 27 décembre 1993 portant promulgation du Code d'incitation aux investissements (articles 23, 24, 25 et 26 composant le titre relatif à l'encouragement au développement régional).
- Loi n° 94-82 du 18 juillet 1994 portant création du Commissariat Général au Développement Régional.
- Loi n° 94-83 du 18 juillet 1994 portant création de l'Office de développement du Sud.
- Loi n° 94-84 du 18 juillet 1994 portant création de l'Office de développement du Centre-Ouest.
- Loi n° 94-85 du 18 juillet 1994 portant création de l'Office de développement du Nord-Ouest.
- Décret n° 73-310 du 20 juin 1973 portant création et organisation du Programme de développement régional et d'animation rurale.
- Décret n° 74-793 du 16 août 1974 portant organisation et fonctionnement du Fonds de promotion et de décentralisation industrielle (FOPRODI).

## **4. Principaux acteurs de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et du développement régional**

### *a. Au niveau national*

- Décret n° 93-303 du 1<sup>er</sup> février 1993 fixant les attributions du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.
- Décret n° 93-304 du 1<sup>er</sup> février 1993 portant organisation du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.
- Décret n° 92-248 du 3 février 1992 complétant le décret n° 74-93 du 15 février 1974 fixant les attributions du ministère de l'Équipement.
- Décret n° 88-1413 du 22 juillet 1988 portant organisation du ministère de l'Équipement et de l'Habitat.
- Décret n° 92-807 du 4 mai 1992 modifiant le décret n° 91-543 du 1<sup>er</sup> avril 1991 portant organisation du ministère de l'Intérieur.

- Décret n° 87-779 du 21 mai 1987 portant organisation du ministère de l'Agriculture.
- Décret n° 96-270 du 14 février 1996 portant attributions du ministère du Développement Économique.
- Décret n° 96-271 du 14 février 1996 portant organisation du ministère du Développement Économique.
- Loi n° 95-72 du 24 juillet 1995 portant création d'une Agence de protection et d'aménagement du littoral.
- Loi n° 93-41 du 19 avril 1993 relative à l'Office national de l'assainissement.
- Loi n° 88-91 du 2 août 1988 portant création d'une Agence nationale de protection de l'environnement.
- Loi n° 88-11 du 25 février 1988 portant création d'une Agence nationale de mise en valeur et d'exploitation du patrimoine archéologique et historique.
- Loi n° 81-69 du 1<sup>er</sup> août 1981 portant création de l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine.
- Loi n° 73-21 du 14 avril 1973 portant création des Agences foncières (AFH, AFT et AFI).
- Loi n° 17-7 du 16 mars 1977 portant création de l'Agence de la réforme agraire des périmètres publics irrigués.
- Loi n° 76-6 du 7 janvier 1976 portant création d'un Institut des régions arides.
- Décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993 portant création d'une Commission nationale pour le développement durable.
- Article 3 de la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994 instituant un Comité interministériel pour l'aménagement du territoire.

*b. Aux niveaux régional et local*

- Loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux.
- Décret n° 89-457 du 24 mars 1989 portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs.
- Loi n° 33 du 14 mai 1975 portant promulgation de la Loi organique des communes.
- Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995 modifiant et complétant la Loi organique des communes.
- Article 3 de la loi n° 72-1 du 15 février 1972 portant création du District de Tunis (abrogé par la Loi n° 95-108 du 25 décembre 1995 portant création de l'Agence urbaine du Grand Tunis).

# **LA MOSAÏQUE URBAINE TUNISIENNE : ENTRE URBANISME RÉGLEMENTAIRE, URBANISME OPÉRATIONNEL ET PRATIQUES « SPONTANÉES » ; ENTRE LE LOCAL ET LA BANQUE MONDIALE, VIA L'ÉTAT**

**Jean-Marie MIOSSEC\***

La Tunisie est le plus urbanisé, et le plus anciennement urbanisé des pays du Maghreb. Elle expérimente depuis trois millénaires une conduite urbaine, et pas des moindres : depuis Carthage, le fait urbain n'a cessé de se renforcer à cet angle oriental de l'Occident arabe, le long de ce golfe de la Méditerranée, à la charnière des bassins orientaux et occidentaux de la mer intérieure du Vieux Monde, là où les rives septentrionales et méridionales tendent à se joindre, en ombilic, au centre des plaines liquides.

Carthage, grande métropole cosmopolite, mais aussi, très tôt, un semis de petites et moyennes villes, ont jeté les bases de l'urbanité tunisienne. A la différence d'autres pays arabes où le jaillissement urbain est récent, et ne s'accompagne souvent ni d'urbanité ni, *a fortiori*, de citadinité, et à la différence d'autres pays arabes, tôt dotés de quelques villes phares mais enkystées dans un océan de ruralité, la Tunisie témoigne d'un *continuum* du fait urbain, sur la très longue durée, d'une grande variété de l'urbanité, dans ses dimensions scalaires, et d'une imprégnation citadine de sa société et des pouvoirs qui y sont installés. L'urbain, dans toutes ses composantes (cadre de vie, paysage, sociabilité, efficacité économique, etc.), n'est pas ici une nouveauté, pas plus que la gestion, la gouvernance de la cité. C'est de ce cadre fortement citadinisé que le Tunisien Ibn Khaldoun puisa des éléments pour élaborer sa *Muqqadima*, introduction à la théorie de l'histoire universelle, dans laquelle une place essentielle était réservée à la ville, aux rapports du pouvoir et de la ville et aux rapports villes-campagnes : la « recherche » urbaine en Tunisie entre ainsi très tôt dans l'histoire et avec un lustre nulle part égalé.

Du *cheikh al-madina* et de celui de la nuit au *mharrik* (chef de quartier) et à l'*omda* (chef de secteur), la tradition de régulation, par l'intermédiaire d'un *turjumân al-dawla* – véritable courroie de transmission et de transition entre le gouvernement et les habitants, et de ceux-ci à celui-là – est ancienne et continue. En même temps, la juxtaposition et l'imbrication d'institutions urbaines parallèles, opérant dans des domaines de compétences suffisamment voisins pour se chevaucher parfois (*cheikh al madina*, *majlis al-dhabtiyya*, *amin-s*, tribunaux...), répondent à la fois, depuis longtemps, aux besoins d'une société urbaine élaborée et diversifiée, tout en laissant la place, dans les zones de recouvrement des prérogatives de ces institutions, aux arbitrages des pouvoirs centraux et régionaux.

---

\* Professeur, Université Paul-Valéry, Montpellier III et URBAMA, UMR 6592 du CNRS et Université de Tours

L'interférence d'actions diverses dans le champ de l'urbain n'est donc pas une nouveauté en Tunisie. Le cadre et le contexte dans lesquels s'effectue le renforcement de l'urbain ont certes changé, l'assiette des villes aussi, mais la préoccupation à l'égard des villes et de la société citadine, si elle se renouvelle en permanence face aux nouveaux enjeux, demeure une constante sur la longue durée.

Cette particularité de l'urbain tunisien s'est traduite par une réflexion et une action constamment enrichies et renouvelées. En Tunisie, l'histoire de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire – car l'un ne peut pas être ressaisi et recalé sans l'autre – est déjà suffisamment longue pour qu'il soit possible d'y repérer plusieurs séquences qui témoignent d'un essai d'adaptation aux nouveaux besoins ou à leur perception. A titre d'exemples, et sans prétention d'exhaustivité, rappelons que trois Schémas Nationaux d'Aménagement du Territoire ont été élaborés (1971-73, 1984, 1997-98), qui, tous trois, font la part belle aux villes ; l'urbanisme réglementaire est extrêmement riche en textes : aux Règlement de l'Urbanisme et de la Construction [RUC (1)] de 1969, Code de l'urbanisme (CU) de 1979 et Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (CATU) de 1994, sont associés des centaines de lois et décrets concernant le foncier, l'habitat, la construction, l'environnement, le patrimoine, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'administration territoriale de la République, etc. ; les institutions et organismes ayant compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire se sont multipliés et l'entrée dans le « paysage » administratif et opérationnel de l'urbain tunisien s'effectue à partir de dizaines de sigles, emblèmes d'organismes pour certains pérennes, y compris dans leur champ d'action bien circonscrit, pour d'autres en fréquente restructuration.

La stratification progressive des organismes et des procédures a tissé un canevas dense, non exempt cependant de lacunes, mais dont la lisibilité est parfois opaque et l'efficacité sujette à caution, du fait même des imbrications contradictoires qu'ils peuvent générer.

L'aménagement urbain tunisien apparaît en effet fragmenté, ballotté entre le réglementaire et l'opérationnel, mais aussi entre l'officiel et l'anarchique (*fawdhawi*), entre les préconisations de la Banque mondiale et les impératifs d'un urbanisme pris en compte à l'échelon local, sous le contrôle attentif et souvent tatillon de l'État : le sous-titre que nous avons choisi pour cet article est volontairement long, afin de montrer, d'emblée la richesse, la complexité et surtout les nuances, l'absence de dogmatisme apparent que présente l'urbanisme tunisien.

En s'engageant parfois dans des voies de traverse, en choisissant, en tout cas, de multiples approches, l'urbanisme tunisien aboutit à juguler, pour une large part, le déferlement de l'urbain – en canalisant les urbanisations périphériques et en les dotant progressivement en infrastructures et en équipements – et à réguler le social. C'est justement parce que les actions sont menées sur une mosaïque urbaine, reflet d'une citadinité plurielle, qu'elles

---

(1) Une liste de sigles figure à la fin du présent article (p 116).

permettent au plus grand nombre, par une pédagogie différenciée, d'accéder au « droit à la ville », de se stabiliser en devenant propriétaire et de se sociabiliser en bénéficiant des équipements et en participant à la structuration sociale de leur quartier et au dynamisme collectif urbain.

## **I. L'urbanisme tunisien : un arsenal juridique et réglementaire**

### ***Une réglementation de plus en plus affinée et officialisée***

L'urbanisme tunisien est longtemps resté régi par les décrets du 25 janvier 1929, sur l'aménagement et l'extension des agglomérations urbaines, du 22 juillet 1943 relatif aux autorisations de construire – premier texte à avoir soumis, en Tunisie, l'action de bâtir à une autorisation préalable – et de celui du 10 septembre 1943 relatif à l'architecture et à l'urbanisme. Les destructions massives que les villes avaient subies pendant la Seconde Guerre mondiale expliquaient pour une bonne part l'élargissement des pouvoirs de l'administration au champ de l'aménagement urbain afin « de réaliser les plans d'aménagement dans une zone déterminée et d'assurer la reconstruction, le remembrement ou le lotissement des propriétés », les « lotissements privés ne (pouvant) être créés qu'à l'intérieur des périmètres ayant fait l'objet d'un plan d'aménagement » (articles 17 et 27 du décret du 10-09-1943).

C'est ce dernier décret qui a fait autorité jusqu'à son abrogation par la loi n° 79-43 du 15 août 1979, portant approbation du Code de l'Urbanisme.

En fait, à partir de 1969, l'évolution de l'urbanisme tunisien a été réalisée dans le cadre du Règlement de l'Urbanisme et de la Construction (RUC), familièrement dénommé « règlement Zénaïdi », du nom de son auteur, alors directeur de la Construction, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire au secrétariat d'État aux Travaux Publics et à l'Habitat (SETPH). Ce document, sans aucune assise juridique, prescrivant un zonage très strict (article 3 et chapitre II), est devenu « l'outil par excellence et le gage de leur réussite en tant que bâtisseur » (Zénaïdi) pour les ingénieurs, architectes, techniciens et agents d'exécution et de contrôle concernés par l'urbanisme et la construction. Lors des travaux préparatoires à l'élaboration du Code de l'Urbanisme, la commission réunie à la direction de l'Aménagement du Territoire avait surtout encensé le RUC tout en émettant des critiques constructives sur sa forme et sur son fond : « L'indéniable effort entrepris pour la mise au point du règlement SETPH lors de la précédente décennie aboutit sans aucun doute à un bilan positif que traduisent l'élaboration et le suivi des premiers plans d'aménagement qu'il a encadrés » (DAT, 1976). Les aménageurs des zones touristiques, quant à eux, s'y référaient explicitement : « Les principes directeurs des plans et règlements d'aménagement des zones touristiques sont inspirés du Règlement d'Urbanisme et de la Construction promulgué (2) par le Secrétariat d'État aux

(2) Terme impropre pour la diffusion par le SETPH d'un texte qui ne peut être considéré comme une directive, alors que la promulgation est, en droit constitutionnel, l'apanage de l'autorité suprême de l'État

Travaux Publics en 1969. De ce fait, ils ne nécessitent pas de lois (3) nouvelles pour pouvoir être appliqués et sont familiers des autorités administratives qui devront veiller à leur application » (ONTT, 1974). Document ambitieux – « Si on situe le « règlement Zénaïdi » par rapport au droit français, on peut dire qu'il est à la fois un Code de la Construction et de l'Habitation et un Règlement National d'Urbanisme » (Tékari, 1983) –, il n'en établissait pas moins une réglementation à prétention nationale non juridicisée : « C'était beaucoup plus un embryon de règles de droit qu'une réglementation ayant une valeur normative précise. Ceci ne l'a pas cependant empêché de connaître en pratique une application effective et d'orienter pendant plus de dix ans l'évolution urbaine de Tunisie » (*ibid.*) ; de fait, cet opuscule d'une soixantaine de pages, à couverture orange, fut, durant la décennie soixante-dix, la référence constante des aménageurs, services de l'État, collectivités locales et bureaux d'études.

L'usage d'un guide explicitant la réglementation en vigueur s'est pérennisé après l'adoption du CU, en 1979, avec la diffusion par la DAT d'un « canevas-type de règlement d'urbanisme » et, en 1997, par la direction de l'Urbanisme (ministère de l'Équipement et de l'Habitat), de la légende urbaine unifiée (MEH, 1997). Parallèlement, d'autres instances ont élaboré elles aussi des guides ou des projets de guide : il en va ainsi du projet de guide pour la conception et pour l'évaluation des études d'impact sur l'environnement (MEAT, 1996).

Quoi qu'il en soit, la promulgation du CU puis celle du CATU ont installé officiellement les règles du jeu de l'urbanisme, ce qui permet, désormais, de répondre de manière cohérente, réglementaire et officielle à nombre de problèmes que pose l'aménagement urbain, même si des lacunes, des imprécisions et des insuffisances persistent.

### ***La boîte à outils***

La panoplie des outils de l'aménagement urbain et de l'aménagement du territoire, est diversifiée ; il est même permis d'affirmer que la « boîte à outils » est très riche, voire complète. À partir des codes successifs (CU et CATU) et parallèlement à eux, se sont mises en place des batteries d'outils qui couvrent, largement, tout le champ de l'urbanisme et de l'aménagement (Miossec et Signoles, 1984).

On distinguera, successivement, les outils de l'organisation et de la planification spatiales, ceux de la maîtrise foncière, de l'urbanisme opérationnel et des permis de bâtir, les outils financiers et, *in fine*, la politique d'habitat.

### ***La planification spatiale***

Sans prétendre à une recension qui viserait à l'exhaustivité, l'analyse des textes et institutions témoigne d'une répartition cohérente des tâches. Le cadrage de l'organisation spatiale de l'urbain tunisien est régi, à l'échelle

(3) Formulation inexacte, puisque le texte en question n'est ni une loi, ni un décret, ni un arrêté. La commission de la DAT, précédemment citée, ne s'y était pas trompée : « Il semble que la généralisation abusive de ce règlement (considéré souvent comme règlement national de la Construction et de l'Urbanisme) soit à l'origine même de sa faiblesse » (DAT, 1976, p. 7).



nationale, par les Schémas Nationaux d'Aménagement du Territoire (4) et, à un échelon plus fin, par les SDA (Schémas Directeurs d'Aménagement) – ces derniers se substituant, avec quelques modifications, aux PDU (Plans Directeurs de l'Urbanisme de l'ancien CU) – qui sont du ressort du ministère en charge de l'Aménagement du Territoire, actuellement le MEAT. Tous les autres aménagements et projets d'infrastructure et d'équipement « doivent se conformer aux indications des Schémas directeurs d'aménagement » (article 10 du CATU).

A une échelle plus fine, c'est le ministère en charge de l'Urbanisme – actuellement le ministère de l'Équipement et de l'Habitat – qui a autorité en matière de planification intra-urbaine (5), par le biais des PAU, des PIF et des PAD (respectivement Plans d'Aménagement Urbain, Périmètres d'Intervention Foncière, Plans d'Aménagement de Détail). Il en va de même en ce qui concerne les périmètres de réserves foncières, les lotissements et les permis de bâtir.

Si l'on ne considère pas l'étude *Villes et développement* comme un SNAT, deux schémas nationaux ont été élaborés ainsi qu'une quinzaine de PDU, 257 PAU, 12 plans de zones touristiques : la quasi-totalité des villes tunisiennes est désormais couverte par un plan d'urbanisme (6).

#### *L'urbanisme dans le cadre de la décentralisation*

Au-delà de cette répartition des prérogatives entre les deux principaux ministères en charge de l'Aménagement et de l'Urbanisme (7), dont les

(4) Les textes relatifs aux Schémas Nationaux sont rares et peu explicites, alors que trois importantes études de ce type ont été menées à bien (*Villes et Développement*, en 1971-1973, le SNAT en 1984, le SDATN en 1996-1998) : tout au plus peut-on rappeler que le CIAT, créé par décret n° 70-274 du 7 août 1970, était chargé « de définir la politique du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, d'approuver ( ) le schéma directeur national » (article premier) ; quant au CATU, il stipule que le CIAT a « pour mission d'arrêter les grandes options d'aménagement du territoire, d'assurer la cohérence spatiale entre les différents programmes d'aménagement et d'équipement et de donner son avis dans le cadre de ces attributions sur ( ) les plans directeurs d'aménagement visés à l'article 7 du présent Code et ce, à l'échelle nationale ou régionale . » ; et l'article 7, § 2 et 3, précise que « ces Schémas sont élaborés par le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire en collaboration avec les départements ministériels intéressés et après consultation des collectivités publiques locales et des services publics concernés. Ils sont approuvés par décret pris sur proposition du Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire »

(5) En Tunisie, l'espace national est subdivisé en deux types de territoires : ceux qui sont érigés en communes qui ont le statut d'« urbain » et sont seuls régis par le Code de l'Urbanisme ; et ceux qui n'ont pas ce statut et qui forment le « milieu rural ». Le taux d'urbanisation enregistré au recensement de 1994 – 61 % d'urbains – est vraisemblablement sous-évalué puisque nombre d'habitants comptabilisés officiellement en « milieu rural » sont installés dans des quartiers péri-urbains et doivent donc être considérés comme urbains si ce n'est citadins. Une nouvelle disposition du CATU (art. 40) instaure des périmètres de réserves foncières (cf. *infra*) qui « peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain », c'est-à-dire, en règle générale, hors des limites communales.

(6) Mais la lenteur des procédures fait que plusieurs de ces plans ne sont pas approuvés, plusieurs années, voire plus de dix ans après leur élaboration, ce qui laisse le champ libre à tous les dérapages... Par ailleurs, la qualité de ces documents est variable, selon les compétences des maîtres d'œuvre, services de l'État, bureaux d'études ou collectivités territoriales, et en fonction de la fiabilité des données disponibles pour chaque localité et de leur actualisation.

(7) Aux côtés du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et du ministère de l'Équipement et de l'Habitat (Direction de l'Urbanisme), trois ministères jouent un rôle important dans le champ urbain : celui de l'Intérieur, celui des Domaines de l'État et des Affaires foncières et le tout récent ministère du Patrimoine. D'autres ministères « techniques », comme celui du Tourisme et de l'Artisanat et celui des Transports sont eux aussi des partenaires décisifs en matière d'aménagement et d'urbanisme

positionnements respectifs, dans leurs champs de compétence se sont progressivement affinés (Signoles, 1985), la grande nouveauté, apparue à partir de la fin de la décennie quatre-vingt, est la décentralisation. Les textes fondateurs sont, dans ce domaine, la Loi organique n° 89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux, le décret n° 89-457 du 24 mars 1989 portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux Gouverneurs et la Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la Loi organique des communes promulguée le 14 mai 1975 (Loi n° 33). Dans le précédent CU, c'étaient les services compétents du ministère chargé de l'Urbanisme qui avaient compétence pour décider et élaborer les PDU (art. 3 et 4 du CU), les PAU (*ibid.*, art. 7), voire certains PAD (*ibid.*, art. 20). Désormais, les SDA font l'objet d'une compétence partagée : ils « peuvent être élaborés sur initiative des collectivités publiques locales ou des intervenants publics habilités à cet effet » (art. 8 du CATU), sauf s'ils concernent des zones sensibles et de grandes agglomérations urbaines, auxquels cas « l'élaboration sera fixée par décret pris sur proposition conjointe des ministres chargés de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme » (*ibid.*, art. 7).

Hormis les zones littorales, dans l'orbite de compétence de l'APAL (Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral, sous tutelle du MEAT) qui a pour mission la gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement (Loi n° 95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'APAL, article 3) et les sites culturels qui, une fois déterminés et délimités conjointement par les ministères en charge du Patrimoine et de l'Urbanisme, doivent faire l'objet, dans un délai de 5 ans, d'un plan de protection et de mise en valeur qui se substitue au PAU mais est instruit par les services du ministère en charge du Patrimoine, la décentralisation, sous la tutelle cependant des Gouverneurs territorialement compétents, devrait permettre de lever une des causes principales des « dérapages » enregistrés précédemment dans l'aménagement urbain, à savoir les débordements et le non-respect des documents, en raison de la lenteur de leur élaboration et de leur approbation, du fait du recours initial, de bout en bout de la procédure, aux services centraux des ministères concernés. Encore faudra-t-il, bien sûr, que les opérateurs en région aient désormais les moyens d'élaborer ces documents, alors que le contexte juridique est de plus en plus complexe et que les montages sont, financièrement, de plus en plus lourds. Mais la volonté de l'État de déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'urbain aux collectivités territoriales ne fait pas de doute, ce qui, en soi, constitue bien une petite révolution en Tunisie.

L'élaboration d'un nouveau Code de l'Urbanisme, promulgué en 1994, a été liée, en grande partie aux difficultés rencontrées pour résoudre les problèmes de l'urbanisme des villes tunisiennes dans deux domaines principaux, intimement liés : le foncier et l'habitat.

#### *La maîtrise foncière : un art difficile, entre gel et dégel*

Malgré les efforts réalisés et les moyens mis en œuvre, les débordements sur un foncier mal maîtrisé et l'incapacité du mode de bâti officiel de répondre

à la demande sociale ont favorisé le déferlement, sur de vastes espaces péri-urbains, de lotissements clandestins et anarchiques (8).

Dans le domaine du foncier, les textes sont longtemps restés rares, à portée réduite voire inexistante, faute de décrets d'application (9). Paradoxalement, la Loi du 2 janvier 1961 portant affectation à la construction des terrains dans les périmètres communaux, ignorée des gestionnaires urbains, n'a pas été appliquée (Chaker et Karray, 1981). Le projet de Loi portant création du Code de l'Urbanisme (promulgué en 1979) comportait des PAD (Périmètres d'Aménagement Différé (10)), dont la mise en œuvre aurait permis de constituer des réserves foncières. Cette disposition n'avait pas été retenue par le législateur à l'époque ; il vient de l'instituer, en lui consacrant un important volet (titre III, des opérations d'aménagement urbain, articles 30 à 75 du CATU). Aux PIF qui comprendront, chacun, un PAD (Plan d'Aménagement de Détail), s'ajoute donc désormais la possibilité de créer des périmètres de réserves foncières « en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme en dehors des zones couvertes par un plan d'aménagement urbain » (CATU, article 40). Si notre interprétation du texte est bonne – dans l'attente du décret d'application –, il semblerait que la procédure devrait, une fois levée l'hypothèque des moyens financiers d'acquisition des terrains, s'apparenter à celle d'un PIF, dont le montage financier des projets ressortira d'un urbanisme participatif (11).

En l'attente des moyens financiers qui devraient permettre de constituer les réserves foncières et qui se substitueraient, en partie, à l'action des Agences foncières (AFH, AFT, AFI, Agences Foncières de l'Habitat, Touristique, de l'Industrie) lorsqu'elles opèrent au-delà du périmètre d'un PAU (12), le recadrage de la question foncière par l'État, est, depuis peu, vigoureux. Le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières s'est doté d'une Direction de la délimitation des biens privés et publics de l'État, des enquêtes foncières et des études, qui achève la réalisation d'une cartographie des biens étatiques. Sur ces terrains, l'apposition de panneaux portant l'inscription *milk al-dawla* (pro-

(8) Les qualificatifs de partiellement « clandestins et anarchiques » « en apparence » seraient plus justes, puisque la tolérance de ces quartiers par les autorités et les logiques internes de leur organisation ont été rapidement mises en évidence (Chabbi, 1986 ; Miossec, 1988).

(9) C'est le cas du PIF prévu au CU (art. 31 à 35) qui s'apparentait aux ZUP françaises. [N.B. : la traduction française de l'art. 31 qui figure au JORT est erronée : dans le décret d'application qui devait être pris – et qui ne l'a pas été –, les PIF ne devaient pas être « éliminés » (!), mais « délimités » (*touhaddad*, cf. p. 13 de la version arabe du Code)].

(10) Ne pas confondre avec le Plan d'Aménagement de Détail, PAD qui, lui, fut instauré (CU, art. 18 à 24 et décret d'application n° 80-734 du 28 mai 1980).

(11) Par ailleurs, cet article n'est pas sans poser problème puisqu'il stipule que les périmètres de réserves foncières seront instaurés en dehors des zones couvertes par un PAU, c'est-à-dire, pour l'essentiel, hors du périmètre communal, et que, en conséquence, les communes ne pourront pas instituer, en leur sein, des périmètres de réserves foncières. Pour des gouvernorats dont la totalité du territoire est érigé en communes, comme ceux de Tunis et de Monastir, pour une délégation dont la totalité du territoire est partagé entre des communes, comme par exemple l'île de Jerba (communes d'Houmt Souk, Midoun et Ajim), cela voudrait-il dire que l'urbaniste n'aura pas à sa disposition cet outil qui peut s'avérer essentiel pour la programmation de l'urbanisation future ? Pour des territoires comme ceux cités, où l'enjeu urbain est de première importance, s'il en était ainsi, ce serait tout à fait paradoxal !

(12) Ce qui est généralement le cas, les Agences foncières ayant vocation à acquérir les terrains et immeubles nécessaires à l'exécution de leurs missions. A titre d'illustration de l'action de l'AFH, voir Tékar, 1983, en particulier p. 62-116 et p. 129-140, et de celle de l'AFT, cf. Miossec, 1996, en particulier p. 744-759.

priété de l'État) est systématique, la surveillance plus stricte et la lutte contre les faux titres de propriété est devenue plus efficace. Tout ceci permet d'enrayer le grignotage des terres domaniales par des lotisseurs clandestins, mais les héritages des périodes antérieures, essentiellement les décennies soixante-dix et quatre-vingt pendant lesquelles l'aliénation des terrains publics ou parapublics au profit de tiers a été importante (13), hypothèquent fortement la situation présente.

Ce mitage se reporte sur les terres privées ; là aussi l'étau peu à peu se resserre. Certes l'absence d'immatriculation foncière dans de nombreux espaces péri-urbains voire intra-urbains et la lenteur des procédures de l'immatriculation lorsqu'elles sont engagées sont un handicap à la lisibilité du foncier. La juxtaposition et l'imbrication de plusieurs logiques de droit des sols – terres domaniales, collectives, *habous*, *inzâl* – et le retard de l'apurement des titres ressortissant de ces catégories cédés aux privés (14) renforcent l'imbroglio foncier.

Celui-ci avait été savamment tissé, au fil des siècles, par les citoyens : « Partie intégrante de l'arsenal idéologique des citoyens, le droit tunisois (le *'amal* de Tunis) impose, en s'imposant lui-même, l'hégémonie économique et sociale des citoyens tunisois sur les zones rurales et villageoises environnantes : il permet surtout de les défendre contre ceux que l'on taxe volontiers de « faux savants », les *'adl* campagnards qui ne représentent que le monde des « Arabes » (entendons *badw*) et en l'occurrence les tribus » (Hénia, 1995).

L'apurement du foncier est donc loin d'être achevé, surtout dans les zones péri-urbaines, mais la pression de l'urbanisation aiguillonne cette régularisation (15). La régionalisation de la Conservation de la propriété foncière permet de renforcer la lutte contre les titres falsifiés et, surtout, de mettre à jour l'état des propriétés : mutations successorales, ventes, donations, radiation des inscriptions devenues sans effet.

L'impératif de régularisation se fait de plus en plus pressant afin que le propriétaire – réel ou supposé – évite le gel de son titre de propriété. Le titre gelé est en effet « un titre dont le contenu ne correspond plus à la réalité de l'immeuble concerné » (DIRASSET, 1996). Il devient alors caduc et n'autorise plus l'accès au crédit ou la réalisation des opérations de remembrement et d'aménagement. Il ne permet pas la constitution d'un dossier de lotissement. La constitution d'associations syndicales de propriétaires est prévue au CATU

(13) La direction générale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme rapportait que « l'OTD (Office des Terres Domaniales) a vendu au prix symbolique d'importantes surfaces de terrain en grande partie inondables, en vue de les aménager pour environ 60 000 habitants et sans planification préalable » (DGATU, 1989)

(14) Le régime des *habous* publics a été aboli le 31 mai 1956, et les terres qui en relevaient ont été remises au domaine privé de l'État. Le décret du 18 juillet 1957 a dissous les *habous* privés et mixtes et interdit l'institution des *habous* à l'avenir. Le 12 février 1965, la constitution d'un droit d'*inzâl* a été interdite (Code des Droits réels, Loi n° 65-5, art. 191) Une partie de ces biens a été démembrée.

(15) « Les autorités compétentes ont, en vertu du présent Code, le droit de requérir l'immatriculation des immeubles au nom de leurs propriétaires. Ces derniers ne peuvent s'y opposer, mais conservent le droit de fournir tous les documents et éléments de preuve justifiant de leur propriété et de présenter les déclarations et observations confirmant cette propriété » (CATU, art. 24, second alinéa)

(articles 45 à 57), dans une zone déterminée, « pour la mise en œuvre des procédures légales et administratives en vue d'assainir l'assiette foncière de la zone » (art. 45). Cette association « se charge de dresser une liste nominative des propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur de la zone, ou présumés tels, (...) et ce sur la base des titres, documents et données pouvant être déduites des titres de propriété et des documents existants au sein des différentes administrations et services publics. La liste visée au présent article ne vaut pas titre de propriété » (art. 47, souligné par nous). La Loi n° 92-39 du 27 avril 1992, portant mise à jour et dégel des titres fonciers n'a cependant pas eu le succès escompté, puisqu'elle s'était fixée trois ans pour y parvenir ; mais, le 24 avril 1995, la Loi n° 95-37 était promulguée, portant prorogation de l'effet des dispositions transitoires légales afférentes à la mise à jour des titres fonciers, et il est loin d'être sûr qu'en avril 1998, seconde échéance fixée par la Loi, le pari soit tenu, l'estimation du nombre de titres gelés étant de l'ordre de 150 000...

Enfin, la superficie des terres agricoles a diminué sous la pression des besoins en terrains urbanisables. L'inefficacité des mesures de protection des terres agricoles et, en particulier, des bons terroirs, est patente. La Loi du 11 novembre 1983 (n° 83-87) relative à la protection des terres agricoles instaurait une répartition des terres agricoles en trois zones : les zones d'interdiction [dont les PPI – Périmètres publics agricoles – (art. 4)]; les zones de sauvegarde (art. 5, 6 et 7) qui couvrent, entre autres, « les terres irriguées à partir d'ouvrages hydrauliques réalisés par l'État ou tout Organisme Public ou parapublic et non comprises dans les périmètres publics irrigués prévus à l'article 4 » ; et les zones soumises à autorisation ministérielle. L'article 9 était particulièrement innovant puisqu'il prévoyait un arbitrage concernant les riches terres agricoles péri-urbaines : « Lors de l'élaboration ou de la modification des Plans Directeurs d'Urbanisme, des Plans d'Aménagement Urbain et des Plans d'Aménagement de Détail, l'institution ou l'extension des périmètres de préemption des Agences Foncières Industrielle, Touristique, de l'Habitat ou lors de la création de lotissements urbains, industriels ou touristiques, il sera tenu compte des particularités de chaque zone et de ses besoins en terres agricoles, et ce afin de développer la production agricole tout en organisant sa coexistence avec les activités non agricoles. Il en sera de même lors de l'extension des périmètres communaux. Dans ce cadre, toute nouvelle agglomération sera implantée sur les terres les moins fertiles ».

Légèrement amendée le 23 avril 1990 (Loi n° 90-45 relative à la protection des terres agricoles), cette Loi n'a pas eu les effets escomptés. Plus qu'un long commentaire, l'évolution de la distribution des terres dans le Gouvernorat de Tunis entre 1984 et 1994 est éloquente (tableau I).

Cette tendance affirmée pour la capitale ne lui est pas exclusive et est en fait généralisée à la périphérie de toutes les villes. Elle traduit non seulement la cession de terres agricoles privées à des lotisseurs de l'habitat spontané péri-urbain, mais également l'aliénation de terrains agricoles domaniaux. L'OMVVM (Office de Mise en Valeur de la Vallée de la Mejerda), pourtant Office public, a cédé des terrains à finalité agricole, situés en zones d'interdiction et de sauvegarde, à des privés qui y ont réalisé des lotissements urbains : « Compte tenu des défaillances signalées concernant l'aliénation de terrains

TABLEAU I  
*Evolution de la distribution des terres dans le Gouvernorat de Tunis  
entre 1984 et 1994*

Usage	Superficie en hectares		Évolution
	1984	1994	
Zone interdite	2 432	1 348	- 45 %
Zone sauvegardée	4 023	2 830	- 30 %
Zone soumise à autorisation	4 000	2 226	- 43 %
Superficie de la zone urbaine	11 760	15 460	+ 17 %
Stations d'épuration, lacs, sebkhet	6 669	7 020	-
Superficie totale	28 884	28 884	-

Source : ministère de l'Équipement et de l'Habitat, 1996, *Rapport national pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains*, Habitat II, Istanbul

publics, il y a à prévoir une série de mesures pour éviter que les terres domaniales (appartenant à l'OMVVM, à l'État ou à d'autres institutions tel l'OTD) continuent à être vendues à des tiers leur permettant de s'enrichir sans effort, alors que les institutions publiques trouvent des difficultés pour reconstituer des réserves foncières » (DGATU, 1989).

Comme ailleurs dans le monde, le problème du foncier urbain n'est pas aisé à résoudre. Assez absentes de cette question – dans les décennies précédentes, à une époque où, il est vrai, la spéculation était balbutiante –, les autorités s'engagent avec force dans la quête d'une régularisation foncière, en remettant de l'ordre, d'abord, dans les domaines de l'État – où les débordements avaient été spectaculaires –, et en essayant d'apurer les contentieux et de canaliser les nouveaux candidats à l'urbain. La qualité du diagnostic à établir, des contrôles à exercer, du suivi à assurer sont seuls à même de permettre, avec les mesures de coercition et de sanction à l'égard des contrevenants à la loi, de s'engager dans la voie d'une régularisation qui nécessite, afin d'asseoir ses capacités de régulation, souplesse et doigté.

#### *Des outils financiers apparemment insuffisants*

En Tunisie, la modestie des ressources financières des collectivités territoriales est une constante. En 1981, les recettes totales des communes (16) atteignaient 69 millions de DT, soit 1,7 % du PIB, ou encore 6,7 % des recettes

(16) La fiscalité supra-communale est inexistante (le District de Tunis a été supprimé en décembre 1995 et remplacé par une Agence d'Urbanisme pour l'agglomération de Tunis, aux ambitions très modestes), les Gouvernorats, malgré leur rôle accru dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme, d'une part, dans le champ de l'économie, d'autre part, depuis la promulgation de la Loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux et du CATU (1994), n'ont pas de ressources propres et ne peuvent emprunter. Seuls les crédits délégués aux gouvernorats ont été augmentés, mais le budget des 23 gouvernorats n'atteint même pas 5 % du budget des communes

totales de l'État. En 1994, avec 316 millions de recettes, les communes engrangent 2% du PIB et 9,6% des recettes de l'État. En fait, la part des recettes propres des communes représente à peine plus du tiers des recettes totales (123 millions en 1994) (17). C'est donc l'État qui abonde principalement ces budgets locaux, en particulier par le biais des dotations du FCCL (Fonds Commun des Collectivités Locales) et des emprunts auprès de la CPSCL (Caisse Nationale de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales) qui finance les PIC (Plans d'Investissements Communaux). Le PDM, Projet de Développement Municipal, négocié avec la Banque mondiale (voir en *infra*) mais financé pour 57% par l'État tunisien, a contribué au financement des PIC pour un montant de 187 millions de DT pendant le VIII<sup>e</sup> Plan (1992-1996).

Par contre, les dépenses afférentes aux communes ont augmenté, avec l'accroissement de la population, l'extension des villes et l'étirement des VRD, l'explosion des besoins (avec, en réponse, en particulier, la réalisation des équipements sportifs et culturels), mais aussi du fait du transfert aux communes de la maîtrise d'ouvrage assurée préalablement par l'ARRU (Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine). Les investissements urbains pris en charge par les communes se répartissaient ainsi, en moyenne, pour la période 1987-1996 : 27% pour la voirie, 19% pour les équipements sportifs et culturels, 15% pour la réhabilitation des quartiers populaires, 11% pour les déchets solides – qui deviennent une préoccupation majeure qui devrait nécessiter des solutions à l'échelle du gouvernorat ou, au moins, à un niveau intercommunal –, 5% pour l'éclairage public, 1% pour l'assainissement et 1% pour l'eau, ces trois derniers postes étant surtout pris en charge respectivement par la STEG, l'ONAS et la SONEDE, auxquels s'ajoutent 14% d'investissements divers (Source : Sinet, 1996).

Face à cette augmentation des charges, le patrimoine foncier des communes a été, paradoxalement, amputé. Alors que la Loi organique des communes les dotait d'un domaine public et d'un domaine privé (art. 120 de la Loi n<sup>o</sup> 75-33 du 14 mai 1975 portant promulgation de la Loi organique des communes) et prévoyait que les ministères intéressés remettaient, « au service de chaque commune, des parties du domaine public de l'État dont la gestion et la conservation leur sont confiées... » (art. 125), un mouvement de balancier inverse a dépossédé les communes d'une partie de leur patrimoine foncier et immobilier au profit des Agences foncières (18). La justification de ce renversement de tendance était ambiguë. Ainsi, le directeur de l'Aménagement du

(17) Les recettes propres se ventilent en taxe locative, TCL (taxe sur les établissements à caractère industriel, professionnel ou commercial), taxe hôtelière et redevances municipales. Seule la fiscalité sur les activités touristiques est discriminante et permet de positionner, en recette par habitant en 1995, en très bonne place des communes comme Sousse (2<sup>e</sup> rang), Hammamet (3<sup>e</sup>), Monastir (6<sup>e</sup>), Nabeul (10<sup>e</sup>), Houmt Souk (15<sup>e</sup>), alors que Tunis est en 7<sup>e</sup> position, Sfax en 9<sup>e</sup> et Gabès en 25<sup>e</sup> (Source : Direction générale des Collectivités locales). A l'exception des communes touristiques, une anomalie majeure apparaît dans la composition de la fiscalité locale : la contribution des ménages y est plus importante que celle des entreprises... alors que « l'optimum à attendre serait que la fiscalité locale des entreprises représente le double de la fiscalité actuellement prélevée sur les ménages » (Sinet, 1997).

(18) « L'Agence Foncière Touristique peut bénéficier, à l'intérieur des zones touristiques, (...) de la cession de biens immobiliers, faisant partie du domaine privé de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics » (décret n<sup>o</sup> 73-216 du 15 mai 1973, portant organisation et

Territoire pouvait-il affirmer, en 1977, d'une part que « l'État a d'abord cédé aux communes des terrains domaniaux périphériques. Cette cession se fera désormais aux Agences foncières mieux équipées sur le plan technique et financier » (Tounakti, 1977); mais il a aussi déclaré qu'« il s'agit de consolider les fonds d'aide aux communes » (*ibid.*). Au VII<sup>e</sup> Plan (1987-1991), les dépenses en acquisitions foncières des communes ont été fort modestes (5 millions de DT) et encore plus réduites au VIII<sup>e</sup> Plan (1992-1996) : 2 millions!

Il convient cependant, compte tenu de la structure centralisée de la Tunisie, de ne pas sous-estimer le rôle direct de l'État dans les investissements urbains (équipements sociaux, sanitaires, éducationnels, culturels, sportifs, infrastructures de transport et de communication, etc.) et la part élevée qui revient aux actions des Agences (AFH, AFT, AFI, ARRU) et des offices ou des établissements assimilés (SONEDE, STEG, ONAS). Les cinq projets urbains et les grands programmes de régularisation urbaine sont eux aussi directement financés par l'État : le PNRQP (Programme National de Régularisation des Quartiers Populaires), pour ne citer que lui, se situe à hauteur de 25 millions de DT par an pour la durée du VIII<sup>e</sup> Plan.

Le débat se porte actuellement sur la nécessaire augmentation des ressources des collectivités locales et sur la mise en place de montages contractuels, État-communes, afin de répondre par des transferts de moyens aux nouveaux transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales. Le chiffrage approximatif des besoins additifs est évalué à une centaine de millions de DT par an, dont une large part devrait provenir d'une restructuration de la fiscalité locale afin de ne pas alourdir encore la facture de l'État, à un moment où, ajustement structurel, mise à niveau et compte à rebours vers l'échéance de la ZLE (Zone de Libre Echange) obligent, les dépenses publiques rapportées aux PIB doivent être réduites.

L'urbanisme tunisien ne peut pas « faire l'impasse » sur cette réforme de la fiscalité locale. Le changement d'échelle, déjà bien amorcé depuis deux décennies (structuration de l'axe oriental, métropolisation, passage d'une gestion de villes à une gestion d'agglomérations, le tout dans un contexte économique, social, national et international, en renouvellement profond) fait obligation à l'État de doter les collectivités territoriales de moyens financiers élargis et adéquats.

#### *La fin de l'« Agenda pauvreté » ?*

La lutte contre l'habitat anarchique est une constante de la politique urbaine tunisienne. Celle-ci présente une triple facette. Celle, d'abord, d'une lutte difficile à mener pour satisfaire les aspirations des populations démunies qui revendiquent un « droit à la ville » mais qui ne peuvent accéder au mode

(Suite note 18)

fonctionnement de l'Agence Foncière Touristique, art 3. des dispositions semblables existent en faveur de l'AFH et de l'AFI) Il peut sembler paradoxal, voire illégal, que ces dispositions, datant de 1973, soient contredites par une loi plus récente, la Loi organique des communes, en l'occurrence Pour Béchir Tékarî - Premier président du Tribunal d'Instance, institution qui est l'équivalent tunisien du Conseil constitutionnel en France - éminent juriste qui fait autorité en la matière. « il s'agit beaucoup plus de dispositions incompatibles que de dispositions contraires » (Tékarî, 1983)



officiel de production du bâti : le logement « social » livré est difficilement accessible aux plus pauvres (19) qui ont donc recours à l'autoconstruction – plus ou moins assistée, dans des lotissements partiellement voire totalement illicites et sur des terrains dont l'appropriation est souvent litigieuse (20). Celle, ensuite, d'une action, de très grande ampleur, menée par les différents acteurs qui produisent du quartier populaire (*hayy cha'bi*). Celle, enfin, affirmée avec force dans le nouveau Code de l'Urbanisme (CATU, articles 80 à 88), d'une volonté de réprimer les infractions.

En jouant tantôt de la carotte et tantôt du bâton, et plutôt de celle-là que de celui-ci, le pouvoir tunisien cherche à réguler, sinon à régler, un des problèmes majeurs de la société. Et les populations se sont elles-mêmes prises au jeu, en renouvelant les formes d'ajustement pratiquées en matière d'accès au logement. Si, pour les populations urbaines déshéritées – dont une partie était issue de l'exode rural – l'habitat spontané péri-urbain (HSPU) était, dans les décennies soixante-dix et quatre-vingt, une aspiration, aujourd'hui, leurs descendants devenus néo-citadins ont fortement intériorisé l'image négative de l'habitat non réglementaire : « L'intégration urbaine des générations nées à Tunis passe par l'acquisition d'un logement dans un quartier aménagé et équipé » (Berry-Chikhaoui, 1997).

Pour en arriver à cette internalisation, l'État a usé de toutes ses capacités de négociation et de persuasion, et elles sont grandes et bien adaptées à la société tunisienne (21)! Cette action de médiation, qui n'a guère fléchi, procède d'une perception précoce des enjeux urbains. Le pouvoir tunisien a toujours été très sensible à l'urbain comme détonateur et vecteur potentiel de déflagration sociale. L'origine citadine du pouvoir (ou citadine-villageoise) a beaucoup joué dans la recherche de la minimisation des risques sociaux. Cette proximité sociale, qui n'a pas faibli, explique que, très tôt, une politique de résorption de l'habitat précaire ait été menée en milieu urbain.

Les premiers projets urbains initiés dans le Tiers-Monde par la Banque mondiale (réhabilitation et parcelles neuves) l'ont été en Tunisie (22) et, dès le Second projet urbain, la part du financement dévolu à l'État tunisien était supérieure aux crédits de la Banque mondiale. Bien plus, en 1986, en plein programme d'ajustement structurel, le gouvernement tunisien a lancé, sur ses

(19) Sur la politique de logement social et les cités populaires programmées, voir Tayachi (1976, 1982), Banque mondiale (1982), Groupe Huit-Cache (1982), Dirasset-Sides (1986), Dirasset (1987) et Miossec (1988), [pour ce dernier, voir plus particulièrement pp. 28-29 et tableau 9 pour l'évolution des types de catégories de souscription à la CNEL (Caisse Nationale d'Épargne-Logement)]

(20) Les mécanismes et procédures de production de terrains viabilisés et de logements ne sont, généralement, ni totalement réglementaires ni totalement non réglementaires, de nombreuses « passerelles » existent de l'un à l'autre secteur de production de l'habitat Cf. Miossec, 1988, en particulier p. 27-33.

(21) Sur les capacités de négociation et de régulation, qui sont une composante de l'identité tunisienne, cf. Miossec (Jean-Marie) . *Identité tunisienne · de la personnalité géographique d'un pays du Maghreb, du Monde arabo-islamique et de la Méditerranée*, Conférence prononcée le 2 avril 1997 devant les auditeurs de la promotion « président Nelson-Mandela » du Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes (CHEAM), 29 p, à paraître

(22) Nos amis du bureau d'études Groupe Huit, en particulier Lucien Godin, Christian Bouchaud et Hugues Leroux, en ont été les pionniers et nous ont initié, dès la décennie soixante-dix, à leurs montages itératifs et répliquables

propres ressources budgétaires, un programme de dégourbification (PNRLR, Programme National de Résorption des Logements Rudimentaires) qui s'est soldé par la disparition rapide des derniers logements insalubres, tandis que la problématique s'élargissait du logement au quartier avec le Programme National de Régularisation des Quartiers Populaires (PNRQP) – de bien plus grande ampleur, puisqu'il concerne 950 quartiers de 1 000 à 1 200 habitants chacun. Une première enveloppe d'une centaine de millions de dinars, totalement financée sur ressources propres de l'État tunisien, a permis d'intervenir, lors du VIII<sup>e</sup> Plan, dans 223 quartiers. La même enveloppe, avec le même montage, est prévue pour le IX<sup>e</sup> Plan (1997-2002) et doit permettre d'intervenir dans 200 autres quartiers.

L'axe urbain littoral, l'épine dorsale du pays, sur lequel s'exercent les plus fortes pressions en matière d'équipements et de dotations sociales, offre ainsi, après une période d'efficacité mitigée des politiques face à une croissance urbaine alors rapide (décennies soixante et soixante-dix), un cadre de vie assez satisfaisant d'où sont absents aujourd'hui, sauf exception rare, les quartiers très taudifiés de l'infra-urbain qui marquent encore les paysages de nombreuses villes des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, du Maroc à la Turquie. Quoique contrasté, le paysage des villes tunisiennes n'offre plus les écarts criants qu'il présentait jadis : régularisation, réhabilitation et régulation y font leur œuvre.

L'aperçu, volontairement tronqué (23), de l'expérience tunisienne en matière de cadrage de son urbanisme traduit des avancées et des limites. Ces dernières sont inhérentes au contexte d'explosion des besoins d'une société déjà bien avancée et d'une économie émergente. Les avancées témoignent, par leurs multiples facettes, d'une très forte prise de conscience de l'enjeu urbain, dans sa globalité, et d'une adaptation de la réglementation à la nouvelle donne, dans une double perspective : il convient, d'un côté, de favoriser l'émergence de l'urbain – produire de l'urbain, et non de l'infra-urbain –, et donc de maintenir la croissance économique sans casser la cohésion sociétale et sociale ; il convient, par ailleurs, de canaliser les pratiques dans un souci de régulation et de paix sociale, pour tous les protagonistes. Ce jeu d'équilibriste, difficile à jouer, a pu et peut présenter des dérapages. Il est mené auprès de tous les acteurs, sans exception, mais demeure fortement sous la vigilance d'un État de droit qui ne baisse pas la garde.

---

(23) Des pans entiers des modalités et formes de régulation urbaine existant en Tunisie n'ont été, ici, qu'évoqués, telle la politique de réhabilitation urbaine menée par l'ARRU, le rôle du FOPROLOS, celui de la SPROLS, les interventions du compte 26-26, celles de la Banque de la Solidarité, la politique de la Banque de l'Habitat créée en 1989 par transformation de la CNEL, celles des Agences foncières, les contextes environnementaux, sous la houlette du MEAT et plus précisément de l'ANPE (Agence Nationale de Protection de l'Environnement) et de l'APAL, les préoccupations patrimoniales, la sauvegarde des noyaux historiques (médiinas et *rbats*), les articulations plus strictement géographiques et spécifiques à l'organisation de l'espace et à l'aménagement du territoire entre les niveaux de villes et d'agglomérations, les relations entre villes et développement économique (secteurs économiques, réseaux de transport et de communication), le couple métropolisation-mondialisation dans un contexte de libéralisation et d'internationalisation, etc On trouvera dans les 8 volumes actuellement parus du Schéma directeur d'aménagement du territoire national (Dirasset et collab., 1996-1998) une très bonne approche de ces questions

## II. Le grand jeu des acteurs

Les règles du jeu sont établies – même si des ambiguïtés subsistent –, le tapis de jeu est déroulé – même si quelques plis cachent des embûches –, les cartes, par définition aléatoires et inégales, sont distribuées, la « pioche » est conseillée dans la « boîte à outils » et chacun aspire, sinon à gagner la partie, du moins à tirer son épingle du jeu.

### *Les acteurs locaux entre dessaisissement et reconquête*

#### *Un dessaisissement au profit d'organismes sectoriels*

Dans un premier temps, l'État tunisien a vidé de leurs compétences les collectivités locales.

Le dessaisissement des particuliers a d'abord été manifeste, avec la perte de représentativité des élus locaux siégeant dans les Conseils municipaux ou dans les commissions consultatives des Conseils de gouvernorat. Les municipalités sont plus souvent perçues comme une émanation du pouvoir central, témoignant de la présence de l'État à l'échelon local, que comme un pouvoir local légitimé agissant, en exclusivité, grâce à un ensemble de compétences communales qui constituerait leur domaine réservé. Devenus plus dépendants de l'administration centrale que de leur électorat, les élus locaux ont eu des difficultés, pendant longtemps, à revendiquer des compétences locales au dessaisissement desquelles ils avaient consenti, *nolens volens*.

Les arguments, techniques et financiers, de cession du foncier communal aux Agences foncières, tels ceux rapportés précédemment, étaient tout à fait acceptables dans la mesure où l'administration centrale est mieux outillée que la quasi-totalité des collectivités territoriales et que la proximité sociale, dans un pays de taille réduite, comme la Tunisie, n'éloigne pas les pouvoirs des administrés.

Ces transferts de compétence, au profit d'Agences et d'Offices spécialisés, ont permis d'assurer, avec une efficacité certaine, des réponses aux besoins techniques générés par la croissance urbaine et, dans certains cas, de satisfaire remarquablement des aspirations au développement économique. Le cas du tourisme est, sur ce plan, exemplaire : le contrôle de bout en bout de la chaîne des opérations par un opérateur unique, l'ONTT et son bras foncier l'AFT, a permis de positionner le pays dans l'espace touristique international et de renforcer la viabilité économique de la Tunisie. Les élites citadines, investisseurs nationaux du tourisme tunisien, témoignent ainsi de l'aptitude des villes à la dynamisation du processus de croissance économique (Miossec, 1996).

Quoique des insuffisances soient encore perceptibles, les infrastructures et les équipements des villes tunisiennes n'offrent pas le paysage lamentable de certains pays du « Sud ». Un indicateur, parmi bien d'autres, permet de le constater : même si les branchements sont inégaux et si certains quartiers sont encore médiocrement réticulés, l'eau coule au robinet dans toutes les villes tunisiennes, sans coupure intempestive ; ce qui n'est pas le cas de toutes les unités urbaines des pays de l'aire culturelle à laquelle la Tunisie appartient...

Le problème n'est donc pas là.

*L'empilement de seuils minima d'équipements...*

Un seuil minimum d'équipement – pensons également au formidable effort en matière de scolarisation (Bousnina, 1991) – est partout garanti à la population tunisienne. Par contre, la juxtaposition bout à bout de fragments d'aménagement urbain, initiés, chacun, par un opérateur sectoriel bien identifié et compétent, rend difficile la maîtrise de l'ensemble du processus d'extension et de recomposition de chacune des unités urbaines. Cette pratique d'aménagement fragmenté n'encourage pas non plus une mobilisation citadine : tout au plus chaque habitant, chaque segment social, s'investit-il dans des revendications parcellisées auprès des différents acteurs officiels de l'urbain. Incontestablement, cette politique de petits pas n'est pas sans efficience : à partir de la satisfaction des revendications de branchements, assez aisément obtenue auprès de la STEG (Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz), les particuliers et les lotisseurs embrayent souvent sur des demandes auprès de la SONEDE (Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau) puis auprès de l'ONAS (Office National d'Assainissement) et sur des pressions visant à ce que le quartier soit doté des équipements de base. La multiplicité des opérateurs permet une régulation partielle et évite ainsi les carences généralisées, ce qui permet de décerner un satisfecit qui est cependant loin d'être total car aucune pratique parcellisée ne peut se substituer à un projet cohérent de dotation en infrastructures et en équipements.

Quant à la régulation par les activités informelles (Charmes, 1983), elle assure non seulement la viabilité économique des quartiers populaires – et cela bien au-delà des activités de simple survie (Berry, 1986) –, mais également les linéaments de leur ambiance urbaine et de leur accession à une néo-citadinité.

Ces « tranches » d'actions mêlent des processus officiels et spontanés, des logiques d'anticipation et des pratiques de rattrapage. L'urbain qui en résulte a un aspect de manteau d'Arlequin, de mosaïque, de juxtaposition-imbrication de fragments, d'éclats de ville. La polyfonctionnalité et la polysocialité constituent certes l'essence de la Ville, mais les tendances centrifuges d'une croissance mal canalisée peuvent porter en germe des ségrégations disjonctives.

*(...) ne peut compenser, à la longue, l'insuffisance de la conduite urbaine à l'échelon local*

L'insuffisance d'un pilotage unique de l'entité « Ville » peut accentuer ces dérives dangereuses ou s'avérer incapable de les rattraper, voire de les enrayer. En l'absence d'une autorité locale dotée de pouvoirs importants, c'est surtout l'État qui est parvenu, jusqu'à présent, à garder le contrôle de cette architecture, d'autant plus que les opérateurs sont, presque exclusivement, des agences étatiques ou para-étatiques. La proximité sociale des dirigeants et les bons relais locaux de l'appareil de l'État et du Parti ont pu masquer, un temps, les risques d'une telle conduite qui aboutit à multiplier les rênes – entendons par là à créer une procédure, une institution, un programme spécifiques pour répondre à tel besoin ou à tel problème – et à les tenir directement, sans déléguer, sur place, aux collectivités et aux citoyens.

Mais face à l'augmentation de la taille des organismes urbains (24), cet astucieux assemblage, mélange de compétences sectorielles et de régulation locale-nationale, n'est plus de mise, pas plus que l'empilement exagéré des instruments et des institutions qui, à la longue, opacifie la coordination de l'ensemble et en rend sa gouvernance inopérante.

*Vers un repositionnement*

Le repositionnement en cours correspond à la volonté de reporter, en partie et progressivement, au niveau local, certaines compétences en matière d'urbanisme. Le renforcement du rôle des Conseils de Gouvernorat et de celui des gouverneurs dépasse la simple déconcentration. Il procède, dans de nombreux cas, d'une réelle recherche des aptitudes régionales et locales afin de valoriser, du dedans, des échelons territoriaux certes réduits, mais dont la complexité et la subtilité nécessitent une action qui vise à accroître les proximités sociétales et sociales et les capacités d'investissement endogènes.

L'accroissement des moyens financiers des collectivités locales qui demeurent sous le contrôle de l'État (voir en *infra* le projet de développement municipal) va dans le même sens, ainsi que les transferts de compétences engagés en leur faveur.

Désormais, le canevas-type de l'aménagement urbain est tracé. Les textes et les instruments existent. L'amélioration des moyens humains, techniques et financiers des collectivités locales, quoique encore notoirement insuffisants, permet d'initier, de suivre et de conduire, à cet échelon, des programmes complexes et sensibles, nécessitant de plus en plus une information et une participation des citoyens. La publicité et l'enquête publique, prévues pour les PAU, par exemple, aux articles 9 et 10 du CU et 16 et 17 du CATU, ont non seulement modifié les comportements des particuliers – de plus en plus nombreux à se préoccuper de l'avenir de l'affectation du sol de leur quartier et de leur ville –, mais ont surtout généré la création d'associations de sauvegarde et/ou de quartier, souvent bien documentées et capables de débattre de façon constructive avec les autorités et les techniciens. Les débats publics qui se tiennent avant et pendant l'élaboration d'un PAU sont une autre forme, nouvelle, de participation des citoyens au devenir de leur ville.

La rupture dans l'instruction et dans la sanction finale de la procédure d'élaboration des PAU (25) rapproche les administrés des acteurs directs de la planification urbaine et accélère les procédures, ce qui devrait permettre d'éviter que des coups-partis et des coups partants au moment de l'établissement d'un projet de plan d'aménagement et pendant son élaboration ne rendent caduques certaines affectations des sols, comme c'était le cas auparavant, à

(24) Le Grand Tunis flirté avec les deux millions d'habitants, le « corridor métropolitain du Sahel » frise le demi-million d'urbains, tout comme le Grand Sfax, et, tout au long de l'axe structurant du littoral oriental, nombreuses sont les anciennes bourgades – promues à un développement urbain significatif – qui dépassent aujourd'hui les 50 000 habitants. par coalescence avec leurs voisines, elles donnent naissance à des conurbations distendues.

(25) Les PAU étaient jadis approuvés par décret sur proposition du ministre chargé de l'Urbanisme (art 11 du CU), ils sont aujourd'hui approuvés par arrêté du gouverneur territorialement compétent (art 19 du CATU).

cause des délais trop longs et de l'insuffisance du contrôle de légalité et du suivi. Les mesures beaucoup plus coercitives prévues par le CATU, devraient, si elles sont appliquées, permettre d'assurer le respect des affectations, en particulier en ce qui concerne les zones réservées et les servitudes d'utilité publique. Celles-ci – voiries, places, espaces verts, équipements, etc. –, prévues aux plans mais parfois non réalisées ou différées, devaient être réalisées sur des terrains nus, qui sont devenus autant de terrains vagues, susceptibles d'appropriation et de construction illicites : « La spécification de terrains en zones vertes ou pour d'autres servitudes particulières a conduit à une véritable spoliation du fait de l'impossibilité des gestionnaires du plan d'aménagement à acquérir les terrains frappés » (Chaker, 1981). Le CATU stipule que « la collectivité publique locale (...) est chargée, après approbation du plan d'aménagement, d'entreprendre sur le terrain toutes les mesures d'ordre pratique pour la délimitation des zones réservées aux voies, aux places publiques, aux espaces verts et aux aires destinées aux équipements collectifs et ce par des bornes de délimitation apparentes (26) » (article 20) parallèlement, Le législateur insiste sur le caractère inaliénable de cette vocation : « Un espace vert ayant acquis cette vocation par l'effet d'un plan d'aménagement ne peut la perdre que par décret... » (*ibid.*, alinéa 2). Il revient à la charge dans l'article 21 : « Ne sont pas permis l'édification de constructions sur des terrains nus situés (...) à l'intérieur des zones délimitées conformément aux dispositions de l'article 20... ». La batterie des sanctions, l'importance et la célérité (27) de celles-ci, prévues au titre IV du CATU (articles 76 à 88), impliquent désormais beaucoup plus qu'auparavant les collectivités locales et régionales dont les agents sont chargés de la traque aux contrevenants (art. 88).

L'arrivée en 1995, aux commandes des municipalités, de nouvelles équipes mieux rompues à la gestion de la cité et désireuses d'engager plus avant leur ville dans la voie du développement économique, fait d'elles des partenaires incontournables sur le triple champ de l'économique, du social et du spatial. Ceci ébauche de nouvelles relations et de nouvelles exigences au sein des couples Municipalité-Gouvernorat, Municipalité-État central et Municipalité-Citoyens.

Mais l'État tunisien n'a pas qu'à gérer les « remontées des bases » (Berque) ; il doit agir aussi en fonction d'impératifs internationaux.

#### *La Banque mondiale et l'État tunisien, des trames assainies à la gouvernance*

La rencontre entre le principal bailleur mondial de fonds et un pays intermédiaire devenu depuis émergent était inévitable. L'importance des moyens financiers, techniques et humains générés par la Banque, la qualité de

(26) La traduction en français du Code, telle qu'elle figure dans le JORT, est erronée [p. 18 de la version française, il est écrit « pose de besoins visibles », alors que la version arabe (p. 16) « *alâmat tahdid bâriza* », devrait plutôt être traduite par « bornes de délimitation apparentes »].

(27) « Dans tous les cas où une construction est érigée sans permis (...), le Gouverneur ou le Président de la Municipalité, selon le cas, est tenu d'inviter le contrevenant pour audition dans un délai maximum de trois (3) jours à compter de la date de notification de sa convocation sur chantier ( ) et de prendre par la suite un arrêté de démolition, de l'exécuter sans délai en ayant recours le cas échéant à l'assistance de la force publique (...). Le contrevenant ( ) est passible d'une amende allant de 1 000 dinars à 10 000 dinars » (art. 84 du CATU) (le DT est actuellement – 1997 – à parité avec l'US \$)

ses investigations et expertises, le caractère innovant de sa logique urbaine et les possibilités matérielles d'appliquer ses principes constituent des références certaines. Dans le domaine de l'urbanisme, la Banque et la Tunisie effectuent un bout de chemin, conjointement, depuis près d'un quart de siècle. L'application, en grandeur réelle, des principes de la Banque a permis à la Tunisie de constituer, à plusieurs reprises, un banc d'essai pour l'institution internationale. Ces expérimentations, appliquées dans un milieu qui dispose de réelles ressources, le sont donc à bon compte : elles confortent l'image des deux partenaires. La Banque mondiale intervient massivement, par le biais des projets urbains, sur un terrain réceptif et dynamique, ce qui exclut, *a priori*, un échec patent de ces (« ses ») projets. La Tunisie, *bent nas* (28), en outre bon élève du FMI, semble se plier aux *desiderata* de la Banque et illustrer, par ses réalisations, l'application du modèle urbain défini par cette dernière.

### *Imperturbable Tunisie*

En fait, si la Tunisie a, au début, suivi les préconisations de la Banque mondiale, en particulier en matière d'amélioration des quartiers populaires, elle en a très rapidement internalisé les méthodes, qu'elle a « tunisifiées », pour engager elle-même, à son compte et sur ses propres fonds, et avec beaucoup d'efficacité, ses propres programmes de régulation urbaine. Le niveau de développement que le pays a atteint, la qualité de ses cadres des secteurs public et privé, l'autorité de l'État et la puissance des institutions, font que les modèles urbains, comme les modèles d'ajustement, ne se déclinent pas, ici, de la même manière qu'en Afrique subsaharienne ou en Asie du Sud et du Sud-Est (Groupe Huit-Cache, 1982, Sivaramakrishnan et Green, 1986, Godin, 1987, Farvacque-Vitkovic et Godin, 1997). Quant à la Banque mondiale, initialement très active et directement opérationnelle, elle continue à intervenir dans un pays porteur, mais elle paraît beaucoup plus accompagner une démarche qui s'est autonomisée qu'infléchir vigoureusement une politique urbaine nationale sur laquelle elle n'a qu'une prise apparente. Tout en bénéficiant des prêts consentis par la Banque, la Tunisie a défendu pied à pied sa propre conception en matière de politique urbaine (29) et imposé, en grande part, les impératifs propres à sa société et à sa spécificité.

(28) « Quelqu'un à respecter car il jouit d'une bonne image », « fille de bonne famille »

(29) On peut lire, dans le rapport d'évaluation rétrospective du Second projet de développement urbain en Tunisie – rapport établi par la Banque mondiale, mais prenant en compte les commentaires de l'emprunteur –, qu'il est devenu évident (...) qu'il y avait des différences fondamentales entre le Gouvernement et la Banque sur les méthodes à suivre pour fournir des logements aux groupes à faibles revenus » (Banque mondiale, 1987) et que « la Banque a contribué à lancer le dialogue avec le Gouvernement, d'où il est ressorti qu'il y avait intérêt à réduire les caractéristiques des habitations si on voulait améliorer nettement les conditions de vie des pauvres des villes. Des deux idées-forces qui ont fait l'objet d'entretiens, à savoir l'amélioration des quartiers et l'aménagement de nouvelles habitations à bon marché (ou de parcelles assainies), la Banque a mieux réussi, au cours de la préparation du projet, à faire accepter la première » (*ibid.*). Ainsi, à Jebel Lahmar, alors que le programme initial prévoyait 1000 logements évolutifs, à son achèvement moins de 200 parcelles viabilisées avaient été dotées de logements évolutifs. A Sfax, où l'opération de constructions individuelles de maisons évolutives rationalisées (CIMER) était à l'origine de plus grande envergure qu'à Tunis, l'évolution a été semblable et les experts de la Banque ont convenu que « cette situation a entraîné une augmentation de la proportion de parcelles simplement viabilisées. Cependant, elle correspond davantage aux habitudes tunisiennes, car de nombreuses familles préfèrent construire leur maison elles-mêmes, ou avec l'aide de tâcherons » (*ibid.*, souligné par nous). L'articulation entre les projets urbains et la programmation de chaque ministère a pu poser problème : ainsi, « à Jebel

Ainsi, et c'est une constante de la personnalité tunisienne, l'exemple des relations entre la Banque mondiale et la Tunisie traduit bien les capacités des pouvoirs tunisiens à domestiquer, en souplesse, leurs maîtres successifs (30).

*Une terre d'élection des projets urbains qui ne peuvent se limiter au soutien des classes moyennes*

En vingt-cinq ans, pas moins de six projets urbains ont été engagés en partenariat. Le premier (1972) concernait initialement le transport urbain, mais a débouché sur la création du District de Tunis, justifiée par la nécessité de disposer d'une planification assurée par un interlocuteur unique à l'échelle de l'agglomération (Belhedi, *in* Signoles et collab., 1980). Les trois projets suivants – 1978, 1982, 1986 (Banque mondiale, 1978, 1986, 1987) – ont concerné la réhabilitation des quartiers populaires et la réalisation de programmes de parcelles neuves et de trames assainies, confiées à un nouvel opérateur, l'ARRU, le quatrième projet associait en outre une ligne de crédit à la CNEL. Le cinquième projet (1989) a concerné exclusivement le financement des logements, par le biais de la Banque de l'Habitat. Enfin, le sixième projet de développement municipal a trait à la structuration et au financement de la CCL (Caisse des Collectivités Locales), organisme qui s'est substitué à la CPSCL. Au total, la Tunisie a emprunté près de 200 millions de US \$ auprès du bailleur de fonds international. Aux projets initiaux, qui procèdent de la volonté de lutter contre la pauvreté urbaine et qui se sont traduits par une politique de réhabilitation et de trames assainies, la Tunisie désirant conserver à parité les deux fléaux de la balance, se sont greffés des programmes qui portent plus spécifiquement sur la structuration de la gestion urbaine et sur le renforcement du financement de la politique du logement pour les classes moyennes. C'est sur ce point principalement que les politiques urbaines de la Tunisie et de la Banque divergent. La Tunisie a continué à marcher sur deux jambes, en mettant en œuvre la politique de réhabilitation, de trames assainies et de logement social, dans la lignée d'actions engagées peu après l'indépendance, tout en maintenant une vigoureuse politique de subvention des logements pour les catégories moyennes de la société urbaine. Se référant à la situation qui prévalait dans l'action de la Banque mondiale en Tunisie, peu avant le changement politique majeur de novembre 1987 (31), Annik Osmont constatait avec justesse que « simultanément, les autorités tunisiennes continuaient imperturbablement à mener leur propre politique de logement, ne tenant aucun compte des recommandations formulées par la Banque » (Osmont, 1995). La Tunisie a ainsi pu se payer le luxe d'une action tous azimuts sur le front urbain,

(Suite note 29)

Lahmar, on n'a pas fait le dispensaire car un centre de santé plus important a été construit à proximité par le ministère de la Santé » (*ibid.*). Si, sur le fond, on sent transparaître des divergences, par contre le rapport est très globalement positif en ce qui concerne l'exécution du projet

(30) Au « Tunis, vieux foyer de civilisation qui remonte à Carthage, a toujours absorbé et naturalisé ses maîtres » d'Emile Félix Gautier (1952), répond en écho la « déturquisation » graduelle de la société tunisienne et la tunisification progressive de l'État pendant les xvii<sup>e</sup>, xviii<sup>e</sup> et xix<sup>e</sup> siècles. Le littoral oriental a ainsi fonctionné comme un complexe absorbant, remodelé mais non dénaturé après chaque apport » (Miossec Jean-Marie, *Identité tunisienne... art. cité*)

(31) Le 7 novembre 1987, le Premier ministre, Zine El Abidine Ben Ali, déclarait l'incapacité du président Habib Bourguiba, pour raison de santé et sénilité, et, en application de l'art. 57 de la Constitution, prenait en charge la présidence de la République



avec des participations financières croisées, État-Banque, pour les politiques d'habitat populaire et pour les politiques de logements subventionnés en faveur des catégories moyennes. L'action de la Banque, financièrement non négligeable, s'est en fait moulée sur les logiques nationales, ce qui rend malaisée la lisibilité de son action.

*Toute transition ne peut s'effectuer qu'en respectant les spécificités nationales*

Outre le gauchissement des projets en direction des buts vers lesquels l'État désirait aller et non vers ceux, voisins mais dissemblables, que prônait l'institution de développement, outre l'action têtue de l'État en faveur des couches moyennes, sans négliger pour autant les catégories défavorisées, le caractère irréductible de l'État tunisien est apparu avec netteté dans l'élaboration du Projet de développement municipal. Pour la Banque mondiale, il s'agissait de favoriser une autonomisation partielle des communes vis-à-vis du pouvoir central par l'augmentation de leurs ressources propres et une meilleure aptitude à gérer les villes (Groupe Huit, SIDES, BREEF, 1989 ; SIDES, Groupe Huit, BREEF, 1991), alors que, pour l'État, tunisien il convenait, par souci d'efficacité, de renforcer financièrement la CCL (ex-CPSCL), organe central de soutien financier aux municipalités. La Banque mondiale a dû s'incliner. Le projet a été légèrement revu à la baisse [187 millions de DT, dont 81 millions de prêt de la Banque (situation de 1996), pour des prévisions qui se situaient en 1991 à hauteur globale de 250 millions dont 108 millions de prêt de la part de l'organisme financier mondial], mais l'État tunisien a imposé sur le fond son point de vue et pilote majoritairement l'opération..., tout en bénéficiant d'une ligne de crédit confortable.

Pour la Banque mondiale, qui a redéfini les buts de sa mission, dans le domaine de l'urbain, vers une préoccupation de plus grande efficacité et de revivification des institutions (Banque mondiale, 1997), le PDM tunisien, l'un des premiers initiés par la Banque, améliore l'efficacité des opérations qui ont lieu dans les communes, cet impératif d'efficience étant une des missions de la CCL qui est, rappelons-le, au cœur du PDM tunisien.

Ce projet illustre ainsi clairement, dans un contexte d'efficacité sous ajustement et mise à niveau – donc dans un cadre qui peut être aisément répliqué dans d'autres pays en développement –, les relations qui s'instaurent entre le national et le local, les avancées dans la transition des institutions et des pratiques, mais aussi les réticences et les écueils possibles et, donc, l'urgence d'avancer précautionneusement sur la voie de la décentralisation et du gouvernement des villes : « Aucune stratégie d'ouverture et de décentralisation n'est sans danger », telle est la conclusion de la récente analyse que la Banque vient de livrer sur « l'État plus proche du citoyen » (Banque mondiale, 1997), analyse prudente qui rappelle qu'« avant d'élaborer une stratégie de décentralisation, on aura soin d'évaluer les capacités institutionnelles aux différents échelons territoriaux » et que « l'action des collectivités territoriales peut aller à contre-courant de celle de l'administration centrale s'il n'existe pas de tradition forte de discipline budgétaire et si les relations entre les différents niveaux d'administration ne sont pas régies par des règles assorties de sanctions véritables (...). Là où il paraît souhaitable de décentraliser la fourniture de services, l'État doit adopter une démarche soigneusement éche-

lonnée ou sectorielle (...). Il doit établir des mécanismes de suivi solides et des règles rationnelles pour limiter l'arbitraire aux niveaux central et local » (*ibid.*).

Moins d'État, mais mieux d'État et plus de gouvernance, telles pourraient être les leçons de l'expérience du partenariat qu'ont tissé la Tunisie et la Banque mondiale. Le désengagement apparent de l'État se concrétise par la recherche d'une meilleure efficacité des services de l'État, par une action encore plus en prise sur les réalités locales. De la déconcentration et la décentralisation, menées à petites doses afin de ne pas bouleverser la pyramide institutionnelle progressivement édifiée au fil des siècles, et de l'amélioration des liaisons techniques, financières et de concertation entre les niveaux locaux, régionaux et national, aux compétences désormais croisées en matière d'aménagement et d'urbanisme, on s'attend à une amélioration du rôle et des interventions de l'État, et ainsi à un bon gouvernement des villes. Rhabillé par les experts de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1989, 1991; Charlick, 1991; Shihata, 1991) et diffusé globalement dans sa traduction américaine, le vieux terme médiéval français de gouvernance semble promis à un effet de mode au tournant du millénaire. Le « concept » commence à faire couler beaucoup de salive, d'encre et de fluide sur le réseau international. Avec l'urbanité, la citadinité, la néo-citadinité, la citoyenneté urbaine, la société civile, le projet de ville, le projet urbain, la métropolisation dans la mondialisation, le gouvernement de la ville, la gouvernance – qui se voudrait « bonne » (*good governance*) – *al-hukm min taraf al mujtama' al-madani*, énième avatar d'une réflexion sur la Ville, a l'avantage – et le défaut – d'être portée par une institution financière et de développement qui a les moyens de l'introduire – voire de l'imposer –, alors que l'unanimité est loin d'être faite sur son acception et sur sa finalité. Cette notion présente cependant l'intérêt de prolonger le débat sur la Ville vers des orientations qui pourraient le renouveler. Il n'est cependant pas question pour nous de contribuer à ouvrir, ici, la boîte de Pandore.

Reste à savoir si la notion innove véritablement ou si elle ne traduit pas, plutôt, une réalité, un phénomène que les chercheurs en sciences sociales – historiens, géographes, anthropologues, économistes, politologues – connaissent bien et analysent depuis longtemps, mais qui reçoit une consécration particulière parce qu'il est diffusé par une instance internationale. La politique de l'État et l'action publique, la négociation et la régulation, opérant sur le champ de l'urbain, ne sont tout de même pas une découverte de ce *XX<sup>e</sup>* siècle finissant! On serait plutôt tenté de voir dans la gouvernance un alibi subtil aux nouvelles perspectives de l'institution financière, pour qui les réformes imposées, dans le cadre de la libéralisation, de la déréglementation, du développement durable, de l'ouverture au mondial, de l'ajustement et de la mise à niveau, devraient impérativement s'accompagner d'un désengagement de l'État et, en compensation, d'un gouvernement « politiquement correct » des régions et des villes. Le concept de « gouvernement par la société civile » a une connotation idéologique forte; d'aucuns souhaitent qu'il en soit fait un usage modéré! Les premières études sérieuses sur la gouvernance soulignent à l'envi ses vertus : « Cette notion exprime assez bien une approche systémique du gouvernement. Elle met l'accent tout à la fois sur la multiplicité des institutions, organisations et acteurs qui « gouvernent » un territoire, et sur les relations entre ces

«gouvernants» (locaux, nationaux voire internationaux) et «gouvernés» (Ascher, 1995); pour Patrick Le Galès, le concept de gouvernance permet de «mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs» (Le Galès, 1995), la gouvernance urbaine dépassant la seule gestion par ses capacités stratégiques d'innovation, par son efficacité, par son aptitude supposée de minimiser conflits et effets pervers. «Constitution volontaire d'une coalition formelle ou informelle regroupant divers intérêts dans le but de produire des «biens» qui ne pourraient pas l'être par des acteurs ou institutions isolés» (Harding, *in* Biarez et Nevers, 1993), la gouvernance urbaine permettrait de bénéficier d'une «gestion impartiale, transparente, des affaires publiques à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales qui sont visées par les individus et les groupes» (Charlick, 1991). Force est de constater, avec Sarah Ben Nefissa, que «les adeptes de la gouvernance ont également pour défaut de donner une vision «lisse», un peu inodore et incolore du phénomène de l'interaction des pouvoirs, évacuée de tout conflit d'intérêts économiques, politiques, sociaux, symboliques, etc. A force de vouloir montrer la négociation, l'accord (...), (le concept) évacue le fait que les acteurs n'ont pas tous la même position, statut et poids. Que vaut le poids d'une association de défense des espaces verts par rapport à un lobby de promoteurs immobiliers?» (Ben Nefissa, 1997), ce que concède volontiers Patrick Le Galès quand il écrit que «la plupart des travaux de recherches portant sur les groupes d'intérêts, les coalitions et la gouvernance ont tendance à donner une importance excessive aux démarches d'intégration au sein des villes et à soit gommer les conflits (en insistant sur la «bonne gouvernance» dans le sens le plus normatif), soit ne pas les prendre en compte suffisamment» (Le Galès, *in* Bagnasco et Le Galès, 1997).

Par ailleurs, l'affaiblissement de l'État favoriserait la multiplication et le croisement des liens et des contrats entre donneurs d'ordres et de commandes internationaux – en fait concentrés en quelques centres de pouvoirs de la Triade – et une myriade de partenaires régionaux et locaux de la périphérie : «Dans l'ensemble, on peut parler d'une mondialisation de l'économie, mais de l'économie des pays riches» (Bairoch, 1997). L'impression d'avoir accédé directement à cette sphère de dynamisme et de modernité (32) tiendrait lieu, pour eux, d'autonomisation sans garantie de régulation, cette fois-ci, entre le local et le mondial. On fait ainsi retour sur l'État, sur son rôle d'articulation majeure, de médiateur incontournable, ou, au contraire, de maillon court-circuité.

Il ne s'agit pas de mettre en doute la nouvelle réalité, celle d'un relâchement de l'État, érodé du dedans et par en bas et contesté et concurrencé par en haut, de l'extérieur. Cette «crise de gouvernabilité» (Lanus, 1997) doit cependant être mesurée à l'aune de la construction étatique de chaque pays. L'histoire de la Tunisie, à la différence de beaucoup de pays arabes et du «Sud», témoigne d'une construction étatique progressive mais assurée sur la longue

---

(32) «Autour de soi, chacun sent bien que l'alibi de la modernité sert à tout faire ployer sous l'implacable niveau d'une stérile uniformité» (Ramonet, 1997).

durée, et l'histoire récente et immédiate illustre l'adaptabilité d'un État qui est loin de baisser la garde.

Le danger de placage d'une notion aussi floue que celle de gouvernance vient de ce que « nous sommes dans une phase de transition durant laquelle le modèle de Westphalie abrite des forces nationales de résistance exprimant une volonté d'identité, face à un système international qui n'a pas encore trouvé une définition claire de ses attributions » (Lanus, 1997) (33), mais aussi face à un développement local, empirique. Jusqu'à aujourd'hui, l'armature étatique a permis les remarquables avancées économiques et sociales de la Tunisie – et en particulier de la Tunisie des villes. L'entrée dans une zone de turbulence, causée à la fois par l'appel d'air de l'internationalisation accentuée et par le gonflement des énergies locales et régionales, doit se faire progressivement, par un pilotage à vue, et en adaptant à la fois la nouvelle ambiance au régime de croisière de la Tunisie et les structures de la « maison Tunisie » aux nouvelles contraintes. Imposer, sans garde-fou, une mutation brutale, issue à la fois du dehors et des bases, aboutirait à une déflagration dévastatrice : l'ouverture sur l'international doit ménager la cohésion sociale. C'est ce que prône le SDATN (Dirasset et collab., 1996, 1997, 1998) et, en même temps, pour faire bonne mesure, ne pas perdre les parts de marchés que la Tunisie a engrangées dans les dernières décennies, et conserver son crédit, un sursaut de dynamique économique est vital, ce qui nécessite une meilleure efficacité à tous les échelons socio-spatiaux du dispositif productif et de transactions.

Avancer sur la voie qui mène à la gouvernance nécessitera donc encore de longues négociations entre les bailleurs de fonds internationaux et l'État tunisien et de longs débats à l'intérieur de la société tunisienne elle-même, seule habilitée à édifier son avenir, en fonction de la marge de manœuvre que le contexte englobant et le savoir-faire de ses acteurs lui autorisent.

### *Le jeu possible dans les interstices*

Ce qu'il convient de mettre en évidence, dans cette construction urbaine spécifique, c'est à la fois l'existence d'un État de droit, fort et doté de compétences et de moyens élargis en matière d'urbanisme, mais aussi, en raison justement de la grande capacité de négociation de cet appareil d'État et de sa forte proximité sociale – et en particulier de sa proximité urbaine –, les nombreuses opportunités d'action qui émanent, directement, du niveau local.

De la même manière que l'État n'est pas monolithique et omniprésent, la société civile locale est loin d'être insignifiante, bien au contraire. L'histoire urbaine de la Tunisie témoigne d'une très forte affirmation de l'identité de chaque ville, d'un esprit de corps urbain qui s'affirme haut : *Sfax dawla ! Tarajji yâ dawla !* La société citadine, *baldiyya*, donne le ton, y compris dans de petites villes comme Testour (Hopkins, 1983), dans lesquelles « le clivage fondamental n'oppose pas ville et campagne, mais bien deux groupes à l'intérieur de la ville » (*ibid.*).

(33) Il s'agit d'un ordre mondial relâché et privé de sens. Voir, sur ce sujet, Z. Laidi, 1992, 1994 et 1997, voir également I. Ramonet, 1997.

Il importe donc de relativiser les relations qui se tissent entre l'État et les citoyens, entre les habitants de la capitale et ceux des villes de « province ». La Tunisie, et en particulier la Tunisie orientale, celle de l'axe littoral, est un monde plein, une entité complexe, et, à ce titre, elle a généré et elle continue à produire des relations sociales denses. En outre, comme on l'a vu, la difficile cohérence des opérations d'urbanisme, pilotées par des acteurs différents, ouvre des brèches dans lesquelles se sont engouffrés certains protagonistes locaux. En profitant de l'absence d'enchaînements entre ces projets, dont les périodisations sont variées, ces parcellisations ont autorisé des intervenants locaux et régionaux à participer efficacement à la production de l'urbain.

Il y a donc, depuis des lustres, des conduites locales de la production de l'urbain. Elles ne constituent pas une gouvernance établie *a priori*, mais une construction pragmatique, modulée selon la pugnacité des acteurs – il est des gouverneurs très interventionnistes et d'autres strictement administratifs, il est des *ʿaçabiyyât* urbaines très fortes, dynamiques, et d'autres figées. Ces pratiques sont régies aussi par la variété des interventions dans l'assiette de chaque ville selon l'intensité et le type des implantations économiques (villes d'État, essentiellement administratives; villes industrielles; villes touristiques; places commerciales et nœuds de transport), selon les compositions sociales et sociétales et le rythme de croissance démographique des communes; villes riches ou fortement marquées par la pauvreté urbaine, villes à forte citoyenneté ou villes ruralisées, à quartiers peuplés de néo-citadins (Miossec 1985a), d'« exodés » – selon le qualificatif de Ridha Boukraa (1997); villes-champignon ou villes en léthargie, etc. La taille des villes influe aussi : on ne gère pas Makthar de la même manière que Sousse, le diagnostic et les enjeux n'y étant pas les mêmes.

La fragmentation de la conduite urbaine se traduit également par des pratiques spatialement différenciées de régulation. Certaines portions du territoire communal font l'objet d'un contrôle strict de la part des services extérieurs de l'État et des fonctionnaires municipaux : les débordements y sont proscrits. C'est le cas, par exemple, des zones touristiques. D'autres portions peuvent faire l'objet d'un accord tacite entre les autorités de tutelle et les autochtones qui pourront y réaliser des aménagements sans grand respect de la réglementation, une telle tolérance permettant de répondre à bon compte à la demande sociale de logements tout en autorisant la réalisation des plus-values : c'est le cas du quartier central et péri-central de Hammamet ou encore, à Mahdia, du lotissement municipal « *jennet Hiboun* », surnommé aussi quartier des baux de Mahdia (Miossec, 1996, 1997). D'autres parties s'ouvrent « spontanément » aux lotissements illicites, avec la tolérance des autorités qui engageront, par la suite, les opérations de régularisation et d'équipement. Morched Chabbi a remarquablement montré ce processus en œuvre dans la périphérie de Tunis (Chabbi, 1986).

L'assise urbaine et citadine, stratifiée au fil des siècles, fortement renouvelée par la croissance récente, autorise les réactions et les recompositions face aux sollicitations venues de l'extérieur de la ville : « Il importe de comprendre que si le peuple subit les effets des décisions prises à grande distance, il reste capable d'agir et de réagir, de bricoler son propre monde avec

les éléments à portée de la main, trouvés sur place» (Hopkins, 1983). L'émergence d'une nouvelle citoyenneté, composite, est attestée par les pratiques commerciales, l'artisanat et les activités informelles, par les nouveaux lieux et les nouvelles pratiques de sociabilité, par l'attachement au quartier et à ses symboles (équipe sportive, marabout...), par une mobilisation sur les questions relatives à l'équipement et au fonctionnement des quartiers (Miossec, 1987; Berry-Chikhaoui, 1994). Ces pratiques témoignent de la grande vitalité de la production de l'urbain, à partir du local, entre les mailles, parfois larges, du canevas des Plans d'Aménagement Urbain et des Schémas Directeurs.

L'encadrement territorial des quartiers, qui s'est resserré avec la multiplication de secteurs (34), à la tête desquels se trouve le *omda*, avec l'essor des syndicats de copropriétaires, des Comités de quartier et des associations, lesquels s'ajoutent à la cellule du Parti (35), permet de faire remonter de nombreuses revendications émanant des citoyens. Les responsables des différentes entités qui viennent d'être citées jouent le rôle de courroies de transmission, de *turjumân al-dawla*. C'est à eux qu'incombe, ainsi qu'aux fonctionnaires du maintien de l'ordre, une mission continue de veille et d'information, afin de maintenir la paix sociale et d'éviter toute dérive dangereuse, idéologique, religieuse ou sociale. Chacun de ces «ilotiers» a, à des degrés variables, un rôle d'intercesseur et d'informateur. Celui-ci est essentiel afin de «faire remonter» et contribuer à faire aboutir les revendications en matière d'équipement, de VRD et de branchement, d'apurement du foncier, d'attribution de logements, de desserte par les moyens de transports collectifs, d'emploi et, en règle générale, de mieux-vivre. En se créant chacun une clientèle, ces intermédiaires sont à la tête d'un petit réseau qui sert de canal le long duquel se diffusent l'information et la régulation.

\*  
\*\*

L'expérience tunisienne illustre une certaine efficacité dans la réalisation de l'urbain, dans le fonctionnement de l'économie urbaine, dans la régulation sociale. Des lacunes persistent cependant. Elles sont liées à un trop-plein de textes parfois imprécis ou inadaptés, à des moyens insuffisants face aux besoins des citoyens : «Les progrès de la civilisation n'exposent pas seulement les hommes à beaucoup de misères nouvelles, ils portent encore la société à soulager des misères auxquelles, dans un État à demi policé, on ne songeait pas» (Alexis de Tocqueville). Or la Tunisie, État policé, a atteint depuis longtemps un haut degré de besoins qui vont de l'appropriation foncière à l'accès à la culture et aux loisirs. Des tensions sont inévitables, mais elles n'ont pas abouti à des ruptures. Soit l'État a répondu aux attentes des citoyens, soit

(34) Le secteur est une subdivision de la délégation, elle-même partie d'un gouvernorat.

(35) Presque jusqu'à la fin de la présidence d'Habib Bourguiba, la cellule du Parti était celle du PSD, Parti Socialiste Destourien, alors parti unique. Aujourd'hui, dans le cadre du multipartisme, il s'agit de celle du Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD), très fortement majoritaire à côté du Parti Communiste, de celui de l'Unité Populaire (PUP), du Parti Socialiste Progressiste (PSP), du Rassemblement Socialiste Progressiste (RSP) et de l'Union Démocratique Unioniste (UDU), tous partis légalement reconnus. Par contre le Parti Ouvrier Communiste Tunisien, le Parti des Comités Populaires, *Talâ' al-Wahda*, *al-Ba'ith* et le Rassemblement pour le Maghreb Unifié ne sont pas reconnus en tant que partis. Le Mouvement de la Tendence Islamiste (*Nahdha*) est, quant à lui, interdit.

il a laissé ceux-ci répondre par eux-mêmes à la demande qu'ils manifestaient, à condition qu'elle ne soit pas « stratégique » pour l'État, celui-ci s'efforçant, ultérieurement, d'engager la régularisation des actions spontanées menées par les particuliers.

Le mode de fonctionnement n'est pas fondamentalement remis en cause par les protagonistes. Un flou suffisant est entretenu ; ainsi, dans les intervalles, les soupapes de sûreté, les régulations, les « combinaisons » peuvent fonctionner. Les quartiers d'habitat spontané ont évolué comme tels, sous réserve qu'il n'y ait pas de débordement social. La vigoureuse action d'encadrement et de régulation a bénéficié de suffisamment de moyens pour juguler ce risque. Ces moyens sont issus, pour partie des finances publiques et pour partie de l'épargne des ménages eux-mêmes, servie par une croissance économique forte, laquelle soutient, à son tour, les interventions massives du secteur public.

L'évolution des espaces urbains eux-mêmes, du fait de l'extension physique des villes, porte cependant en germe d'inévitables réformes en matière d'urbanisme. Le maintien d'une conduite éclatée, sectorielle et donc fragmentée, est désormais difficile, voire périlleux. Ce changement d'échelle doit s'accompagner d'une révision des principes et des cadres de gestion de l'urbain, procédure déjà engagée avec la revalorisation en cours des échelons locaux et régionaux.

Les perspectives, dans le contexte d'une internationalisation renforcée – dont les échéances, en ce qui concerne la ZLE, sont proches (2007) –, sont celles d'une relance de la compétitivité des villes tunisiennes, de certaines villes tunisiennes tout au moins. Si la métropolisation de la capitale est inévitable, le positionnement, dans cette perspective, de Sfax et de Sousse impose des efforts plus importants. La mise à niveau requiert encore plus d'énergie pour les villes, agglomérations et conurbations secondaires de l'axe du littoral oriental que pour la capitale. Par contre, pour les petites et moyennes villes de l'intérieur, l'amélioration de leur efficacité sera plus problématique.

Ceci amène à supposer une **gouvernance à géométrie variable**, susceptible de porter ses fruits dans le domaine de l'efficacité urbaine pour quelques rares grandes villes et régions urbaines de l'axe littoral oriental, où la culture d'entreprise et les capitaux autorisent une montée en puissance, toujours accompagnée par l'État, mais susceptibles de s'affranchir de son corset. Dans ces localités, il est tout à fait envisageable de concevoir une participation décisive des citoyens au « bon » fonctionnement de leur cité. Cette nouvelle synergie est d'ailleurs nécessaire afin que de nouvelles aménités puissent y éclore pour y favoriser un surcroît de performances – un impératif si l'on veut arrimer un peu plus la Tunisie au grand large. Pour le reste du tissu urbain, force est de constater que, malgré une amélioration d'envergure, les capacités demeurent minces. La base économique de ces localités, souvent de petite taille et principalement situées dans l'intérieur du pays, est insuffisante, tout comme la masse critique d'acteurs locaux ainsi que les moyens techniques, humains et financiers que l'État y a affectés.

Il est du devoir de l'État de continuer à épauler ces localités alors qu'il peut s'accommoder d'une compétence partagée le long de l'axe urbanisé du dynamique littoral oriental. Ce traitement différencié du territoire et de la

société tunisienne n'est pas nouveau, puisqu'il a fait la force de la Tunisie des Beys (Ibn 'Abi Dhiyaf, 1873, Cherif, 1984). Reposer le problème urbain de cette façon devrait permettre de moduler les mutations qui s'annoncent. Des avancées significatives sont possibles sous réserve de donner aux opérateurs, traditionnels et nouveaux, un cadre général dans lequel leur action peut s'épanouir en s'adaptant aux réalités locales et aux enjeux spécifiques liés au positionnement de chaque localité par rapport à son réseau relationnel. Les angles de lecture de l'urbain doivent donc être amplifiés. Le traitement de l'intra-urbain, tant spatial que social, doit s'opérer avec une volonté forcenée d'amortir les tensions et d'éviter les fêlures, les fractures du tissu organisationnel et fonctionnel de la ville; cette logique de l'interne nécessite une bonne connaissance des registres sur lesquels la régulation peut ou ne peut pas s'effectuer, une perception correcte des limites au-delà desquelles le risque fait place au danger, puis à la crise. Le traitement du relationnel entre chaque ville et ses partenaires doit s'assurer de la mobilisation de toutes les énergies et de la recherche de toutes les opportunités. L'efficacité ne peut venir que d'une bonne appréhension de la capacité de la ville à gérer cette nouvelle dynamique économique, tant sur le plan technique (besoins en compétences, en facilitations, en investissements, en emplois qualifiés, etc., pour réussir une percée économique; bon liant interne du tissu entrepreneurial local et bonnes connexions avec l'extérieur, etc.) que sur celui des impacts (perturbation de l'équilibre antérieur – spatial, environnemental, social, politique, etc. – et capacité à rétablir un nouvel équilibre dans la dynamique, dans le mouvement). Ce renouveau de la compréhension des enjeux urbains s'avère nécessaire pour les protagonistes et les acteurs du champ urbain et pour tous les intervenants, y compris les citoyens ordinaires.

Sans dramatiser, car la situation n'est pas dramatique, la Tunisie s'engage d'un pas assuré, mais avec prudence, sur cette voie de réformes. Le chemin a été déblayé par la structuration qui a été opérée dans les décennies précédentes (réglementation, instruments, institutions...) et par les résultats atteints par la Tunisie urbaine (qualité des infrastructures et des équipements, amélioration de l'habitat et des quartiers, performances économiques). La Tunisie s'y engage de façon mesurée, car consciente des enjeux et des risques. Vieille société citadine, fortement renouvelée et enrichie par l'apport des néo-citadins, elle sait que la ville est un tout et que toute modification profonde d'un segment a des répercussions qui peuvent être radicales sur l'ensemble. Les autorités tunisiennes ont pris l'habitude, depuis longtemps, de gérer, de front, l'ensemble des problèmes, afin de ne pas laisser se creuser, dans un secteur quelconque, un fossé dont l'élargissement pourrait lézarder tout l'édifice. Cette gestion tous azimuts aboutit à une production urbaine médiane, sans extrêmes excessifs, ce qui rend possible le maintien de la cohésion d'une société qui se recompose sans cesse; une voie médiane, qui, par certains aspects, ne peut donc être grandiose, mais qui n'est pas médiocre non plus et qui, surtout, minimise les impasses (36).

---

(36) Au sens figuré, puisque, au sens propre, celles-ci sont une spécificité de l'urbanisme arabo-islamique et, qu'au-delà de la médina et des *rbats*, on retrouve, dans la ville tunisienne, ces trames en impasse dans les nouveaux quartiers spontanés



## BIBLIOGRAPHIE

- ABDELKAFI Jellal, 1989, *La médina de Tunis*, Paris, éd. du CNRS, 279 p.
- ARRU, 1983, *La réhabilitation au cours du VI<sup>e</sup> Plan, évaluation des besoins, des priorités et des capacités de financement et de réalisation*, Tunis, 35 p. + annexes.
- 1984, *Préparation du Cinquième projet urbain. Évaluation des priorités et des coûts d'intervention dans les quartiers à réhabiliter des Gouvernorats du Nord-Ouest, Centre-Ouest, Sud et dans le District de Tunis*, multipagination.
- ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 347 p.
- BAIROCH, 1997, *Victoires et déboires*, éd. Gallimard, coll. Folio, 1111 p.
- Banque mondiale, 1978, *Tunisia : Second urban development project*. Staff appraisal report, Washington, 64 p.
- 1982, *Tunisie, étude du secteur du logement*, Washington, 122 p.
- 1986, *Staff appraisal Report. Republic of Tunisia, Fourth urban development project*, Washington, 66 p.
- 1987, *Rapport d'évaluation rétrospective, République tunisienne, Deuxième projet de développement urbain*, Washington, XIII + 33 + 48 p.
- 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington, 346 p.
- 1991, *Managing development : the governance dimension*, Washington, 62 p. + annexes.
- 1996, *Tunisie : intégration mondiale et développement durable. Choix stratégiques pour le 21<sup>e</sup> siècle*, Washington, 78 p.
- 1997, *L'État dans un monde en mutation*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington, 290 p.
- BEN NEFISSA Sarah, 1997, Réflexions critiques sur la gouvernance urbaine au Maghreb, communication orale, réunion de travail sur l'axe III, *Systèmes urbains et reconfigurations territoriales dans le Monde arabe* (du local au mondial), UR-BAMA, note interne, 3 p.
- BERRY Isabelle, 1986, *Le secteur non structuré dans la rue El Marr (Tunis)*, Mémoire de maîtrise, Univ. Paul-Valéry, UFR de Géographie, 246 + XXXIX p.
- BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, 1994, *Quartiers et sociétés urbaines : le faubourg sud de la médina de Tunis*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université de Tours, 652 p.
- BERRY-CHIKHAOUI Isabelle, 1997, Le logement social « mis à niveau », *Maghreb-Machrek*, (157), p. 47-57.
- BOUKRAA Ridha, 1997, Extension urbaine, tourisme et naissance de la plage comme espace balnéaire à Hammamet. Communication au Colloque *Politique de la ville, tourisme et extension urbaine*, Hammamet, à paraître.
- BOUSNINA Mongi, 1991, *Développement scolaire et disparités régionales en Tunisie*, Publications de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Tunis, 471 p.
- CHABBI Morched, 1986, *Une nouvelle forme d'urbanisation à Tunis. L'habitat spontané péri-urbain*, Thèse de Doctorat, Urbanisme, Univ. Paris-Val-de-Marne, 430 p.
- CHAKER Khaled, 1981, *La politique urbaine en Tunisie*, Thèse de Doctorat, Aménagement régional et urbain, Univ. Aix-Marseille, 252 p.
- CHAKER Khaled et KARRAY Noureddine, 1981, La portée des outils de planification urbaine en Tunisie, *Revue Tunisienne de l'Équipement*, n° 36, p. 5-16.
- CHARLICK Robert, 1991, *Governance*. Working Paper, US-AID, 22 p.
- CHARMES Jacques, 1983, Le secteur non structuré en Tunisie : son importance, ses caractéristiques et ses possibilités de promotion, *Cahiers de l'ORSTOM, Série Sciences Humaines*, XIX, (1), p. 107-117.

- CHERIF Mohammed-Hédi, 1984, *Pouvoir et société dans la Tunisie de Husayn Bin 'Ali (1705-1740)*, Publications de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université de Tunis, 378 et 299 p.
- DAT, 1976 a, *Travaux préliminaires pour l'élaboration d'un code de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, documents d'analyse et propositions, règlement d'urbanisme*, Tunis, 14 p., doc. interne, ronéo.
- DAT, 1976b, *idem*, (note sur le canevas-type proposé pour les réglementations des villes), Tunis, 4 p. + annexes, doc. interne, ronéo.
- DGATU, 1989, *Pour une nouvelle politique foncière*, in Actes du Séminaire national : Aménagement du territoire et développement urbain, ministère de l'Équipement et de l'Habitat, p. 105-110.
- DIRASSET-SIDES, 1986, *Étude sectorielle habitat*, District de Tunis, 219 p.
- DIRASSET, 1987, *Le secteur privé du logement en Tunisie*, Tunis, 47 p.
- DIRASSET-GROUPE HUIT-IGIP, 1996, *Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National, étude stratégique*, Rapport de 1<sup>re</sup> phase, ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, 6 vol., p.m.
- 1996, *Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National, étude stratégique. Unité nationale et ouverture mondiale*, Rapport de 2<sup>e</sup> phase, ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, 1 vol., p.m.
- DIRASSET, 1997, *Légende urbaine unifiée*, ministère de l'Équipement et de l'Habitat, Tunis, 35 p.
- FARVACQUE-VITKOVIC Catherine et GODIN Lucien, 1997, *L'avenir des villes africaines. Enjeux et priorités du développement urbain*, Banque mondiale, Washington, 178 p.
- GODIN Lucien, 1987, *Préparation des projets urbains d'aménagement*, Banque mondiale, Washington, 216 p.
- Groupe HUIT, 1973, *Villes et développement*, DAT, Tunis, 636, 296, 256 p. + atlas.
- 1977, *Étude de factibilité « CIMER »*, DAT, Tunis, 144 p. + annexes.
- Groupe HUIT-CACHE, 1982, *L'habitat en Afrique et sa production. Réflexion prospective*, Plan Construction, ministère de l'Urbanisme et du Logement, Paris, 176 p.
- Groupe HUIT-SIDES-BREEF, 1989, *Projet de développement municipal*, ministère de l'Intérieur, Tunis, 49 p.
- HARDING (A.), 1993, Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative, in Biarez et Nevers (dirs), *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT, p. 475-494.
- HENIA Abdelhamid, 1995, *Propriété et stratégies sociales à Tunis à l'époque moderne*, Publications de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Tunis I, 1213 p.
- HOPKINS Nicholas S., 1983, *Testour ou la tranformation des campagnes maghrébines*, Tunis, Cérès Productions, 159 p.
- IBN 'ABI DHYAF Ahmed, CIRCA 1873, *Ithaf 'Ahl az-Zaman bi 'Akhbar Muluk Tunis wa 'Ahd al-'Aman*, rééd. 1963-1966, MTE, Tunis, 8 vol.
- IFU-ARRU-ENPC, 1990, *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Tunis, ARRU, 207 p.
- LAIIDI Zaki, 1989, *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard, 358 p.
- LAIIDI Zaki (dir.), 1992, *L'ordre mondial relâché*, Paris, Presses de la FNSP et BERG, 263 p.
- LAIIDI Zaki, 1994, *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 333 p.
- LANUS Juan Archibaldo, 1997, *Un monde sans rivage. État, Nation et Globalisation*, Paris, Economica, 192 p.
- LE GALES Patrick, 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 45, (1), p. 57-95.
- 1997, Quels intérêts privés dans les villes européennes? in Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès (dirs), *Villes en Europe*, p. 231-254.

- Ministère de l'Équipement et de l'Habitat, 1989, Séminaire national *Aménagement du territoire et développement urbain*, Tunis, 146 et 29 p.
- 1996, *Rapport national pour la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains*, Habitat II, Istanbul, 83 p.
- Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, 1996, *Études d'impact sur l'environnement : l'expérience tunisienne*, ANPE-GTZ, Tunis, 223 p.
- MIOSSEC Jean-Marie, 1985a, Urbanisation des campagnes et ruralisation des villes en Tunisie, *Annales de Géographie*, p. 38-62.
- 1985b, Recherche urbaine et politique urbaine en Tunisie, in *Citadins, villes, urbanisation*, Tours, URBAMA, p. 61-86.
- MIOSSEC Jean-Marie et SIGNOLES Pierre, 1985, Les politiques urbaines en Tunisie, in *Les politiques urbaines dans le Monde arabe*, Études sur le Monde Arabe, Paris, Sindbad, p. 183-202.
- MIOSSEC Jean-Marie, 1987, From suq to supermarket in Tunis : a problematic evolution, in *Retailing environment in developing countries*, Routledge, p. 227-242.
- 1988, La politique d'habitat en Tunisie depuis l'indépendance, in *Habitat, État, Société au Maghreb*, éd. du CNRS, p. 17-35.
- 1996, *Le tourisme en Tunisie. Un pays en développement dans l'espace touristique international*, Thèse de Doctorat d'État, Géographie, Univ. Tours, 1333 p.
- 1997, Hammamet, au-delà du tourisme. Communication au Colloque *Politique de la ville, tourisme et extension urbaine*, Hammamet, à paraître.
- *Identité tunisienne : de la personnalité géographique d'un pays du Maghreb, du Monde Arabo-islamique et de la Méditerranée*, Conférence prononcée le 2 avril 1997 devant les auditeurs de la promotion « Président Nelson-Mandela » du Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie Modernes (CHEAM), 29 p., à paraître.
- ONTT, 1974, *Structure formelle des plans et règlements d'aménagement détaillé*, Tunis, 9 p.
- OSMONT Annik, 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 309 p.
- RAMONET Ignacio, 1997, *Géopolitique du chaos*, Paris, Galilée, 163 p.
- SHIHATA Ifti, 1991, *The World Bank in a changing world*, Martinus Nijhoff, 488 p.
- SIDES-Groupe HUIT-BREEF, 1991, *Projet de développement municipal*, Tunis, 259 p.
- SIGNOLES Pierre, BELHEDI Amor, MIOSSEC Jean-Marie, DLALA Habib, 1980, *Tunis, évolution et fonctionnement de l'espace urbain*, ERA 706 et CIEM, fasc. 6, Univ. tours, 259 p.
- SIGNOLES Pierre, 1985, *L'espace tunisien : capitale et État-Région*, URBAMA, Tours, fasc. 14 et 15, 1041 p.
- SINET Anne, 1996, Les finances locales, in DIRASSET-Groupe HUIT-IGIP, 1996, *Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National, étude stratégique*, Rapport 1<sup>re</sup> phase. Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, livre 3, p. Z1-Z15.
- SIVARAMAKRISHNAN (K.C.), GREEN Leslie, 1986, *Metropolitan Management. The Asian Experience*, Oxford University Press, 290 p.
- TAYACHI Hassan, 1976, *Les cités populaires de Mateur*, Mémoire de maîtrise, Géographie, Univ. Tunis, 149 p., ronéo.
- 1982, *Les cités « populaires » programmées : solution à l'habitat spontané à Tunis*, Publications de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université de Tunis, 393 p.
- TEKARI Bechir, 1983, *Le cadre juridique de l'aménagement urbain en Tunisie. Essai sur le rôle du Droit en matière d'urbanisme*, Thèse de Doctorat d'État, Droit public, Univ. Tunis, 501 p.
- TOUNAKTI Béchir, 1977, Tunisie : la politique urbaine, *Urbanisme*, (159), p. 88-92.

## LISTE DES SIGLES

AFH : Agence foncière de l'habitat  
AFI : Agence foncière de l'industrie  
AFT : Agence foncière du tourisme  
ANPE : Agence nationale pour la protection de l'environnement  
APAL : Agence pour la protection et l'aménagement du littoral  
ARRU : Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine  
CATU : Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme  
CIAT : Comité interministériel à l'aménagement du territoire  
CCL : Caisse des collectivités locales  
CNEL : Caisse nationale d'épargne-logement  
CPSCL : Caisse nationale de prêts et de soutien aux collectivités locales  
CU : Code de l'urbanisme  
DAT : Direction de l'aménagement du territoire  
DGAT : Direction générale de l'aménagement du territoire  
DGATU : Direction générale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme  
DPM : Domaine public maritime  
FCCL : Fonds commun des collectivités locales  
FOPROLOS : Fonds pour la réalisation des logements des salariés  
HSPU : Habitat spontané péri-urbain  
MEAT : Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire  
MEH : Ministère de l'équipement et de l'habitat  
OMVVM : Office de mise en valeur de la vallée de la Méjerda  
ONAS : Office national d'assainissement  
ONTT : Office national du tourisme tunisien  
OTD : Office des terres domaniales  
PAD : Plan d'aménagement de détail  
PAU : Plan d'aménagement urbain  
PDU : Plan directeur d'urbanisme  
PDM : Projet de développement municipal  
PIF : Périmètre d'intervention foncière  
PNRLR : Plan national de résorption des logements rudimentaires  
PNRPQ : Programme national de régularisation des quartiers populaires  
PPI : Périmètre public irrigué  
RUC : Règlement d'urbanisme et de la construction  
SDA : Schéma directeur d'aménagement  
SDATN : Schéma directeur d'aménagement du territoire national  
SETPH : Secrétariat d'État aux travaux publics et à l'habitat  
SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire  
SNIT : Société nationale immobilière de Tunisie  
SONEDE : Société nationale d'exploitation et de distribution de l'eau  
SPROLS : Société de promotion des logements sociaux  
STEG : Société tunisienne d'électricité et de gaz  
ZLE : Zone de libre échange

# **LES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN EN ALGÉRIE : FORMES NOUVELLES, CONTENUS ANCIENS ?**

**Rachid SIDI BOUMEDINE\***

## **I. De quelques considérations préliminaires... en guise d'introduction**

Ce qu'il y a de remarquable avec les instruments d'urbanisme en général et, en particulier, avec les Plans d'urbanisme, sur lesquels nous allons concentrer notre attention dans cette contribution, c'est leur apparente universalité comme outils d'organisation urbaine. C'est pourquoi il m'est apparu nécessaire de commencer mon propos par le rappel de quelques « évidences », en ce qu'elles seront indispensables à mes développements ultérieurs.

### **1. Les formes des Plans d'urbanisme**

Comment se présentent ces Plans ? En d'autres termes, que formulent-ils ou que veulent-ils formuler ? Ils comportent au moins trois dimensions :

- D'abord, une proposition d'organisation de principe de la ville (et de ses parties) existante et projetée à terme : c'est ce qu'on appelle, selon le cas, schéma de structure, plan d'affectation des sols, schéma d'organisation. C'est la partie plan d'aménagement. Elle est accompagnée (ou elle contient, selon les cas) d'un plan général des infrastructures (réseaux) et des équipements principaux.

- Ensuite, des règles d'utilisation du sol : celles-ci définissent des intensités (densités diverses, surfaces constructibles) et des modalités géométriques d'occupation (volumes, hauteurs, prospects, alignements, etc.). Ces règles sont plus ou moins souples ou contraignantes selon leur échelle d'expression, leur but.

- Le Plan comporte enfin des dispositions temporelles qui déterminent ou préfigurent les phases de l'extension urbaine (ou celles des restructurations internes projetées) et les conditions de déclenchement des opérations correspondantes.

Mais ces Plans ne contiennent pratiquement jamais de dispositifs visant à articuler et organiser des cohérences dans le fonctionnement des activités urbaines. Ils n'envisagent pas d'agir sur les acteurs et les facteurs ayant un effet direct ou indirect d'aménagement, mais uniquement sur les conditions auxquelles doit obéir telle ou telle activité humaine (habitat, production, services...) dès lors qu'elle occupe ou pourrait avoir une localisation ou une implantation déterminée.

En d'autres termes, toute action qui pourrait se traduire par un changement du cadre matériel doit obéir à une condition de localisation (conformité au

---

\* Institut de Sociologie, Université d'Alger et URBAMA, UMR 6592 du CNRS, Univ. Tours.

schéma d'organisation de la ville) et à des conditions d'implantation (règlement par zone, plan d'occupation du sol).

## 2. *L'État et le Plan d'urbanisme*

En Algérie, rien – ou presque rien – ne change en apparence au cours du temps (post-Indépendance) dans l'énoncé des textes instituant les instruments successifs de l'aménagement urbain ; et pourtant, tout change...

Ce constat me conduit à formuler une deuxième série de considérations, nécessaires dans la tentative à laquelle je vais m'employer par la suite, de procéder à une séparation entre les fonctions explicites du Plan d'urbanisme (la rationalisation de l'organisation de l'occupation des espaces urbains) et ses fonctions implicites (assurer une régulation sociale, avec ce qu'elle implique d'exercice de la violence symbolique par l'État). Ces considérations tournent donc, inéluctablement, autour du rôle dévolu à l'État (et/ou à ses démembrements) dans la conception et la mise en œuvre des Plans d'urbanisme.

L'État intervient dans le domaine urbain de manière multiforme, selon principalement trois angles d'attaque :

- En premier lieu, il est producteur de règles du jeu : nature, forme et portée des Plans ; prescriptions, cahiers des charges ; délivrance des permis de construire, de lotir, etc. Il veille aussi à leur mise en œuvre à travers les Plans concrets des villes, et s'assure de leur respect.

- En deuxième lieu, il est maître d'ouvrage en ce qui concerne les infrastructures et équipements de différents niveaux. C'est lui qui, d'une part, rend les sols urbains aptes à accueillir des fonctions déterminées et qui réalise, d'autre part, les ouvrages ou constructions d'intérêt général. En d'autres termes, c'est lui qui valorise – et ce, de manière différenciée – les différentes parties constitutives de la ville, à travers la nature de leur affectation, l'intensité et la qualité des aménagements qu'il y engage.

- En dernier lieu, il détermine – en y associant d'autres corps de règles qui traduisent des politiques spécifiques – les conditions d'accès à ces différentes parties de la ville, donc à ces valeurs ajoutées (1). Il faut néanmoins préciser que cette détermination des conditions d'accès peut se faire d'une manière directe – par réservation d'un espace ou la définition d'un projet – ou, au contraire, indirectement – en jouant, par exemple, sur des modalités diverses (taille des parcelles, modalités de paiement, etc.).

Comme les Plans sont des documents passifs, puisqu'ils ne servent à régler – du moins en apparence – que des questions liées à la localisation (au moment où on veut localiser un projet quelconque) ou à la morphologie (règlements généraux de construction), l'État met en œuvre des dispositifs

---

(1) Dès lors que des aménagements sont réalisés après que le Plan eut décidé de l'affectation des sols à des fonctions, ceux-ci sont valorisés, mais les intensités d'investissement ne sont pas les mêmes pour toutes les zones. Aussi l'affectation de terrains au « logement social » ou à des lotissements n'est-elle pas indifférente, pas plus que le fait de fixer une taille de lots à 150 m<sup>2</sup> ou à 450 m<sup>2</sup> ; il s'opère donc une sélection dans tous les cas de figure, que ce soit (implicitement) par l'argent ou par des critères d'attribution administrés.

d'ajustement, de règlement des contradictions, d'arbitrage, indispensables pour qu'il apparaisse comme le garant du respect des règles.

Ce peut-être, par exemple lorsqu'il s'agit de résorber des tensions internes à ses propres appareils, la création de commissions telle que la Commission technique de choix de terrains (2), dont le rôle est d'arbitrer entre des pouvoirs internes sous le couvert d'affecter des terrains à des fonctions sociales ou des projets sociaux contradictoires, sinon antagoniques. Cette contradiction (ou cet antagonisme) procède parfois du décalage entre le projet urbain dominant, matérialisé par le Plan d'urbanisme, et l'occupation effective des sols urbains (ou à urbaniser) : face à une telle situation, l'action de l'État repose souvent sur l'argument de la mise en conformité (des règles d'hygiène, de construction, etc.). Il n'est pas rare alors que, en de telles circonstances, la violence symbolique cède le pas à la violence physique : déguerpissement, éradication, expulsion, etc.

Ces deux types de dispositifs, destinés l'un et l'autre à régler des contradictions, constituent donc une partie du dispositif global de (re)distribution de la rente urbaine, qui résulte directement de l'action de l'État. Le dessin du Plan constitue alors la carte de localisation des rentes différentielles. Le dessein du Plan est de permettre ces redistributions en les rendant les plus acceptables possibles. A cette fin, la fausse neutralité technique du Plan (universalité) (3) est d'un intérêt (4) manifeste pour conduire l'action de régulation sociale, menée par l'État et les groupes qui le dominent ou le contrôlent.

## II. Les instruments d'urbanisme en Algérie (1962-1990)

Nous nous proposons de concentrer notre attention sur les Plans d'urbanisme en tant qu'ils nous paraissent être des documents significatifs de l'évolution d'ensemble des différents dispositifs (instruments, organes) de l'aménagement urbain : ils autorisent d'en cerner la philosophie de base et permettent de présenter, sous une forme synoptique, les contenus des différents textes portant Plan d'urbanisme (5).

(2) La Commission technique de choix de terrains est une procédure héritée de la colonisation, c'est-à-dire ancienne. Elle consiste à vérifier si le terrain destiné à un ouvrage remplit les conditions techniques (eau, gaz, voirie, servitudes) pour son utilisation. En théorie, le « demandeur » n'a pas voix au chapitre ; en réalité, selon son poids dans l'appareil, il peut, de fait, saisir et faire entériner son choix de localisation ou avoir à se soumettre aux décisions de la Commission. Indirectement, celle-ci a à gérer des rapports de force entre le secteur demandeur – i.e. le ministre en charge – et les secteurs « techniques » – i.e. leurs ministres de tutelle – membres de la Commission. Les exemples sont trop nombreux pour être cités ici.

(3) Universalité au sens que donne à ce terme P. Bourdieu. Le Plan doit apparaître comme fondé uniquement sur des analyses scientifiques, sous-entendu objectives et dont la validité serait universelle.

(4) Une condition nécessaire pour que le Plan ne soit pas perçu dans sa nature d'outil de régulation sociale, de distribution du revenu social, d'outil de domination, est qu'il masque cette réalité par une neutralité toute « technique ».

(5) Les textes fondamentaux sont réunis dans les documents suivants : SIDI BOUMEDINE Rachid, 1997 : *Textes législatifs et réglementaires actuels en matière d'aménagement, d'urbanisme, du foncier et de régulation foncière et immobilière en Algérie, 1985-1993*. Volume 1 : Institutions, Urbanisme, Aménagement. Tours, Travaux et Documents d'URBAMA, (3 a), CNRS et Univ. Tours, 128 p. ; SIDI BOUMEDINE Rachid, 1998 : *ibid.*, (vol. II : Foncier, Régularisations foncières et immobilières), Travaux et Documents d'URBAMA, (3 b), à paraître.

## 1. *L'évolution générale*

A l'Indépendance de l'Algérie (juillet 1962), l'ensemble des lois d'origine coloniale a été reconduit – à l'exception de « leurs dispositions contraires à la souveraineté nationale » – par une loi adoptée en décembre 1962.

Au début des années soixante-dix, une ordonnance (1973) a exigé de toutes les institutions qu'elles engagent la rédaction de nouveaux textes pour que le remplacement des anciens soit effectif au plus tard en juillet 1975.

Compte tenu de ces éléments, à savoir l'élaboration d'une législation nouvelle à partir du début des années soixante-dix, nous pouvons distinguer trois étapes d'évolution :

### *Première étape : de 1971 à 1985 (environ)*

C'est au cours de cette période que l'État a entrepris sa politique de nationalisations : entamée en 1967 par les secteurs minier et bancaire, elle s'est poursuivie par le secteur des hydrocarbures (1971), puis par la nationalisation des terres agricoles [avec mise en place d'une réforme agraire (1973)] : l'État est alors à la fois le concepteur central et unique des politiques de développement et leur maître d'œuvre quasi unique.

En matière d'aménagement urbain, l'État a ainsi prolongé l'existence de structures existantes (CADAT) ou en a créé de nouvelles (ETAU, ECOTEC) (6); il a conçu des outils spécifiques pour ses grands projets [circulaires relatives aux Zones Industrielles (ZI) en 1974, aux Zones d'Habitat Urbaines Nouvelles (ZHUN) en 1975] (7).

La logique de leur création transparait dans le fait que c'est le projet de création de 1000 emplois (ou 1000 logements pour les ZHUN) qui détermine leur mise en œuvre (étude et aménagement) (8).

Du fait que l'État a le monopole (et la charge) des infrastructures et de tous les équipements, y compris même du logement, il s'assure la maîtrise du foncier par l'octroi aux municipalités du monopole sur les transactions foncières.

---

(6) La CADAT (Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire), créée dans le cadre du Plan de Constantine (1961), a continué à fonctionner jusqu'à sa restructuration en 1983. Elle a été de tout temps un organisme aménageur. zones industrielles d'abord, lotissements d'habitat ensuite. Son action a été étendue aux études d'urbanisme dans le milieu des années soixante-dix : elle en a pratiquement eu le monopole jusqu'en 1983.

L'ETAU (Bureau central d'Architecture et d'Urbanisme) a été créé par le ministère des Travaux publics en 1967. Il a évolué vers les études d'architecture jusqu'à sa restructuration en 1983.

L'ECOTEC (Bureau Central d'Études Économiques et Techniques), créé par le secrétariat d'État au Plan à la même période, était au départ un outil de consultation ; il a évolué vers les études d'architecture, pour devenir, dès le milieu des années soixante-dix (travaux sur l'Université de Constantine dessinée par Oscar Niemeyer), une entreprise de réalisation, et ce jusqu'à sa restructuration en 1983.

(7) ZHUN. Zones d'Habitat Urbaines Nouvelles. Ce principe, énoncé dans la circulaire de 1975, est de concevoir logements et équipements dans un ensemble intégré, équivalent des ZAC en France.

(8) Lorsqu'une tranche de 1000 logements est programmée et localisée, elle donne lieu à la création d'une ZHUN. De ce fait, dès que l'État eut cessé de lancer de tels programmes, la procédure ZHUN est tombée en désuétude. Le même processus est mis en œuvre pour les Zones Industrielles dès que le niveau de l'emploi à créer atteint le millier ; il est tombé en désuétude pour les mêmes raisons.



Les Plans d'urbanisme qui sont ainsi produits reprennent le modèle de ceux conçus en 1958 pour la France, rendus applicables à l'Algérie en 1960 ; leur méthodologie d'élaboration est à peine remaniée. De fait, ces Plans préparent la ville comme réceptacle (9) aux décisions et actions de l'État, sans être intégrés dans le processus de planification ; malgré toutes les critiques (10) dont ils feront l'objet, ils demeurent opérationnels jusqu'en 1990.

*Deuxième étape : de 1985 à 1988*

Cette période peut être lue comme une phase de transition, au cours de laquelle s'amorce un certain nombre de reconsidérations.

Discrète, mais très significative à cet égard, est la loi de 1985. Celle-ci permet de régulariser les occupations irrégulières de terrains et prévoit l'accès à la propriété du sol par prescription acquisitive : de fait, l'État ne se définit plus comme unique propriétaire virtuel du sol offert à l'urbanisation ; de plus, il reconnaît indirectement la validité du droit traditionnel en basant cette prescription sur les actes de notoriété. Pour ce qui est des exploitations agricoles de l'État, elles ont été transformées (11) en Exploitations Agricoles Collectives (EAC) ou Individuelles (EAI) par attribution à des groupes ou à des personnes. Moins discret est le renoncement à la fois brutal et changeant de l'État à la mission – selon son dogme d'action passée – qu'il s'était fixée de répondre aux besoins de chacun en matière de logement..., puis de santé..., etc. (12).

(9) Certes, l'élaboration du Plan d'urbanisme fait appel à des perspectives fondées sur des hypothèses (de croissance, d'infléchissement...) qui servent à leur tour, par l'utilisation de ratios successifs (charges par emploi, puis emploi à l'hectare, ou bien taux d'occupation du logement acceptable/souhaitable à tel ou tel horizon, puis nombre de logements à l'hectare), à évaluer les « besoins » en surfaces « d'urbanisation ». Une fois ce Plan adopté, il ne sert pas – si ce n'est que les municipalités s'en inspirent parfois dans leurs demandes – aux décideurs du Plan national pour affecter des quotas ou des volumes de crédits spécifiques. Au contraire, après détermination par les autorités centrales des programmes que les collectivités locales doivent réaliser, ces dernières « cherchent » (cf. Commission de choix de terrain) une localisation appropriée, parmi les zones que le Plan d'urbanisme avait préaffectées (zoning), au type de programme concerné. Le Plan d'urbanisme n'est donc pas un « moment » de la décision, il ne prépare la ville que comme réceptacle aux (résultats des) décisions : c'est un plan passif.

(10) Il ne faut pas attendre ici de références bibliographiques faisant le point des critiques relatives au PUD et à ses « insuffisances ». Comme nous l'avons montré par ailleurs (cf. R. SIDI BOUMEDINE et M. TAIEB, *La recherche urbaine en Algérie : un état de la question*. Pratiques urbaines n° 14 INTERURBA et URBAMA, juillet 1996), il existe une très vaste littérature para-scientifique qui appuie le discours paradoxal et officiel sur « l'inefficacité » des Plans d'urbanisme, elle est trop vaste pour être listée.

(11) Les exploitations agricoles nationalisées et gérées par les collectifs de travailleurs (autogestion) selon des décrets pris en 1963 ont été morcelées en 1987 et affectées soit à des collectifs plus restreints (Exploitation Agricole Collective), soit à des individus (EA Individuelles) pour des parcelles plus réduites, qui en ont l'usufruit, mais ne sont pas propriétaires de la terre, qui reste domaniale.

(12) Dès la fin des années soixante-dix un nouveau slogan a fait son apparition : « L'habitat est l'affaire de tous ». En 1981, une loi a permis la vente à leurs occupants des logements publics. Ensuite, sont intervenues des restrictions en termes de critères d'accès au logement social, l'État portant ses efforts vers le logement promotionnel (i.e. destiné à la vente), tandis que, en même temps, il réduisait de façon conséquente ses programmes sociaux. En matière de santé, les tentatives de mettre fin à la gratuité des soins n'ont pas aussi bien réussi, devant les résistances fortes. Des formes indirectes ont été trouvées – en favorisant l'installation de médecins spécialistes privés – ce qui a vidé les hôpitaux –, en réduisant les crédits d'équipement et de fonctionnement des hôpitaux, il a incité ceux qui en avaient les moyens à aller à l'étranger, sinon dans des cliniques privées. Les actes médicaux à l'hôpital font désormais l'objet d'un paiement.

Ce désengagement est poussé à son maximum au plan économique, par le fait que l'État renonce désormais à concevoir et à conduire des politiques directives de développement. La loi de planification et la loi sur l'autonomie des entreprises (1988) libèrent les opérateurs publics de l'injonction administrative au profit de la relation contractuelle (13), alors même que, six mois plus tôt à peine, la loi portant sur l'Aménagement du Territoire (1987) était promulguée, et qui annonçait une série de plans directifs.

Les organes qui servaient de relais à l'État sont restructurés en entreprises, régionales ou spécialisées, à caractère purement commercial, relevant de fonds de participation, puis de holdings.

*Troisième étape : de 1988 à 1996*

Outre le renoncement au régime du parti unique, la Constitution de 1989 consacre la propriété privée, qu'elle garantit.

Une suite de lois, adoptées en 1990, marque définitivement le virage vers le libéralisme :

- Les lois sur la commune (n° 90-08) et la *wilaya* (n° 90-09) expriment concrètement, pour la première fois, le désengagement de l'État en matière de logement et d'emploi ; communes et *wilayas* cessent d'être des opérateurs économiques (14).
- La loi d'orientation foncière (n° 90-25) et celle qui lui fait immédiatement suite – loi sur la gestion du domaine public (n° 90-30) – abolissent les monopoles anciens. Elles rendent désormais possible la restitution des terres nationalisées à leurs anciens propriétaires.
- La loi sur l'urbanisme et l'aménagement (n° 90-29), enfin, comporte un objectif explicite, puisqu'elle assoit le droit de construction sur la propriété et réduit la possibilité pour l'État d'imposer directement ses orientations.

Les mots d'ordre qui balisent toute cette troisième période sont donc : libéralisme, (économie de) marché, privatisation, investissement privé (national ou étranger).

Même en ce qui concerne les produits de consommation courante, dont les prix ont parfois décuplé au cours de la période, le ministère du Commerce déclare invariablement : « *C'est la loi de l'offre et de la demande qui gouverne* ».

(13) Selon la loi de planification n° 02-88 de janv. 1988, les Entreprises Publiques Économiques (EPE) n'ont plus d'objectifs impartis par le Plan national. Au contraire, elles se fixent leurs propres objectifs et, dans la mesure où ceux-ci coïncident avec ceux du Plan, elles peuvent bénéficier d'avantages. Sinon, toutes les relations des EPE sont régies par la commercialité, le marché servant de régulateur.

(14) Les collectivités locales n'ont désormais plus de rôle économique direct, les Entreprises Publiques Locales devenant autonomes (loi n° 01-88). Dès lors qu'elles veulent réaliser un projet quelconque, elles doivent rechercher elles-mêmes leur financement auprès des banques. Les lois de 1990 (n° 90-08 et n° 90-09) réduisent d'ailleurs leur rôle aux équipements (santé, éducation) et aux infrastructures de base (eau, assainissement, voirie, éclairage public).

## 2. Les Plans d'urbanisme anciens et leur contenu (1962-1990)

On pourrait en effet facilement supposer que la toute puissance et le monopole de l'État se sont traduits, au cours des années soixante-dix, en matière de Plans d'urbanisme, par l'adoption d'un outil intégré au système de la Planification centralisée, comme il en existait déjà beaucoup dans les pays de l'Europe de l'Est.

Or, il n'en a rien été, hormis la parenthèse COMEDOR (15) : au moment de la transition entre les textes coloniaux et la nouvelle législation (1975), et par un subterfuge unique en son genre, une circulaire ministérielle datée de 1974, portant sur la Conférence technique interservices (à l'échelle de la *wilaya*) – dont l'un des rôles était l'examen des études de Plans d'urbanisme (16) –, a prorogé de fait les textes datant de la période coloniale. Mais il faut se référer à une annexe de cette circulaire, consacrée au contrat-type des études à réaliser pour ces Plans, pour trouver, quasi camouflée, la référence aux décrets de 1958 ; il reste bien entendu que la loi de 1973 rendait pourtant ces décrets caducs !

Plan d'urbanisme	
Décret 58.1463	Circulaire 1181 PU.2/74
<p>– « il trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels » (art. 1)</p> <p>« il comporte : (art. 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le tracé des principales voies de grande circulation à conserver, à modifier ou à créer, avec leurs caractéristiques ;</li> <li>– les emplacements réservés aux principales installations d'intérêt général et aux espaces libres ;</li> <li>– les avant-projets directs d'alimentation en eau et assainissement ;</li> <li>– un règlement qui fixe les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol justifiées par le caractère de l'agglomération ou de la région... ;</li> <li>– ces servitudes peuvent, le cas échéant, comporter l'interdiction de construire ».</li> </ul>	<p>– « il propose les solutions d'aménagement global de la commune. Pour chaque solution, il sera précisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– la délimitation des zones (habitat, activités...) et leur programme ;</li> <li>– les schémas de la voirie urbaine principale avec indication des caractéristiques principales ;</li> <li>– la répartition spatiale des équipements collectifs principaux à construire ;</li> <li>– le dispositif général de distribution d'eau, d'assainissement... d'alimentation en électricité et gaz ;</li> <li>– le règlement d'urbanisme précise les prescriptions particulières applicables à chaque zone : formes et dimension des parcelles, densités, prospects, servitude dont celle de <i>non aedificandi</i>, utilisation proscrite... »</li> </ul>

(15) Le COMEDOR : Comité permanent d'études, de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger, est un comité interministériel, créé en 1968 et placé sous la présidence du secrétaire général de la présidence. Le plan proposé pour Alger, appelé Plan d'Orientation Générale (POG) (approuvé par ordonnance en juin 1975), a été conçu comme outil de planification à long terme avec une série de « plans glissants » au cours desquels l'ensemble des actions prévues pour Alger, pour tous les secteurs, obéissait à une concertation préalable. Alger doit à ce Plan – remis en cause dès 1979 – l'essentiel de ses grandes infrastructures (autoroutes, énergie, alimentation en eau, etc.) actuelles et de ses équipements publics de toutes natures.

(16) Chaque étude réalisée pour l'élaboration ou dans le cadre du Plan d'urbanisme fait l'objet d'un examen par la Municipalité (commanditaire) et tous les services de la *wilaya* (département) réunis en Conférence inter-services. A la circulaire, diffusée par le ministère des Travaux publics, chargé de l'Urbanisme, et destinée à fixer les conditions de son fonctionnement, était jointe une annexe qui avait pour objet formel la fixation de la nature des prestations du bureau d'études contractant,

Avant de revenir sur les fonctions de ce véritable tour de passe-passe, il convient d'examiner le contenu du PUD selon les décrets de 1958, puis la formulation qui en était faite par la circulaire de 1974, avant d'en arriver à la loi de 1990. Comme nous l'avons déjà dit à propos des plans de villes (17) en général, tous ces instruments se caractérisent par un schéma d'organisation (Plan d'aménagement) et un règlement d'urbanisme qui donne les prescriptions pour chaque zone – car il s'agit bien d'un zoning : densités, prospects, servitudes dont celles de *non aedificandi*, etc.

Comme on pourra le remarquer, il n'y a de changement qu'en ce qui concerne la rédaction formelle des différentes missions dévolues au PUD (18) : on notera seulement que, dans la partie consacrée à l'habitat et aux équipements, la circulaire de 1974 demande que soit élaboré, en même temps que la délimitation des zones, leur programme. Cette demande est logique dans une situation où l'État est le seul décideur et le seul opérateur : cela lui permettra en effet – du moins théoriquement – d'utiliser ultérieurement ces zones comme réceptacles prédimensionnés.

Pendant près de vingt ans, de 1970 à 1990, des critiques n'ont pas cessé d'être adressées – y compris dans les documents officiels – à ces Plans d'urbanisme sous le prétexte principal qu'ils étaient incapables d'assurer la maîtrise de la croissance urbaine. Or, le corollaire de ces critiques, à savoir la dénonciation de « l'urbanisation anarchique » – appellation sous laquelle étaient englobés aussi bien les bidonvilles, les constructions non autorisées en ville que les constructions en zone rurale (relevant légalement de la seule autorisation de travaux) (19) –, ne tenait absolument pas compte de la nature des Plans, ni de leur caractère contractuel (20). Pourtant, élaborés pour le seul territoire communal, ils ne visaient, de manière précise, qu'à établir les affectations du sol à telle ou telle fonction (zoning) à l'intérieur des agglomérations (chefs-lieux ou secondaires) : aucune disposition d'action sur les flux, de quelque nature qu'ils soient, ne relevait du PUD.

Il découlait évidemment d'une telle dénonciation – son imprécision et son caractère imprécatoire lui assurant une fonction d'appui (21) – que le désordre

(Suite note 16)

pour chacune des phases du Plan, et qui se référait explicitement aux décrets de 1958, rendus applicables à l'Algérie par un décret de 1960, et ceci même après que l'ordonnance de 1973 eut rendu tous ces textes caducs.

(17) Dénomination que nous choisissons pour éviter toute confusion avec les outils réglementaires décrits et qui s'appellent Plan d'urbanisme directeur ou Plan directeur d'urbanisme.

(18) J'appelle mission le fait de décider d'un domaine ou d'un autre : affectation des sols, réseaux, etc., ainsi que la production de règlements opposables aux tiers.

(19) Une distinction est à établir entre la zone urbaine (agglomération chef-lieu ou secondaire) et les zones rurales, pour lesquelles il suffisait, à l'époque, d'une déclaration de travaux. Il a suffi que le découpage de 1984 (par exemple) transforme le hameau ou le village en chef-lieu pour que les constructions concernées basculent dans l'illégal.

(20) Par contrat entre la Municipalité et le bureau d'études, le Plan d'urbanisme couvrait le territoire communal, mais il n'énonçait de prescriptions que pour l'urban, du moins en matière de constructions. Les hypothèses démographiques servaient à évaluer les « besoins » futurs en terrains (cf *supra*, note 9), mais ce type de Plan n'a jamais été conçu pour agir sur les flux migratoires, ou pour « contrôler l'urbanisation » hors des périmètres d'agglomération.

(21) La vertueuse indignation qui accompagne la dénonciation dispose d'un vocabulaire (illicite, anarchique) qui ajoute à la faute du pré-supposé « contrevenant » – qui s'exposerait ainsi à des sanctions administratives – la faute morale de ne pas avoir respecté « la loi légitime ». C'est cette violation d'un contrat moral qui est dénoncée, prélude à la légitimation de toute action envers les « fautifs ».

et l'anarchie (urbaine) provenaient du non-respect du Plan d'urbanisme. Il en résultait l'idée d'une violation, d'un acte illégitime/illégal; et les tenants d'un tel discours en arrivaient toujours aux mêmes conclusions : ou bien il faut mettre fin à l'indue occupation, ou bien il faut revoir le Plan pour prévoir une autre réorganisation de la ville, accompagnée d'autres extensions.

Pendant ces deux décennies, l'État a oscillé entre trois solutions :

- reloger (ailleurs) les indus-occupants, libérant ainsi les terrains qu'ils occupent ;
- détruire les constructions illégales et renvoyer les habitants dans leurs lieux d'origine ;
- régulariser sur place l'occupation selon des formules de participation.

Si, pendant les années soixante-dix, c'est la première formule qui a prévalu, la période transitoire (années quatre-vingt) a été marquée par la mise en œuvre des deux suivantes. On peut interpréter cette évolution à la lumière des objectifs cachés des Plans et au jeu d'acteurs présents sur la scène politique. Tant que la double condition de disponibilités de terrains viabilisés et de programmes publics de logements était réunie, les hommes de l'appareil du Parti-État étaient dotés soit d'un lot, soit d'un logement, selon leur rang. Les couches populaires étaient renvoyées, dans les programmes, en périphérie : elles provenaient des quartiers vétustes (Casbah) ou des bidonvilles. Quand les moyens de l'État ont commencé à faire défaut pour livrer suffisamment de lots viabilisés à faible coût – et c'est ce bas prix qui constituait leur intérêt majeur –, il a fallu faire partir les occupants de fait des terrains destinés à ces opérations, soit vers des reliquats de programmes publics, soit vers des «centres de transit», soit, enfin, en les contraignant à regagner leurs régions d'origine.

Quant aux habitants de sites à la fois trop importants (par leur étendue) et de faible intérêt (nuisances diverses, éloignement, etc.), ils accédaient à la régularisation de leur situation. Certains de ces groupements d'habitations ont même accédé au statut de commune (Les Eucalyptus, à Alger, lors du découpage de 1984).

Mais tout ce jeu de résorption des conflits et des tensions ne pouvait durer indéfiniment, du fait que l'État avait restitué les terres nationalisées aux uns et affecté les anciens domaines agricoles aux autres (cadres de l'État, hommes de l'appareil, prête-noms divers).

L'argument de la faiblesse des moyens, de la dette, des injonctions de la Banque mondiale, etc., a donné crédit aux nouveaux choix.

La batterie des lois de 1990 (22) consacre le dessaisissement des municipalités de leur rôle en matière de logement, de lotissement (23), en même temps qu'elle institue le principe de restitution des terres et, enfin, qu'elle fonde les droits à construire sur le droit de propriété. L'État ne conserve que son domaine

(22) Les lois adoptées en 1990 sont les suivantes :

- Loi n° 90-08 relative à la commune,
- Loi n° 90-09 relative à la wilaya,
- Loi n° 90-25 portant orientation foncière,
- Loi n° 90-29 relative à l'urbanisme

(23) Ce rôle a été dévolu à des Agences Foncières à caractère commercial

public (théoriquement incessible) et privé (cessible par décision administrative) ainsi que sa capacité d'agir par expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans ces choix, qui correspondent à l'émergence de conceptions ultralibérales en Algérie – l'État ayant même renoncé aux outils de régulation les plus classiques, comme il en existe pourtant dans la plupart des pays capitalistes d'Europe –, il n'y a même pas de place pour des dispositifs de régulation par concertation/partenariat : de là découle l'absence d'outils correspondants en matière d'urbanisme.

Quel peut donc être, désormais, le contenu de documents comme le Plan d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU), qui se veut « nouveau », ou le Plan d'Occupation des Sols (POS), qui lui est associé ?

### **3. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)**

Les nouvelles lois sur l'aménagement et l'urbanisme, adoptées en 1990, sont une traduction directe des nouvelles orientations politiques et économiques que nous venons de rappeler ; toutefois, l'État conserve son rôle de producteur de règles et de maître d'ouvrage pour les infrastructures principales et certains équipements publics. Une fois les orientations d'aménagement – ce que l'on appelle le parti d'aménagement – adoptées par la commune, après qu'elles eurent fait en principe l'objet d'une concertation avec les acteurs locaux (associations professionnelles, écologiques, de quartier), elles se matérialisent par un Plan et un règlement.

Quel est le contenu du PDAU ? (Loi n° 90-29).

Les textes affirment que le PDAU détermine :

- (...) la destination générale des sols sur l'ensemble du territoire d'une ou d'un ensemble de communes (...);
- (...) l'extension des établissements humains (...);
- (...) la localisation des services et des activités (...);
- (...) la nature et l'implantation des grands équipements et infrastructures (...);
- (...) les zones d'intervention sur les tissus urbains et les zones à protéger.

L'application du PDAU implique de découper le territoire sur lequel ses dispositions ont effet en secteurs (urbanisés, à urbaniser, d'urbanisation future, non urbanisables) auxquels sont appliqués des règlements spécifiques. On notera donc qu'on a affaire au même système que pour les plans précédents : un schéma d'organisation (comportant une dimension temporelle : les étapes d'urbanisation) et un règlement. Mais le texte de 1990 innove – pour l'Algérie – en ce qu'il lie directement les droits à construire au droit de propriété du sol : *« Le droit de construire est attaché à la propriété du sol. Il s'exerce dans le strict respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation du sol »* (Loi n° 90-29, art. 50). Précisons ce que nous entendons par innovation. Celle-ci a, selon nous, une triple implication : d'abord, le fait d'affirmer pour la première fois ce « droit » et de fonder sur lui tout l'édifice des actes d'aménagement ; ensuite de l'affirmer dans un texte qui, en droit, n'a pas de pertinence particulière quant aux questions foncières, puisque sa fonction est en principe

de définir les usages généraux du sol ; enfin « l'incapacitation » de l'État à user et abuser (24). C'est, du reste, la seule nouveauté.

Après son adoption, le PDAU subit un affinement avec l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols (25) qui précisent les délimitations entre espaces publics et privés, l'implantation des constructions, ainsi que les Coefficients d'Occupation du Sol (COS) et d'Emprise au Sol (CES). Le Plan d'Occupation des Sols – la précision est fournie ici à titre de comparaison avec l'échelle du PDAU qui est le 1/5000<sup>e</sup> – est élaboré au 1/500<sup>e</sup> et donne lieu à une composition humaine et une axonométrie.

Ce nouvel ensemble PDAU-POS (26) doit faire l'objet de deux remarques complémentaires en ce qui concerne sa mise en œuvre éventuelle :

- Le degré de précision des nouveaux instruments va exactement en sens inverse de l'action de l'État : en même temps que ce dernier affine son échelle d'intervention, il se désengage au niveau des moyens.
- Il n'y a plus de dispositif d'urbanisme opérationnel, entendons par là d'action concertée (entre opérateurs) pour réaliser un projet complexe, dans sa composition ou dans son étendue. C'est ce point que nous allons aborder pour clore cette analyse.

### III. Les acteurs et le Plan

Nous avons insisté jusqu'ici sur le caractère instrumental formel des Plans d'urbanisme sans nous appesantir sur leurs aspects techniques, pourtant très nombreux, car nous nous sommes contenté de les replacer dans leur contexte économique et politique.

Nous avons mis en avant le fait que, dans tous les cas, ces Plans constituent la ville comme réceptacle passif, nous voulons dire par là que, sous prétexte de n'avoir à régler que les conditions matérielles d'occupation du sol urbain, ces Plans n'envisagent aucunement d'agir sur les facteurs qui se clôturent (achèvent le processus) par une implantation. Or, les pouvoirs publics, quand ils décrètent, à travers quelque document d'urbanisme que ce soit, que

(24) Lorsque, pendant les années soixante-dix et quatre-vingt – surtout après la promulgation de l'ordonnance n° 74-26 portant constitution des réserves foncières communales –, l'État programait une intervention quelconque (habitat, équipements, infrastructures), les règles d'expropriation pour cause d'utilité publique étaient réduites, du fait de l'utilisation préférentielle de la procédure de la prise de possession d'urgence, à leur plus simple expression. Par ailleurs l'ordonnance suscitée spécifiait que tous les terrains inclus dans un périmètre urbain (ou d'urbanisation) étaient inclus dans les réserves foncières, il s'en est suivi la systématisation de la prise de possession et l'utilisation des terrains avant même une reconnaissance des droits des occupants, d'où, actuellement, un nombre considérable de contentieux, les attributaires de lots dans les lotissements publics viabilisés n'arrivent pas à disposer d'un titre de propriété, indispensable, selon les nouvelles lois (cf. *supra*, note 22), pour obtenir le permis de construire et, donc, la propriété de leur propre habitation. La loi n° 90-25 a consacré, quant à elle, un chapitre à ces situations contentieuses, que d'innombrables circulaires tentent d'assainir. Actuellement, les services de l'Urbanisme vérifient avant toute chose le statut de propriété avant d'enclencher une quelconque opération localisée, de même que les crédits publics contiennent une rubrique « acquisition des terrains ».

(25) Le PDAU (Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) est approuvé par la *wilaya* après délibération du Conseil municipal (Assemblée populaire communale) et enquête publique. A la suite de quoi il est publié.

(26) Les Plans d'Occupation des Sols (POS) sont les outils de définition des droits à construire, des volumétries, des servitudes détaillées

des terrains sont urbains ou destinés à l'être, les valorisent de fait, de telle sorte que les valeurs foncières ou immobilières en résultant sont portées à des niveaux différenciés par le contenu fonctionnel qu'ils leur attribuent (plan d'affectation et zoning), puis par les investissements infrastructurels (ainsi validés) qu'ils y consentent.

Cette « clé de répartition spatiale » dissimule le fait que la « clé de répartition économique et sociale » n'est jamais explicitée : au contraire, elle reste tout le temps dissimulée par la foison des paramètres à caractère de réglementation technique qui accompagnent cette double (re)distribution : « vocation » des sols, densités, COS, CES, taille des parcelles, hauteurs, etc. Cet ensemble de règles du jeu – implicites pour partie ou écrites dans un langage codé pour une autre – reste en vigueur quel que soit celui qui détient le pouvoir de procéder à ces (re)distributions de valeurs (rentes).

Sur la base de ces quelques remarques, nous pouvons procéder à l'analyse des évolutions instrumentales qui se sont produites en Algérie en portant l'éclairage sur les acteurs et les stratégies engagées.

Pendant toute la période où l'État a exercé un monopole sur toutes les formes de distribution des revenus (jusqu'en 1985 environ), ce sont les hommes de l'appareil Parti-État qui, selon leur rang, ont accédé aux biens distribués ; dans ce cas précis, il s'agit de logements et de lots de terrains. La puissance des uns ou des autres se mesurait à leur capacité à agir aussi sur ces distributions, sous forme directe ou sous la forme d'autorisations, permis, dérogations qui étaient délivrés ou accordés. Dans la logique de l'État néo-patrimonial, ces puissances dans l'appareil d'État se sont progressivement transformées en puissances économiques, en ce qu'elles sont passées d'un rôle de prélèvement simple à leur association avec les détenteurs de capitaux, puis à l'investissement direct.

C'est au début des années quatre-vingt, par l'instauration des autorisations d'importation (en devises) pour les besoins personnels, puis pour les besoins professionnels, que le dinar algérien a été ébranlé, créant ainsi un différentiel de plus en plus grand entre sa valeur nominale et sa valeur sur le marché. Cela permet de comprendre, par conséquent, comment la jonction entre les individus susceptibles d'obtenir ou de faire obtenir soit des biens importés à prix officiel, soit l'autorisation d'importer au même prix, et leurs associés détenteurs de capitaux, est devenue à la fois extrêmement fructueuse et stratégique par la même occasion.

Les détenteurs de capitaux, qui avaient déjà réussi dans les années soixante-dix à stopper certaines réformes, sont ainsi parvenus, en 1985, à faire adopter la loi sur la régularisation de la propriété foncière. Puis, en 1987, la restructuration des exploitations agricoles a fait bénéficier des hommes d'appareil (ou leurs familles, ou leurs féaux) soit d'EAI (Exploitations Agricoles Individuelles), soit de terrains « résiduels » (27), en particulier dans les zones de

(27) Étaient appelées « résiduelles » les parcelles à la fois réduites – relativement – et dispersées qui résultaient de la restructuration des exploitations. Mais si l'on prend en considération la qualité des terres et l'intérêt des spéculations qu'elles autorisent (cultures maraichères), la notion de « résidu » devient toute relative.



très haute valeur agricole autour des grandes villes. La Constitution de 1989, consacrant le droit de propriété, a ensuite ouvert la porte à des restitutions de terres aux anciens propriétaires grâce à la loi d'orientation foncière de 1990 (Loi n° 90-25) publiée en même temps que celle créant le PDAU (Loi n° 90-29), qui fonde les droits à construire sur celui de la propriété.

La tradition de servir la « rente » à la clientèle des hommes de pouvoir a été poussée à l'extrême par les fondamentalistes après leur succès aux élections municipales de 1990, puisqu'ils sont allés jusqu'à céder des portions importantes du domaine public de l'État (trottoirs, placettes, jardins publics et même des urinoirs désaffectés), en légitimant leur action par la lutte contre le « tyran » (l'État). Mais le principe de leur action était le même que celui de l'ancien parti unique : récompenser et fidéliser leur clientèle propre (28). Représentant une grande partie des puissances financières nées à l'ombre et hors de l'appareil d'État, ils ont tenté de conquérir le pouvoir – lieu de contrôle et de distribution de la rente – par tous les moyens possibles (29).

Au courant des années quatre-vingt-dix, ils ont réussi à instaurer la désobéissance à l'État et la contravention à ses règles comme principes d'action ; l'insécurité due à l'action terroriste a encore accentué cet aspect, puisqu'ils affirmaient l'existence de « zones libérées » totalement affranchies des lois de cet État. Mais cette situation n'a pas empêché le pouvoir politique en place de procéder au rééchelonnement de la dette, de mettre en œuvre les mesures préconisées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, notamment la politique de privatisation – avec des avancées et des reculs en raison des résistances exprimées par les syndicats – des entreprises publiques.

L'échec patent des fondamentalistes, en dehors de toute considération idéologique, se manifeste par le fait que, non seulement le passage vers l'économie libérale se poursuit, mais qu'il s'opère sous la forme d'un capitalisme constitué sur la production et non pas sur une économie de bazar (30). De là découle l'importance accrue de la notion de partenariat – au plan international d'abord, puis au plan national – qui renforce la place des opérateurs économiques comme acteurs autonomes. L'extension de cette notion aux acteurs

(28) Voir en ce sens les textes de Leca et Schemeil sur l'état patrimonial dans le monde arabe et la notion de clientélisme.

(29) Le fondamentalisme, en prônant que la seule légitimité (*char'iya*) vient de Dieu, conteste que la source en soit le peuple. Le slogan des années 1990 à 1992 : « Ni Constitution, ni Charte, Dieu a dit, le Prophète a dit », illustre ce point de vue, un autre slogan l'a remplacé : « Pour lui (l'État islamique) nous vivrons et pour lui nous mourons ». Cette négociation du social a pour corollaire une négation de l'individu ; les assassinats et les massacres collectifs qui les ont suivis se situent dans cette logique totalitaire et fascisante. On connaît le rôle de tels mouvements lors des changements structurels que connaissent les sociétés et les horreurs qu'ils ont engendrées.

(30) Pendant la période de montée en puissance du fondamentalisme islamiste en Algérie, la position « dialoguiste » des grandes puissances économiques a bien illustré, indirectement, la nature du problème. Pour ces États, il était accepté que s'établisse en Algérie un régime politique rigoriste et répressif dirigé par les islamistes, pourvu que son « marché » soit ouvert aux produits des pays industrialisés. C'est ce qu'on appelle, en Algérie, une économie de bazar. L'échec des islamistes – préfiguré par la poursuite des politiques d'ajustement et par les contrats internationaux de co-production – a été consommé – sur ce plan – par la relance de ces partenariats internationaux pour les secteurs hors hydrocarbures, comme l'ont illustré les récentes implantations en Algérie de Daewoo (automobile, électronique) et de firmes pharmaceutiques multinationales.

sociaux, plus particulièrement le mouvement associatif, est en train de donner corps à la notion de *gouvernance* qui est sous-tendue – au moins formellement – par la notion de pouvoir partagé. Quelques indices en sont la preuve, comme la création du Gouvernorat du Grand Alger qui a lancé, sous le titre de Grand Projet Urbain, une série d'actions qui font appel à ces partenariats.

La création de cellules de proximité, de Conseils consultatifs communaux où sont représentées les associations, d'associations de quartier, d'un corps de syndics – venant se substituer à la gestion ancienne par les Offices de promotion et de gestion immobilière – et, enfin, l'élection de Conseils municipaux sur une base multipartisane, sont autant d'éléments – récents – dont il faudra suivre attentivement les développements.

Ils augurent en effet d'une autre approche de la gestion urbaine qu'il conviendra d'évaluer en son temps.

***2. ... au plan sectoriel :  
le cas de l'industrie au Maroc  
et du tourisme en Tunisie***



# **L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES OUTILS D'AMÉNAGEMENT INDUSTRIEL AU MAROC : DE NOUVEAUX ACTEURS ET DE NOUVELLES STRATÉGIES**

**Abdelkader KAILOUA\***

Après l'Indépendance, l'espace industriel marocain a connu des transformations profondes. Mais, pendant longtemps, il n'a pas existé au Maroc de réelle politique d'aménagement pour les besoins spécifiques des implantations industrielles : aucune action concrète en matière de planification spatiale du fait industriel ne peut véritablement être signalée dans ce pays entre 1956 et 1980.

L'industrie marocaine est spatialement très concentrée et l'État est le principal acteur du timide processus de développement régionalisé des industries (sucreries, cimenteries, chimie), processus qui concerne essentiellement les petites villes et le milieu rural. Les détenteurs du capital privé, nationaux ou internationaux, choisissent les sites d'implantation selon leur stratégie propre. Ainsi, si Casablanca et sa région immédiatement voisine demeurent le lieu privilégié du déploiement du capital industriel, les implantations s'y effectuent le plus souvent d'une façon totalement anarchique.

Il faut attendre la décennie quatre-vingt pour assister à une prise de conscience de la nécessité de doter les différentes régions et les villes du pays de structures d'accueil adéquates, en nombre, en superficie et par leurs caractéristiques techniques, pour promouvoir l'investissement industriel et renforcer le processus de décentralisation.

## **I. Aménager l'espace pour l'industrie : une prise de conscience tardive**

### **A. Le programme national des zones industrielles : l'État aménageur**

Au début des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont initié pour la première fois depuis l'Indépendance une politique volontariste de localisation des industries et d'aménagement de l'espace. Les premières tentatives de planification spatiale de l'industrie au Maroc remontent cependant au début des années cinquante, puisque Michel Ecochard avait établi, dès 1952, un programme de création de quartiers industriels qui a servi de cadre d'action jusqu'en 1980 (1).

---

\* Maître de Conférences de Géographie, Université Hassan II, Ain Chock (Casablanca) et directeur du CERAM (Jeune équipe 2009 de l'AUPELF-UREF). Membre d'URBAMA.

(1) M. Ecochard a élaboré un programme assez ambitieux de création de quartiers industriels, disséminés à travers tout le pays, pour atténuer l'emprise casablancaise. La superficie couverte par ce programme représente 1 422 hectares.

Il faut cependant attendre 1980 pour qu'un programme cohérent de création de zones industrielles soit conçu sous l'égide de l'Office pour le développement industriel (ODI) (2). Il répondait à deux préoccupations principales :

- La première relève de l'aménagement du territoire et tente de répondre au problème fondamental de la régionalisation de l'industrie. Les politiques d'encouragement à l'investissement dans les régions dépourvues d'activités industrielles, appliquées depuis l'Indépendance (Code des investissements industriels de 1973, entre autres), n'ont en effet pas eu les résultats escomptés.
- La seconde préoccupation s'inscrit dans un cadre plus restreint, celui de l'insertion des zones industrielles dans leur environnement. Celles-ci sont en effet désormais perçues comme des outils privilégiés de planification urbaine, *stricto sensu*.

Pour la première fois, donc, un plan de réalisation de zones industrielles conventionnelles est mis en œuvre au Maroc. Ce programme national, qui concernait initialement la création de 33 zones couvrant près de 1 475 hectares, a été porté progressivement à 44 zones et 1 750 hectares, pour répondre aux réclamations de certaines collectivités locales. Il visait à atteindre les objectifs suivants :

- mettre à la disposition des promoteurs industriels suffisamment de terrains équipés pour l'implantation de leurs projets ;
- offrir des lots à un coût compatible avec les exigences de l'investissement industriel et répondant aux normes requises pour l'implantation et le fonctionnement des unités de production ;
- intégrer la dimension environnementale au choix des localisations industrielles ;
- encourager la régionalisation des activités industrielles en renforçant, par cette offre supplémentaire de terrains équipés, les mesures d'incitation à la décentralisation de l'investissement, notamment celles prévues par le Code des investissements.

### ***B. Les instruments de réalisation du programme***

Pour l'exécution de ce programme national, les pouvoirs publics ont élaboré un dispositif juridique et technique spécifique et arrêté un ensemble de mesures destinées à garantir la réussite de ces zones, à savoir :

- La création d'un Comité interministériel d'orientation et d'assistance, chargé d'arrêter les grandes orientations de la politique nationale de zones industrielles. Il est composé de représentants du ministère du Commerce et de l'Industrie (Président), du ministère de l'Intérieur, de ceux des Finances, du Plan, de l'Habitat, ainsi que de représentants de l'Office pour le développement industriel (ODI) et de la Caisse de dépôts et de gestion (CDG).

---

(2) Office pour le Développement Industriel (ODI)/Groupe Huit, *Les zones industrielles au Maroc* Rapport d'étude, Rabat, 1980.

- La création d'un Comité de suivi chargé de l'exécution du programme. Il regroupe des représentants des ministères du Commerce et de l'Industrie, de l'Intérieur, de l'Habitat, de l'ODI et de la CDG.

- Enfin, pour coordonner les différentes actions de ces comités, une cellule a été créée au sein de l'ODI, qui est chargée de :

- l'élaboration d'un cahier des charges et des normes techniques d'équipement des différentes zones;

- la mise au point d'une politique des prix, renforçant les mesures d'encouragement du Code des investissements par un système de péréquation des prix des terrains industriels, pour orienter un maximum d'investissements dans les régions défavorisées.

L'aménagement des zones a été confié, à l'origine, aux communes, à la CDG et aux ERAC (3). Cependant, pour faire face aux problèmes de financement des équipements rencontrés par les municipalités, pour harmoniser la création des zones industrielles à l'échelle nationale et pour remédier aux difficultés se rapportant à la qualité et aux coûts de l'aménagement, la CDG a été par la suite officiellement désignée pour financer et aménager les zones industrielles, « en raison de ses moyens financiers, de son expérience et de son savoir-faire dans le domaine de l'aménagement immobilier et touristique » (4).

Créée en 1959, la CDG est un établissement public doté de l'autonomie financière. Sa mission comme intermédiaire financier s'articule autour de quatre pôles d'activités :

- collecte et recyclage de l'épargne à des fins d'investissement;

- gestion de fonds d'organismes de prévoyance et de solidarité;

- contribution au financement des investissements des collectivités locales;

- promotion directe d'investissements, notamment dans les secteurs touristiques et immobiliers.

Les ressources de la CDG proviennent essentiellement des excédents de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et des dépôts de la Caisse nationale d'épargne. Elles représentent plus de 12 milliards de DH en 1990. Les principaux bénéficiaires de l'effort financier de l'établissement sont le Trésor, les entreprises publiques, les secteurs immobiliers et touristiques et les communes (aides à l'équipement). La Caisse contribue au financement des collectivités locales par l'intermédiaire du Fonds d'équipement communal (FEC), établissement public dont elle assure la gestion administrative et financière depuis sa création.

En matière d'aménagement industriel, toutefois, la Caisse n'avait aucune expérience avant sa désignation comme aménageur « officiel » des zones.

---

(3) ERAC : Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction Chaque Région Économique du Maroc dispose depuis 1974 d'un tel établissement, dont la tutelle est exercée par le ministère de l'Habitat.

(4) « *L'intervention de la CDG en matière d'aménagement des zones industrielles* », CDG, Séminaire national sur les zones d'activités économiques, ministère de l'Intérieur, 13-14 nov 1991 Rapport inédit, ronéo.

### C. Un bilan médiocre : des zones industrielles en attente d'industries

Quinze années après le lancement de l'opération « zones industrielles », de nombreuses contraintes continuent à peser sur l'exécution du programme. A l'origine, il était prévu que celui-ci soit achevé en totalité à la fin de 1990. Mais aujourd'hui (1995), à peine la moitié des objectifs de départ a été atteint.

Le tableau 1 présente l'état d'avancement des travaux d'aménagement.

TABLEAU 1  
*État de réalisation des zones industrielles – 1995*

	Nombre de zones (1)	Superficie en ha (2)	Nombre total de lots (3)	Unités en production (4)	Taux de valorisation (4/3)
<b>Zones aménagées agréées</b>	10	185,5	810	286	35 %
<b>Zones aménagées non agréées</b>	14	739,0	2 188	579	26 %
<b>Total des zones aménagées (5)</b>	24	924,5	2 998	865	29 %
<b>Zones en cours d'aménagement (6)</b>	20	851,0	2 646	189	7 %
<b>Total général (5) + (6)</b>	44	1 775,5	5 644	1 054	19 %

Source : ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, Rabat, 1996

Les travaux d'aménagement accusent un retard considérable. Sur les 1 775 hectares prévus par le programme de zones industrielles, seuls 52 % ont effectivement été aménagés depuis 1980, soit une moyenne d'à peine soixante hectares par an.

Un retard d'une autre nature concerne le remplissage des zones qui sont aujourd'hui opérationnelles. Globalement, le taux de remplissage n'excède pas le tiers des terrains aménagés. Quelques exemples concernant certaines des premières zones aménagées par la CDG entre 1982 et 1986 illustrent bien l'ampleur de ce déficit (voir tableau 2).

Pratiquement partout, le taux de remplissage demeure très faible. En l'espace d'une quinzaine d'années, les premières zones aménagées du programme n'ont réussi à commercialiser, en moyenne, qu'environ le tiers de leurs terrains équipés.

Les autres opérateurs de zones industrielles, en l'occurrence les ERAC et les collectivités locales, n'ont guère fait mieux. Ainsi les Établissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (ERAC), dotés de l'autonomie financière, ont été créés pour servir d'instruments d'intervention directe de l'État en matière d'habitat. Sans expérience aucune en matière d'aménagement industriel, ils ne sont parvenus à équiper que 6 zones industrielles sur les 17 dont ils s'étaient vus confier, en 1982, la réalisation et, sur



TABLEAU 2  
*Taux de remplissage de certaines zones industrielles  
 aménagées par la CDG – 1995*

Zones industrielles	Superficie cessible en ha	Nombre de lots	Nombre d'unités de production	Taux de valorisation (en %)
Salé	19,0	126	63	50
Khémisset	11,0	84	22	26
Nador	14,0	23	7	30
Settat	11,0	83	19	23
Marrakech	3,5	145	59	40
Ben M'Sik (Casablanca)	29,0	161	60	37
<b>Total</b>	<b>87,5</b>	<b>622</b>	<b>230</b>	<b>37</b>

Source : ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, Rabat, 1995

« leurs » zones, le taux de remplissage effectif ne dépasse pas 14 % ! Quant aux collectivités locales, elles n'ont pu équiper que la moitié des zones dont elles étaient chargées avec un remplissage qui n'excède pas 24 %.

Comment expliquer ces retards dans l'exécution du programme ? Pourquoi un tel déficit dans le remplissage des zones aménagées ?

Un bilan aussi médiocre témoigne des limites et de l'inadaptation des choix adoptés en faveur de la régionalisation de l'industrie et de la réalisation des zones industrielles. De nombreuses difficultés ont entravé en effet la mise en œuvre de ce programme, dont les principales ont été identifiées dans une étude d'évaluation remise à la fin des années quatre-vingt à l'Office pour le développement industriel (5). Parmi les principaux facteurs de blocage, sont évoqués la rareté de l'offre en terrains équipés, le coût élevé des prix des lots ainsi que la lenteur de l'aménagement.

Ces facteurs résultent, bien évidemment, d'un ensemble de données dont nous ne pouvons, ici, que rappeler les principales. En premier lieu, la constitution par les pouvoirs publics de réserves foncières destinées à l'aménagement des zones s'est avérée très difficile, notamment dans les villes à forte capacité d'attraction des investissements. Cette difficulté s'explique par la lourdeur des procédures d'acquisition des terrains et la complexité du statut foncier de ces derniers. En second lieu, les opérateurs s'avèrent incapables de respecter l'échéancier des réalisations. En moyenne, plus de cinq années sont nécessaires pour l'aménagement d'un terrain. Certaines zones (Kénitra, Mohammedia) sont toujours en chantier dix ans après leur lancement. Les organismes aménageurs, ne disposant pas des fonds suffisants pour réaliser les aménagements et les équipements, financent les opérations par des avances obtenues des industriels. Pour les promoteurs qui ont payé d'avance leur lot de terrain, en partie ou en totalité, ces retards ont des conséquences parfois catastrophiques pour leurs activités ; il leur faut attendre de nombreuses années avant de prendre possession de leur terrain et la situation a souvent évolué de telle manière que les données de départ ne sont plus valables au moment de la

(5) ODI, *Évaluation des réalisations des zones industrielles*, Rapport interne, Rabat, 1986.

livraison des lots. L'industriel averti préfère donc placer ses fonds propres, les réserver à des investissements d'équipement ou s'en servir comme fonds de roulement, plutôt que de les immobiliser dans un terrain dont la date de livraison est l'objet de fortes incertitudes. Ainsi, la plupart des industriels attendent que les zones soient aménagées et équipées pour se manifester. En troisième lieu, il est évident que ces délais de réalisation permettent l'entrée en scène des spéculateurs, c'est-à-dire de ceux qui disposent de capitaux à la recherche de placements rémunérateurs. Ils achètent des lots à des prix subventionnés par l'État et attendent le moment opportun pour les revendre à des prix infiniment plus élevés. Les lenteurs administratives et d'aménagement nourrissent ainsi la spéculation sur le sol industriel. Celle-ci est largement responsable du très médiocre taux de valorisation des zones industrielles, même si un cahier des charges précis régit les modalités de réalisation et d'attribution des zones. Dans ces conditions, l'offre de terrains équipés reste insuffisante, et les prix dépassent toute logique industrielle. Il convient, enfin, de constater que les zones aménagées ou en cours d'aménagement n'offrent pas le minimum de services que peuvent attendre les industriels pour un bon fonctionnement de leurs entreprises. Les zones réalisées ne sont que de simples lotissements dépourvus des équipements de base. L'une des plaintes récurrentes formulée par les industriels concerne l'insuffisance et parfois l'inexistence des équipements les plus banals : services de télécommunication performants, services de transport et de transit sur le site, services de maintenance et d'assistance technique, structures commerciales, services d'intermédiation entre les industriels de la zone et les administrations pour ce qui concerne l'entretien, la maintenance des infrastructures, des services de transport du personnel et des cantines pour les ouvriers, etc. Les zones industrielles ne proposent pratiquement jamais aucun de ces services.

La création de zones industrielles correctement équipées aurait pu constituer un facteur efficace pour la concrétisation des projets industriels. Ce n'est cependant pas le cas, car l'investissement industriel demeure dépendant d'un environnement adéquat, complexe et, particulièrement, de la disponibilité d'infrastructures d'accueil d'une qualité suffisante pour générer des économies externes.

L'échec du programme national des zones industrielles est aujourd'hui reconnu par tous les responsables. Une nouvelle politique a donc été conçue au début de la décennie quatre-vingt-dix pour pallier les principaux défauts signalés, en particulier ceux ayant trait aux infrastructures d'accueil.

## **II. La relance des opérations d'aménagement industriel au cours de la décennie quatre-vingt-dix : le privé aménageur**

L'une des contraintes majeures qui a freiné le développement et la compétitivité de l'industrie marocaine réside dans le déficit en terrains industriels correctement équipés. La quasi-inexistence de locaux industriels prêts à l'emploi a, ainsi, souvent découragé les investisseurs étrangers de s'installer au Maroc.

Selon le ministère de l'Industrie (6), l'investissement industriel doit passer de 8 milliards en 1994 à environ 17 milliards de DH en l'an 2000. Ces prévisions prennent en compte la dynamique que doit théoriquement engendrer l'ouverture de l'économie marocaine sur celle de l'Europe dans le cadre de l'établissement d'une zone de libre-échange.

(6) Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, *Accord Euro-Méditerranéen, Maroc-UE. Volet industriel, Mesures d'accompagnement*, Rabat, 1995.

Les besoins en terrains industriels nécessaires pour répondre à cette croissance présumée sont évalués à 450 hectares par an au minimum, nécessitant une enveloppe financière d'environ 1,2 milliard de DH/an, soit 6 milliards de DH pour la période couvrant les cinq années à venir (1996-2000).

La répartition géographique des 2220 hectares de terrains industriels planifiés dans les principales villes marocaines pour ce futur proche est fournie dans le tableau 3 (voir aussi figure 1).

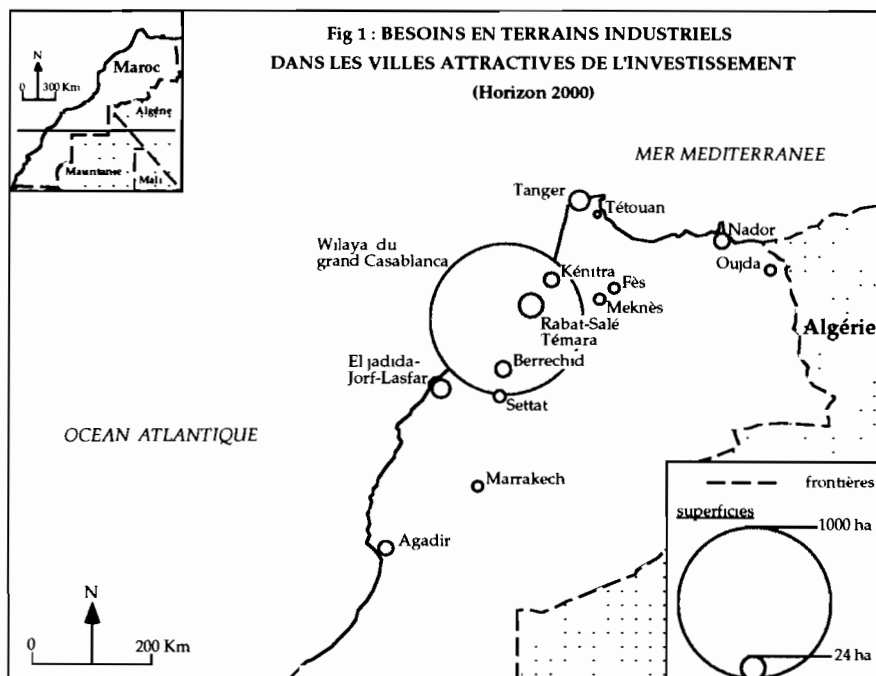


FIG. 1. – Besoins en terrains industriels dans les villes attractives de l'investissement.

La conscience qu'il est urgent de faire un effort particulier en ce domaine est désormais bien ancrée, y compris dans les ministères responsables : « Les besoins en terrains industriels restent élevés et risquent d'affecter le rythme de croissance de l'investissement, s'ils ne sont pas satisfaits à temps » (7). Pour répondre à la demande, toute une série de nouvelles dispositions ont donc été adoptées (figure 2).

(7) Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, *Stratégie de développement industriel à moyen terme (1996-2000)*, Rabat, mars 1996

TABLEAU 3  
*Besoins en terrains industriels dans les villes attractives de l'investissement  
 (à l'horizon 2000)*

Villes	Superficie en ha	%
<b>Grand Casablanca</b>	1 000	45
<b>Rabat-Salé-Témara</b>	300	13
<b>Tanger</b>	130	6
<b>Berrechid</b>	100	5
<b>Agadir</b>	80	4
<b>Kénitra</b>	80	4
<b>El Jadida-Jorf Lasfar</b>	150	6
<b>Settat</b>	60	3
<b>Marrakech</b>	50	2
<b>Fès</b>	50	2
<b>Nador</b>	100	5
<b>Meknès</b>	50	2
<b>Oujda</b>	40	2
<b>Tétouan</b>	20	1
<b>Total</b>	2 220	100

Source : ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, Rabat, 1995.

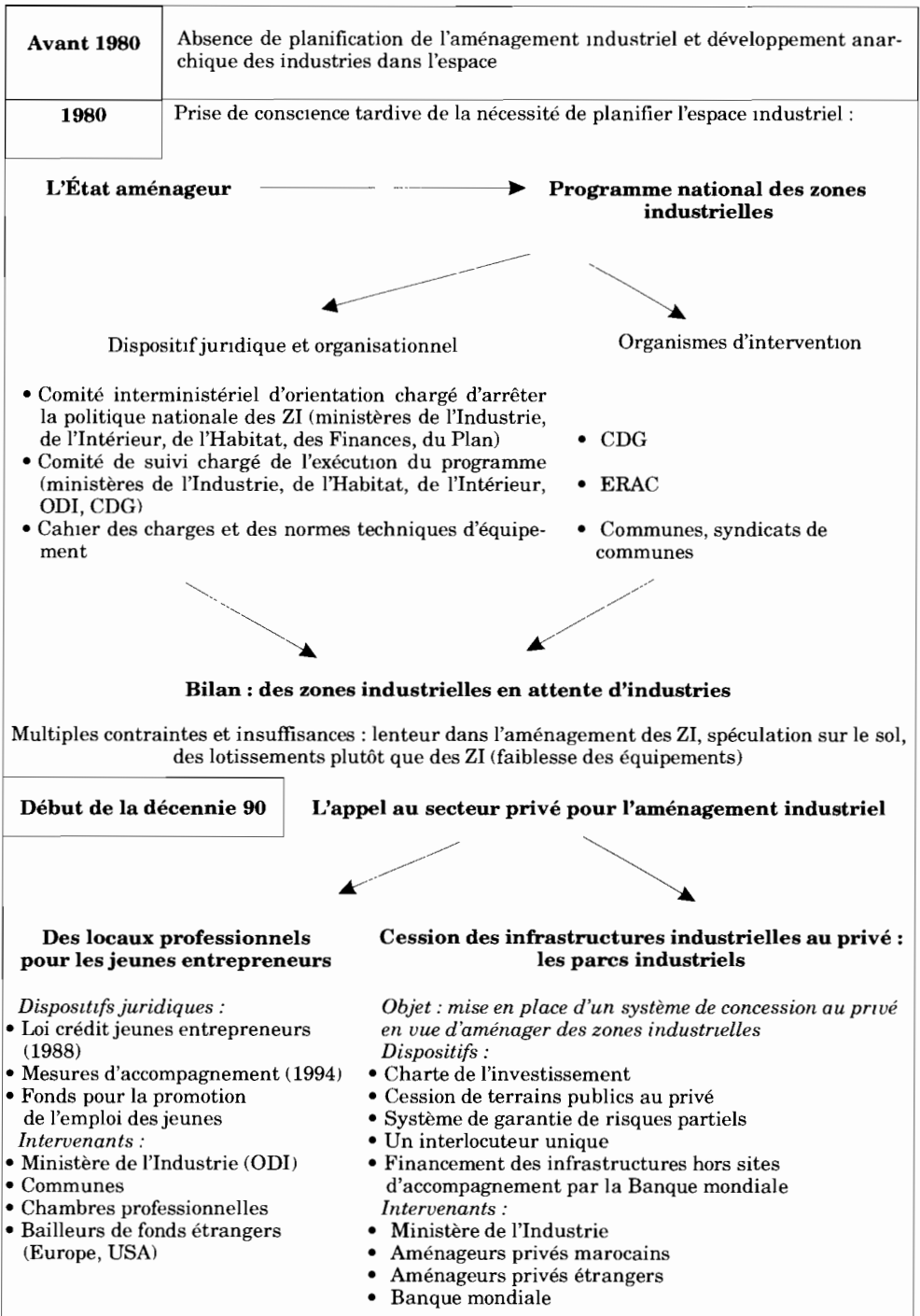
### **A. Des locaux professionnels pour jeunes entrepreneurs**

Pour stimuler la création d'emplois et faciliter l'insertion des diplômés au chômage dans le monde du travail, de nombreux dispositifs juridiques ont été conçus par les pouvoirs publics à la fin des années quatre-vingt. Le plus novateur est sans conteste la loi relative au «Crédit jeunes promoteurs», instituée par le dahir n° 1-87-199 du 30 décembre 1987. Cette loi, destinée à soutenir le financement des projets des jeunes entrepreneurs au moyen d'un Fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes mis en place conjointement par l'État et les établissements bancaires, s'adresse aux personnes âgées de 21 à 45 ans titulaires d'un diplôme ou disposant d'une qualification professionnelle.

La mise en application de ce système à partir de 1988 a cependant révélé des limites sérieuses entravant son efficacité. Le système comportait en effet des restrictions quant aux critères d'éligibilité, puisqu'il excluait de ses bénéficiaires les non-diplômés et imposait des exigences de garanties financières difficiles à satisfaire par la plupart des jeunes promoteurs. En outre, en ce qui concerne l'accès aux terrains industriels, aucune disposition particulière n'était prévue par le système.

Ces difficultés expliquent la modestie des résultats enregistrés depuis la promulgation de la loi en 1988 : en 1995, 860 projets seulement avaient été créés au lieu des 3 000 prévus (8).

(8) Fédération Marocaine des Jeunes Entrepreneurs, *Bilan de la loi 1-87-199*, Rabat, 1995, (doc ronéo)



Source : Auteur.

FIG. 2. – L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc.

Pour remédier à ces incohérences, le dispositif a été révisé en 1994 (loi n° 13-94) par l'introduction d'une série de mesures d'accompagnement permettant, entre autres :

- l'élargissement de la population des bénéficiaires du système de financement ;
- le renforcement des ressources des fonds de garantie ;
- le financement de la formation continue et de l'assistance-conseil ;
- et la construction d'infrastructures et de locaux professionnels pour accueillir les projets des jeunes promoteurs.

Un budget d'un montant d'un milliard de DH a été alloué à ces dispositifs. Financé en partie par les opérations de privatisation, ce fonds est réparti à parts égales entre le crédit à la création d'entreprises et le financement des mesures d'accompagnement.

Le programme des infrastructures d'accueil comprend :

- des locaux modulaires mis en location au sein des zones d'activités. La superficie de ces locaux qui sont destinés à l'industrie et aux services varie de 40 m<sup>2</sup> à 240 m<sup>2</sup>, pour un loyer mensuel compris entre 350 et 1 200 DH (pour un module) ;
- des cellules d'accueil et d'assistance aux jeunes promoteurs.

Innovation majeure, la réalisation de ce programme s'effectue dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de tutelle, les Collectivités locales et les Chambres professionnelles.

Actuellement (1996), les opérations en cours sont les suivantes (figure 3) :

- 12 conventions de partenariat ont été signées avec les communes de Khémisset, El Jadida, Salé-Bab Mrissa, Agadir-Drarga, Taroudant, Oulad Taïma, Mohammadia, Meknès-Hamria, Ben Guerir, Tanger-Makada, Tétouan, Asilah. Tous ces sites sont en chantier. La zone de Khémisset est la plus avancée et doit être prête dans le courant du mois de février 1997. Pour la zone de Salé, l'entreprise de construction est sélectionnée ; l'appel d'offres a été lancé récemment (fin 1996) pour celle d'El Jadida ;
- 8 conventions supplémentaires doivent être signées courant 1997 avec les communes d'Oujda, de Nador, de Taourirt, de Bouznika, de Safi, de Fès, d'Essaouira et de Larache.

L'apport des collectivités locales consiste en la mise à disposition des terrains équipés sur lesquels seront construits les locaux. La superficie des zones d'activités prévues pour ces projets varie entre 1,5 hectare et 2 hectares.

Le ministère de l'Industrie se charge, quant à lui, de la réalisation des locaux et de la mise en place des cellules d'assistance et d'accueil. La gestion des locaux est assurée par le partenaire local qui, dans le cadre d'une convention avec le ministère, s'engage à réserver les recettes de location à la maintenance et à l'extension de ces zones.

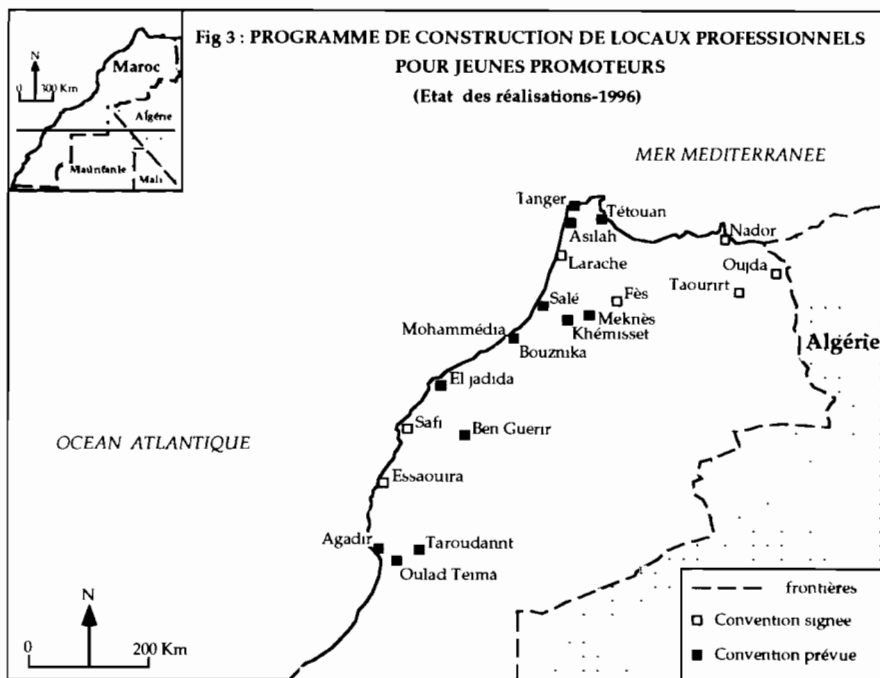


FIG. 3. – Programme de construction de locaux professionnels pour jeunes promoteurs.

L'investissement global nécessaire à la réalisation du programme est estimé à 600 millions de DH dont le financement est envisagé de la façon suivante :

- fonds pour la promotion de l'emploi des jeunes : 160 millions de DH ;
- participation des collectivités locales et des chambres professionnelles : 160 millions de DH ;
- financement externe sous forme de dons : 280 millions de DH.

Soixante opérations de locaux professionnels sont programmées au niveau national. Elles doivent permettre, selon les estimations du ministère de l'Industrie, la construction de 430 000 m<sup>2</sup> de locaux, la création de 4 000 petites entreprises et celle de près de 40 000 emplois.

## **B. Un nouveau rôle pour les opérateurs privés : la création de « parcs industriels avancés »**

En juin 1996, le ministère de l'Industrie a organisé deux Journées d'information sur la nouvelle politique de l'État dans le domaine des infrastructures industrielles, auxquelles ont pris part des entreprises étrangères et marocaines, des experts en aménagement des zones industrielles et des représentants de la Banque mondiale. L'objet de la rencontre était de présenter aux participants le programme de développement d'un ensemble de « parcs industriels avancés », qui devraient être réalisés dans le cadre d'un contrat entre les autorités marocaines et des opérateurs privés, avec l'appui de la Banque mondiale. Le contexte de cette nouvelle stratégie a été défini dès l'ouverture de ces Journées par le ministre de l'Industrie, en ces termes :

«Le Maroc (...) a mis en place un programme ambitieux pour faire du secteur privé la locomotive de son développement économique futur. Ce programme vise à créer un environnement favorable à un développement plus rapide du secteur privé, notamment par la suppression des contraintes qui l'entravent et par la mise en place d'une série de mesures, actions et projets de soutien tant au niveau institutionnel, fiscal, financier qu'au niveau des infrastructures de base (...). Je voudrais préciser par ailleurs que le développement de parcs industriels privés s'inscrit dans les orientations prioritaires des pouvoirs publics au Maroc » (9).

Inscrite dans la logique des directives de la Banque mondiale et de celles du Plan d'ajustement structurel, cette ouverture au secteur privé s'est concrétisée, à partir de 1995, dans des domaines tels que la production d'électricité, la distribution d'eau ou d'électricité, ou encore la création de zones et parcs industriels. D'autres secteurs doivent suivre (10).

Dans le cadre de cette coopération (11) avec la Banque mondiale, une mission d'experts de cette institution a séjourné au Maroc au cours de l'année 1993 pour examiner les possibilités d'aménagement de zones et de parcs industriels par le secteur privé. L'une des conclusions de cette mission a consisté à encourager la mise en place d'un partenariat entre l'administration et le secteur privé, afin de favoriser le partage des responsabilités et de mieux impliquer les acteurs privés dans l'aménagement et la gestion des équipements et espaces réservés à l'industrie.

A la suite de cette mission, deux sites prioritaires ont été sélectionnés : Casablanca-Nouaceur et El Jadida-Jorf Lasfar, pour des superficies respectives de 256 et 145 hectares. Il est prévu de développer les activités de haute technologie dans le parc de Nouaceur et la grosse industrie susceptible de polluer à El Jadida-Jorf Lasfar (12). Dans une deuxième étape, deux autres parcs sont prévus à Tanger et à Nador : le parc de

(9) Discours d'ouverture des *Journées d'information sur les parcs industriels*, prononcé par le ministre de l'Industrie, le 11 juin 1996, à Casablanca.

(10) Dans un Rapport concernant la participation du secteur privé à la réalisation et la gestion des infrastructures, remis par la Banque mondiale aux responsables marocains en 1996, l'institution financière recommande l'ouverture à la privatisation des secteurs stratégiques suivants : les ports, les chemins de fer, la distribution d'eau et d'électricité, l'assainissement, la gestion des déchets solides, les transports urbains, le transport aérien, les autoroutes.

(11) Les responsables du ministère de l'Industrie utilisent le terme de « partenariat » pour désigner cette coopération. En fait, il ne s'agit de rien d'autre que d'un mode classique d'intervention de la Banque, consistant en une expertise et en l'octroi de garanties de financement.

(12) Dans une large mesure, ces grosses unités présentant des risques élevés de nuisance devraient s'installer à El Jadida - Jorf Lasfar à la suite de leur transfert d'autres sites, principalement de Casablanca, où elles sont souvent enserrées dans un tissu urbain dense.



Tanger-Gzenaya, situé à proximité de l'aéroport, occupera 100 ha en face de la zone franche (démarrage de l'aménagement de ce parc : juillet 1997) ; le parc de Nador, prévu sur 37,5 ha, devrait se situer au sein du port de Beni Nsar et avoir un statut de zone franche pour entreprises exportatrices.

L'opérateur concessionnaire (entreprise ou groupement d'entreprises) aura à charge :

- l'aménagement de parcs industriels selon les normes internationalement requises ;
- la mise en place des structures de maintenance et de gestion des parcs pour offrir aux investisseurs tous les services permettant aux entreprises d'être compétitives ;
- le développement d'une politique active de promotion pour attirer des investisseurs, spécialement étrangers.

L'opérateur dispose d'un délai de 10 ans pour rendre son parc opérationnel.

L'État marocain s'engage de son côté à :

- céder ou louer des terrains aux opérateurs à des conditions avantageuses ;
- faciliter la tâche aux opérateurs pour mener à bien la réalisation de leurs projets ;
- mettre en place le système de garantie de risque partiel de la Banque mondiale permettant à l'opérateur privé de disposer de financements à des conditions avantageuses.

Quant à l'appui de la Banque mondiale, il consiste à :

- financer les infrastructures d'accompagnement hors site nécessaires à l'aménagement des zones industrielles ;
- faire bénéficier l'aménageur privé retenu de son système de garanties pour les crédits nécessaires au financement de l'opération d'aménagement ;
- aider les autorités marocaines à rechercher des aménageurs privés, principalement étrangers.

Depuis le lancement de l'avis de pré-sélection des opérateurs, en juin 1996, neuf sociétés ont soumissionné (2 françaises, 1 marocaine, 1 belge, 5 espagnoles), parmi lesquelles sept ont été retenues (5 espagnoles, 1 française et 1 belge), dont certaines, telles Tractabel, Ferroviol ou Croparco, sont des filiales de grands groupes internationaux. Pour autant, de nouveaux obstacles ont surgi, puisqu'aucune de ces sociétés, malgré leur potentiel, n'a donné suite à la pré-sélection. Autant que l'on puisse le savoir, elles justifient leur désistement par le haut niveau d'investissement que ce type d'aménagement implique et par leur refus de s'engager si les institutions marocaines n'acceptent pas de partager le risque. Certaines d'entre elles, en outre, tel le groupe belge Tractabel par le biais de ses responsables, estiment que les opérations dont elles sont déjà en charge (construction d'autoroutes, aménagement du port atlantique de Tanger) sont mieux assurées, car « plus faciles à étudier, à maîtriser et à gérer ».

Confrontés à cette situation imprévue, les responsables marocains se sont tournés, en dernier recours, vers les opérateurs nationaux, et ils ont finalement abouti à la signature d'une convention de partenariat entre le ministère de l'Industrie, d'une part, et un conglomérat d'organismes financiers, d'autre part (Société nationale d'investissements, SNI ; Banque marocaine du commerce extérieur, BMCE ; Banque commerciale du Maroc, BCM ; Omnium nord-africain, ONA). Cette première convention, dont l'objet est le lancement du parc Nouaceur, a abouti à la constitution de la Société d'aménagement du parc Nouaceur. Une deuxième convention, dont le décret est en instance de publication, doit donner naissance à une société similaire pour la réalisation du parc industriel de Tanger.

### III. L'aménagement industriel du Grand Casablanca : un cas d'école

Très concentrée dans les zones Nord-Est de l'agglomération, l'activité industrielle à Casablanca connaît, pour son fonctionnement et, plus encore, son développement, des difficultés de tous ordres : encombrement, insuffisance des équipements de base, coûts fonciers excessivement élevés, longues distances entre les lieux de résidence des ouvriers et les lieux de travail, insuffisance des structures d'accueil, problèmes d'environnement, atteintes au paysage urbain, nuisances... (13).

Toutes ces contraintes entravent le fonctionnement des industries existantes et rendent difficile l'implantation de nouvelles unités, particulièrement celles de petite et moyenne taille.

Pour maîtriser la croissance urbaine de Casablanca et rationaliser son développement industriel, des efforts importants ont cependant été entrepris par les pouvoirs publics depuis le début des années quatre-vingt. Ce sont ces efforts que nous exposerons ci-après.

#### A. La création d'un maillage de zones industrielles

A partir de 1984, date de sa présentation, diverses zones industrielles ont été programmées par le SDAU (14) pour répondre aux besoins des investisseurs. Distribuées entre la plupart des communes du Grand Casablanca, elles représentent un total d'environ 1 100 hectares.

La planification urbaine a donc prévu de doter le Grand Casablanca d'un dense maillage de zones (figure 4) pour accueillir l'investissement industriel. Vingt-huit zones ont ainsi été programmées à travers le territoire urbanisé; mais elles correspondent à différentes situations :

- les deux tiers d'entre elles (18 sur 28) sont des créations, couvrant une superficie de 727,5 hectares, dont plus de la moitié est localisée en milieu agricole péri-urbain;
- le tiers restant (406 hectares) correspond à l'officialisation - en tant que zones industrielles - d'espaces accueillant préalablement des usines isolées, dispersées anarchiquement, le plus souvent dans la périphérie rurale.

Ainsi la figure 4 reflète-t-elle une réalité nouvelle, qui se concrétisera certainement davantage encore dans l'avenir, à savoir l'effacement d'une Casablanca « coupée en deux » : le Nord-Est industriel et l'Ouest résidentiel. Cette image tend désormais à s'atténuer, les tendances spontanées de la dynamique spatiale industrielle étant confortées par la planification en cours. Aujourd'hui, les industriels peuvent localiser, dans Casablanca, leurs entreprises à peu près en tous points de l'agglomération : toute l'aire urbaine est concernée par la présence des usines. On peut parler à présent, en plus d'un

(13) KAILOUA (A.), *Besoins en terrains et aménagement des zones industrielles dans le Grand Casablanca*, Étude réalisée pour le compte de l'Agence Urbaine de Casablanca, Imprimerie SONIR, Casablanca, 1994, 111 p

(14) PINSEAU (M.), *Schéma directeur d'aménagement urbain de Casablanca, Rapport de présentation* Casablanca, Agence Urbaine de Casablanca, 1984.

**TABEAU 4**  
*Les zones industrielles projetées par les Plans d'aménagement communaux dans le Grand Casablanca*

Site	Commune	Superficie en ha	Catégorie (15)
Mohammadia Sud-Ouest	Mohammadia	120,0	2
Z.I Samir	Mohammadia	56,0	1
Z.I. Ouled Lahcen	Mohammadia	21,0	3
Z.I. Mesbahiate	Mohammadia	4,0	3
Z.I. Moulay Rachid	Moulay Rachid	32,0	2 + 3
Z.I. Sidi Othmane Sud	Sidi Othmane	14,0	4
Z.I. Ferrara	Hay Hassani	5,5	3
Z.I. Krimat	Aïn Chock	20,0	3
Z.I. Scam	Aïn Chock	5,0	3
Z.I. Oukacha	Aïn Sebaâ	28,0	2 + 3
Z.I. Mauritania	Sidi El Barnoussi	8,0	2
Z.I. Banam et la Gracieuse	Sidi El Barnoussi	3,5	3
Z.I. Sidi Moumen	Sidi Moumen	32,5	3 + 4
Z.I. Unigral Cristal	Aïn Harrouda	15,0	2
Z.I. Aïn Harrouda Centre	Aïn Harrouda	30,0	2 + 3
Z.I. Aéroport	Echallalate	11,0	2
Z.I. Tit Mellil Centre	Tit Mellil	60,0	2 + 4
Z.I. Médiouna	Médiouna	28,0	2 + 3
Z.I. Bouskoura	Bouskoura	38,5	5 + 2
Z.I. Sidi Maârouf	Sidi Maârouf	69,5	2 + 3 + 5
Z.I. Lissasfa (1)	Lissasfa	150,0	2 + 3
Z.I. Lissasfa (2)	Lissasfa	24,0	4
Z.I. Dar Bouazza	Dar Bouazza	11,0	2
Z.I. Route d'El Jadida	Lissasfa	37,0	2
Z.I. Ouled Salah	Ouled Salah	105,0	3 + 7
Z.I. Nouaceur	Nouaceur	130,0	6
Z.I. Ahl Loughlam(1)	Ahl Loughlam	21,0	4
Z.I. Ahl Loughlam (2)	Ahl Loughlam	54,0	2

Source : Plans d'aménagement communaux, (1985-1989), AUC et enquêtes directes auprès des communes.

Tableau repris de KAILOUA (A.), 1992. – *Casablanca. Évolution et fonctionnement de l'espace industriel*, Thèse de Doctorat d'État en Géographie, Université de Tours, France, 1 140 p

\* Pour les catégories, voir la note infrapaginale 15.

(15) Les catégories de Zones Industrielles sont définies ainsi :

- 1 Zone pouvant accueillir des activités industrielles de toutes catégories, y compris des entreprises polluantes quelle qu'en soit la taille.
- 2 Zone pouvant recevoir des entreprises industrielles de taille moyenne peu ou pas polluantes.
- 3 Zone destinée à recevoir des petites unités non polluantes, ainsi que des activités artisanales et tertiaires.
- 4 Zone destinée plus particulièrement aux activités artisanales ou à l'industrie de petite taille non polluante, accompagnée ou non de logements.
- 5 : Zone destinée aux activités de bureaux
- 6 Zone réservée à des activités spécialisées (portuaires et aéroportuaires), ainsi qu'aux activités de stockage et d'entrepôt qui leur sont liées.
- 7 Zone réservée aux activités agro-industrielles.

Nord-Est traditionnellement industriel, d'un Sud et d'un Ouest industriels, chacun offrant des caractéristiques propres (16).

### ***B. La multiplicité des acteurs de l'aménagement industriel***

Le processus de mise en place des industries dans l'espace casablançais se caractérise par un foisonnement sans précédent des intervenants. L'explication de ce phénomène réside dans la nature complexe des problèmes industriels d'une part et dans la spécialisation excessive des structures administratives et techniques aussi bien au niveau central que local d'autre part, l'un et l'autre de ces facteurs ayant induit un fractionnement et une dilution extrêmes des responsabilités.

La conjonction de ces deux facteurs s'est en effet traduite par la prolifération des organismes bureaucratiques et techniques appelés à penser, aménager et gérer les espaces de l'industrie. Cependant, il s'avère à l'évidence que plus les organes et les services se multiplient, moins les responsables disposent des moyens pour introduire la cohérence et la rationalité dans le comportement de tous les acteurs intéressés par le devenir de la ville en général.

L'analyse des processus de création des zones industrielles actuellement engagées dans le Grand Casablanca permet de distinguer trois types d'institutions chargées d'intervenir en ce domaine, d'une manière ou d'une autre, mais plus particulièrement pour mettre en application les orientations des documents d'urbanisme en la matière.

#### *1. Les préfectures, acteurs essentiels de l'aménagement industriel*

Le premier type d'acteurs chargés de la production des zones industrielles est constitué par les institutions administratives représentant le pouvoir central (*wilaya* et préfectures) et par les collectivités locales (communes urbaines, communes rurales et Communauté Urbaine de Casablanca).

Leur rôle dans l'aménagement industriel est cependant très différent. En dépit des larges compétences dont sont dotées les communes dans le domaine de l'aménagement et de la gestion de leur territoire, elles ne jouent pratiquement aucun rôle significatif dans le processus de mise en place et dans le fonctionnement des zones industrielles. Cette situation peut s'expliquer par de nombreux facteurs interdépendants : le premier réside dans la faiblesse des moyens financiers des communes, particulièrement de celles qui ne disposent pas de rentrées fiscales propres, comme c'est le cas des communes rurales, voire même de certaines communes urbaines telles que Sidi Moumen ou Sidi Othmane. L'autonomie financière dont la Charte Communale de 1976 les a dotées n'est, en fait, dans ce cas, que théorique. Ceci explique l'incapacité de ces collectivités à acquérir les terrains nécessaires à l'aménagement des zones et à leur

---

(16) KAILOUA (A), *Casablanca Évolution et fonctionnement de l'espace industriel*, Thèse de Doctorat d'Etat, Géographie, Univ. Tours, 1992, 1140 p. (Publiée en 1996, en coédition URBAMA-Communauté Urbaine de Casablanca, sous le titre *Casablanca l'industrie et la ville*, Fascicules de recherches (30-31), URBAMA, Tours et Mohammedia)

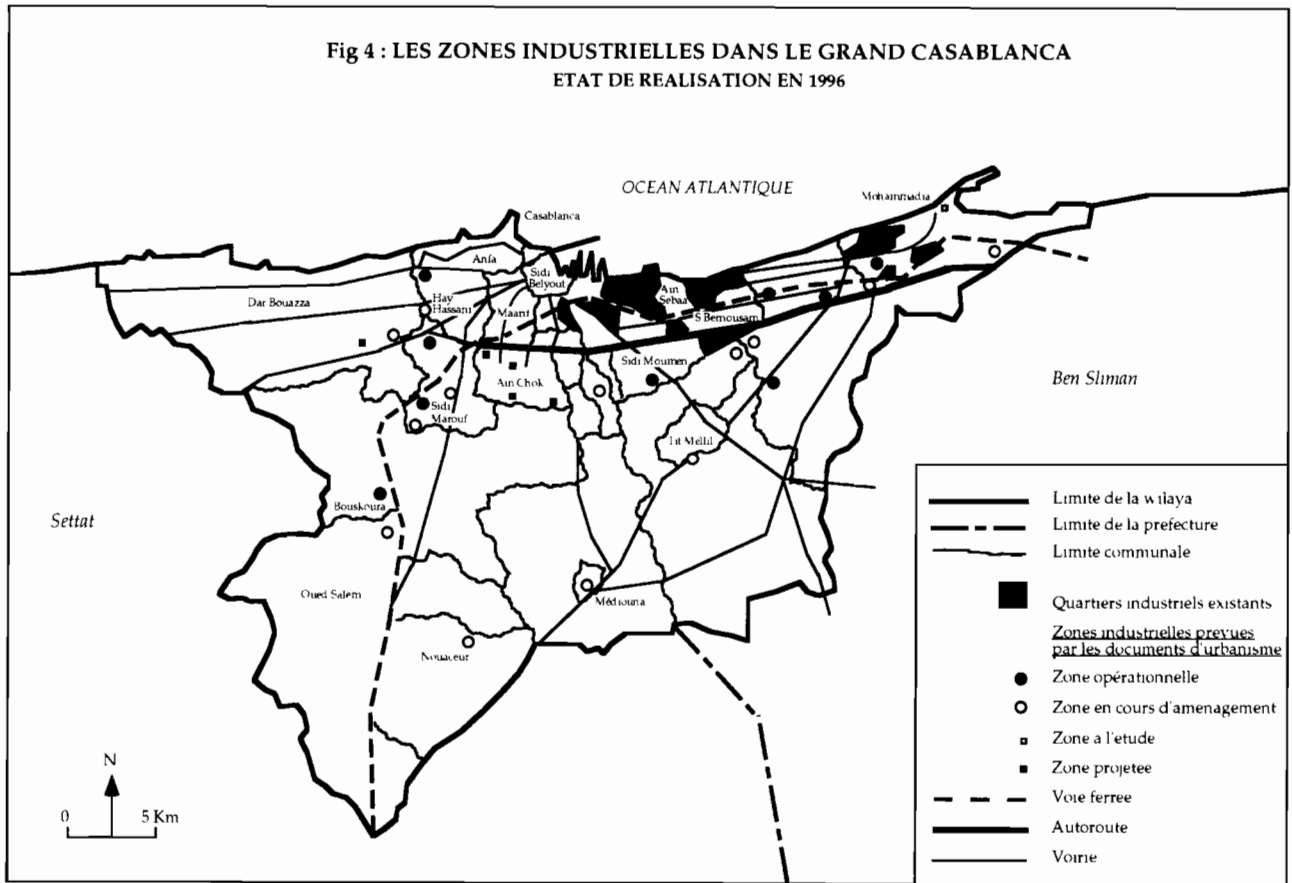


Fig. 4. – Les zones industrielles dans le Grand Casablanca. Etat des réalisations en 1996.

SOURCE : A KAIYOUA, enquêtes personnelles, etc 1996  
CARTOGRAPHIE : V ROUSSEAU 1998

TABLEAU 5  
*Organismes publics et privés intervenant  
 dans l'aménagement des zones industrielles du Grand Casablanca*

<b>Structures territoriales à compétence générale</b>	<b>Organismes institutionnels d'études et d'aménagement</b>	<b>Organismes et groupements privés</b>
<b>Wilaya</b>	Agence urbaine de Casablanca	Associations d'industriels
<b>Préfectures (6)</b>	Caisse des dépôts et de gestion (CDG)	
<b>Communauté urbaine</b>	Filiale du ministère de l'Habitat	Groupements de propriétaires fonciers
<b>Communes urbaines (16)</b>	Etablissement régional d'aménagement et de construction (ERAC), filiale du ministère de l'Habitat	
<b>Communes rurales (6)</b>		
<b>Centre autonome (1)</b>		
<b>Services extérieurs (RAD (17), sapeurs-pompiers, service des Domaines, etc.)</b>	Sté nationale d'équipement et de construction (SNEC), filiale du ministère de l'Habitat	Omnium nord-africain (ONA) (groupe industriel et financier privé)

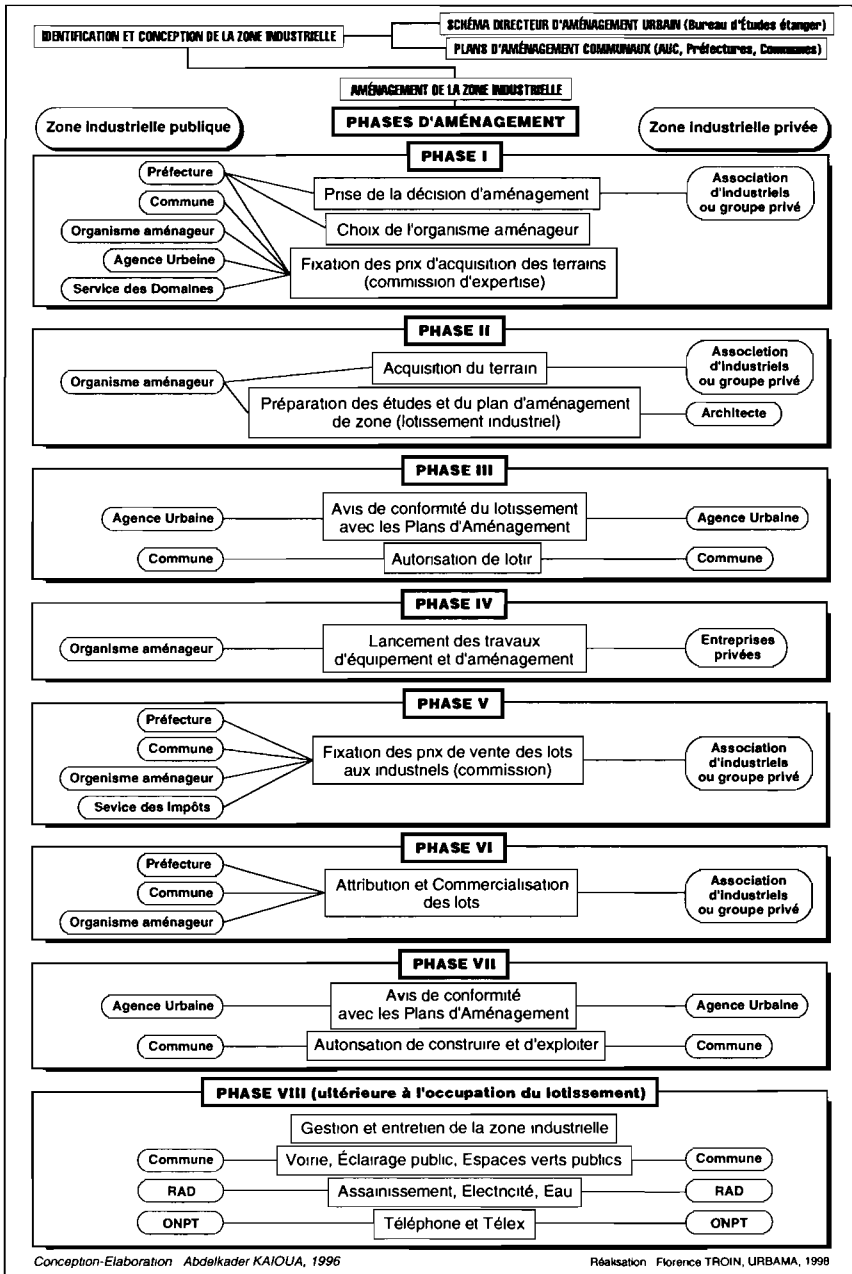
équipement. Un deuxième facteur procède du manque d'expérience de la majorité des élus locaux pour assumer la direction des affaires de leur commune, surtout en matière d'aménagement industriel, ainsi que de l'insuffisance des ressources humaines (particulièrement en cadres compétents) susceptibles de les aider à prendre les décisions qui s'imposent et à faire preuve d'initiative dans ce domaine (18). Le troisième facteur, certainement le plus important, tient au rôle consultatif (de fait) des communes en matière de planification et de gestion urbaines, à la suite du retour en force des pratiques étatistes (centralisation) dont témoignent le renforcement des pouvoirs du gouverneur et la re-centralisation des décisions en matière d'exécution des Plans d'urbanisme au niveau des services préfectoraux (19). Ainsi, le rôle dévolu aux communes pour l'aménagement industriel se limite-t-il à la délivrance des permis de construire et de ceux d'exploiter, délivrance qui s'effectue à la toute fin du processus. Il résulte de cela que ce sont les Préfectures qui se situent comme les véritables décideurs de l'aménagement industriel (20).

(17) RAD : Régime autonome de distribution. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1997, la Lyonnaise des Eaux a remplacé la RAD à Casablanca

(18) KAILOUA (A.), Production et gestion des zones industrielles : le cas du Grand Casablanca, *Revue de Droit et d'Économie*, Université Sidi Mohamed Ben Abdallah, Fès, (9), 1993, p. 161-178.

(19) Ce programme de re-centralisation peut être daté, approximativement, du début des années quatre-vingt.

(20) KAILOUA (A.), 1992, *op cit*



Source : Elaboration de l'auteur. Réalisation : Florence Troin, URBAMA, 1998.

FIG. 5. – Processus d'aménagement des zones industrielles dans le Grand Casablanca. Schéma général.

Le gouverneur de la préfecture, représentant de l'Administration centrale, est donc, en vérité, le seul détenteur du pouvoir de décision en matière d'aménagement industriel. Dans la majorité des cas, c'est lui en effet qui lance le processus d'aménagement et désigne l'organisme chargé de réaliser les travaux. Toutes les commissions, telles celle habilitée à étudier les aspects fonciers relatifs à l'acquisition des terrains objets de l'aménagement, celle chargée de fixer les prix de vente et l'affectation des lots aux industriels, se réunissent à la préfecture sous la présidence de l'autorité préfectorale et non de celle de la commune. Les représentants de la commune participent aux travaux de ces commissions sans disposer de pouvoirs supérieurs à ceux de leurs autres membres, que ceux-ci représentent des administrations ou des services techniques.

## *2. L'entrecroisement des rôles des acteurs de l'aménagement industriel*

Dès que la décision de mise en valeur d'une zone est prise par l'autorité préfectorale, celle-ci recherche l'organisme qui sera chargé de son aménagement et de son équipement. Il n'y a pas au Maroc d'organisme officiel unique et spécialisé en ce domaine, mais une multitude d'institutions aux statuts divers : public, semi-public ou privé. Ainsi, la maîtrise d'ouvrage des zones en cours d'aménagement dans le Grand Casablanca peut-elle revenir soit à l'ERAC-Centre (Établissement régional d'aménagement et de construction du Centre), soit à la Société nationale d'équipement et de construction (SNEC), ou encore à la Caisse de dépôt et de gestion (CDG). Ces trois organismes dépendent tous du ministère de l'Habitat.

L'Agence urbaine de Casablanca s'est intéressée elle aussi aux études et à l'aménagement des zones industrielles, c'est-à-dire qu'elle est intervenue aux étapes qui font immédiatement suite à la phase de préparation des Plans d'aménagement. Cette intervention a commencé à se manifester dès le début de la décennie quatre-vingt-dix. Elle se justifie par le fait que l'AUC n'est pas seulement, selon ses attributions, une agence technique d'études, de contrôle et de suivi de l'urbanisation (au sens large), mais aussi un opérateur urbain, ce qui lui permet d'agir comme opérateur foncier et aménageur urbain à part entière. A ce titre, elle a constitué, dès la fin de la phase d'élaboration des documents de planification urbaine, des réserves foncières conséquentes, qui l'autorisent à planifier trois vastes lotissements destinés à l'habitat (projets de Ville Nouvelle à Nouaceur, de lotissement balnéaire à Dar Bouazza, d'habitat économique à Lissasfa) et une zone industrielle de 105 ha à Ouled Salah.

Les communes n'interviennent pas directement, quant à elles, dans le processus d'aménagement industriel. Elles peuvent lotir un terrain pour recevoir des industries, vendre les lots à l'état brut (sans équipements) aux industriels qui s'organisent alors en associations pour les équiper ou rembourser à la commune les coûts nécessités par ces travaux (assainissement, éclairage, réseaux d'eau, voirie...). Cette dernière formule a été adoptée en 1989 pour l'aménagement d'une zone industrielle de 9 hectares située à Oukacha, avant que le projet ne change de propriétaire et d'affectation (ce terrain a été cédé par la commune d'Aïn Sebaâ au groupe ONA en 1990).

Mais la pénurie de terrains correctement équipés pour l'industrie au sein de l'espace casablancais a secrété un fait nouveau : la prise en charge de l'aménagement des zones par des promoteurs privés. Cette prise en charge s'effectue sous diverses formes. Dans certains cas, les propriétaires fonciers, sous l'impulsion de l'autorité administrative, se sont groupés pour équiper leurs terrains réservés à l'industrie par les Plans d'aménagement et les vendre ainsi aménagés aux industriels : ce fut le cas à Tit Mellil et à Médiouna. Dans d'autres cas, les détenteurs du sol sont des industriels qui se sont constitués en association pour aménager, équiper et exploiter eux-mêmes la zone industrielle : il en est ainsi de l'Association des industriels de la zone de Lissasfa (ARZIL), à Dar Bouazza.



Une autre forme d'aménagement spécifique est en train de connaître un franc succès, à l'initiative de puissants groupes économiques privés : ceux-ci commencent à intervenir directement dans le processus d'industrialisation de la métropole, en créant leurs propres zones industrielles, dont ils assument la conception, la réalisation, l'équipement et la gestion. C'est ainsi que procède, désormais, l'Omnium Nord-Africain (ONA) : il a acheté 28 hectares à la commune d'Aïn Sebaâ pour y aménager une zone d'activités diversifiées (industrie, exposition des produits fabriqués dans la zone, logements) ; de même, le groupe de Moulay Ali Kettani étudie la création, à Tit Mellil et à Sidi Moumen, d'une zone industrielle spécifique, intégrée au sein d'un lotissement d'habitat de 100 hectares.

Sans nul doute, la principale contrainte à laquelle est confrontée la politique d'aménagement de terrains industriels est celle du foncier et du prix d'acquisition du sol. A Casablanca, comme dans les autres villes du pays, il s'agit d'un problème majeur et complexe, en raison de la diversité des statuts juridiques des terres (domaines public et privé de l'État, terres collectives, domaine des Habous, terrains privés...). Les coûts d'acquisition des terrains et la durée nécessaire pour la mobilisation du sol dépendent du statut juridique de celui-ci et de la plus ou moins grande difficulté à dénouer les droits des multiples ayants droit quand il s'agit de propriété privée (21).

Une fois fixés les prix d'achat des terrains par la Commission préfectorale désignée à cet effet, l'organisme aménageur qui a été choisi lance la procédure d'acquisition, étape nécessaire à l'obtention auprès de l'Agence urbaine de Casablanca, du permis de lotir et d'équiper.

L'opération d'aménagement implique également de résoudre d'autres types de problèmes, qui mettent en présence de nouveaux acteurs. L'aménageur n'étant pas lui-même entrepreneur est en effet appelé à établir des relations avec les entreprises de travaux publics et les services techniques (eau, électricité, téléphone, assainissement...).

Enfin, dans la relation aménageur-promoteur industriel s'interpose généralement un autre acteur, l'organisme de financement, dont les exigences ne sont pas sans susciter des conflits quant aux garanties à établir sur le lot cédé au promoteur. L'hypothèque sur le terrain est en effet revendiquée à la fois par l'aménageur tant que celui-ci n'a pas récupéré la totalité du prix de cession du lot et par l'organisme qui a dispensé les crédits au promoteur. La seule solution susceptible de résoudre cette difficulté consiste à envisager une hypothèque de second rang pour l'un ou pour l'autre ; mais lequel bénéficiera de l'hypothèque de premier rang ?

Cette multiplicité d'intervenants a des effets d'autant plus perturbateurs qu'il n'existe aucune structure de coordination pour la réalisation d'une zone industrielle. Chacun des acteurs agissant dans la phase d'exécution des documents d'urbanisme tente, selon ses moyens propres, de faire évoluer les réalisations dans le sens le plus conforme à ses intérêts. Il en résulte, dans la plupart des cas, des stratégies divergentes, des conflits plus ou moins aigus et des formes d'aménagement pas toujours conformes, loin s'en faut, aux intérêts des industriels.

---

(21) KAILOUA (A.), 1992, *op cit*

### ***C. La production des zones industrielles à Casablanca : essai de bilan***

Des zones industrielles sont maintenant programmées à Casablanca depuis une dizaine d'années. Les travaux d'aménagement et d'équipement auraient dû être engagés dès la promulgation des Plans d'aménagement communaux, c'est-à-dire à partir de la fin des années quatre-vingt. Quel bilan peut-on établir aujourd'hui?

Deux grands types de zones industrielles existent ou sont en cours de réalisation dans le Grand Casablanca : des zones industrielles publiques et des zones industrielles privées.

#### ***1. Les zones industrielles publiques : des espaces de grande superficie***

Les pouvoirs publics ont entrepris, depuis 1984, quatre grands projets d'aménagement de Z.I. dans le Grand Casablanca, couvrant plus de 350 hectares, soit le tiers des espaces prévus pour les industries par les documents d'urbanisme. Il s'agit des zones de Moulay Rachid (à Sidi Othmane), de Mohammadia, d'Ouled Saleh et de Nouaceur, dont la réalisation a été confiée à des organismes d'aménagement publics (ERAC, CDG, SNEC, AUC).

- La zone industrielle de Moulay Rachid : la seule zone publique opérationnelle (en 1996)

Cette zone, située sur le territoire de la commune de Moulay Rachid, est la première zone de droit (légale) que l'agglomération casablancaise connaisse. Le ministère de l'Industrie, qui a bénéficié pour ce faire d'un terrain du domaine public de l'État, a confié en 1984 son aménagement à la Caisse de dépôt et de gestion (CDG), dans le cadre du programme national des zones industrielles. Le terrain équipé a été cédé aux industriels à 150 DH le m<sup>2</sup>. Cette zone qui s'étend sur 32 hectares est aujourd'hui opérationnelle. La totalité des lots a été affectée à 130 entreprises relevant de différentes branches.

- La zone industrielle du sud-ouest de Mohammadia : la contrainte du foncier

Cette zone est la principale de celles programmées dans la ville de Mohammadia par le Plan d'aménagement. Elle couvre 120 hectares, dont 75 % correspondent à des terrains privés. C'est l'ERAC de la Région Économique Centre qui est chargé de son aménagement. La plupart des lots ont été commercialisés sur plan, mais l'engagement des opérations d'aménagement de la première tranche d'une cinquantaine d'hectares est toujours en attente en raison de blocages fonciers.

La zone de Riad Salam, toujours à Mohammadia, destinée aux petites entreprises, connaît le même sort, et son opérateur, qui est ici la SNEC, ne parvient pas plus que l'ERAC-Centre à lever l'obstacle foncier.

- Une grande zone en milieu rural : la zone d'Ouled Saleh

Ouled Saleh est la première zone publique à avoir été programmée dans la périphérie rurale du Grand Casablanca. Elle est aussi la première dont le maître d'ouvrage soit l'Agence urbaine de Casablanca. Celle-ci, après une longue période où elle s'est consacrée presque exclusivement à l'élaboration des documents d'urbanisme du Grand Casablanca, a décidé de passer à l'urbanisme opérationnel.

Par sa situation géographique, Ouled Saleh doit compléter le triangle industriel du sud-ouest de l'agglomération casablancaise, entre Bouskoura, Ouled Saleh et Nouaceur.

Son Plan d'occupation, couvrant 105 hectares, réserve 57 hectares aux surfaces constructibles, 9 hectares aux équipements d'accompagnement, 5 hectares aux espaces verts, le solde étant consacré à la voirie. Cette zone est destinée à accueillir des industries de petite et moyenne taille (figure 6). Son originalité réside en ce qu'une partie des superficies est réservée soit aux industries agro-alimentaires (39 hectares du secteur sud), soit aux industries de troisième catégorie (voir note 15) (41 hectares du secteur

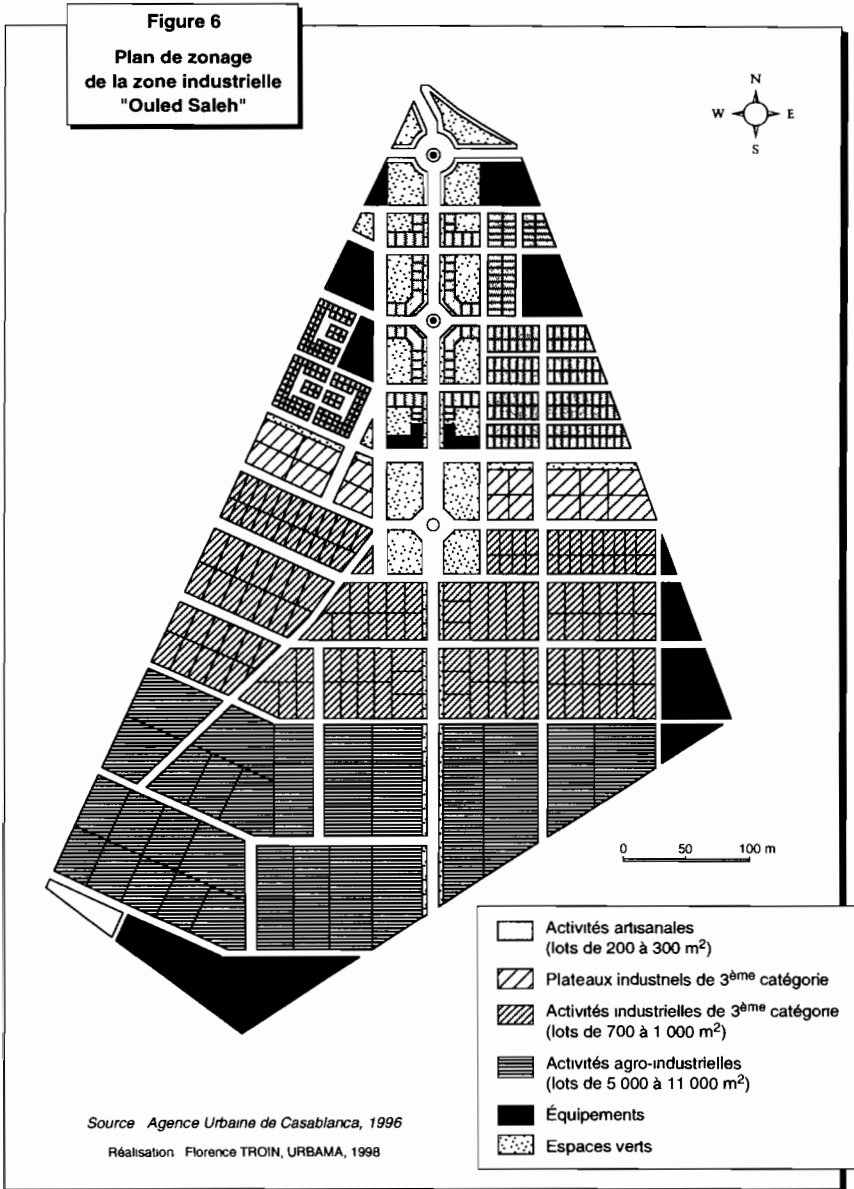


FIG. 6 – Plan de zonage de la zone industrielle Ouled Saleh.

central). Ce secteur central, offrant 41 ha, est divisé en 147 lots de 700 à 1 000 m<sup>2</sup>, tandis qu'une petite partie de la surface (4 ha) est réservée à la construction de plateaux industriels, tentant d'apporter ainsi une réponse à des demandes spécifiques d'industriels. Quant au secteur nord, divisé en 181 lots de 200 à 3 000 m<sup>2</sup> qui peuvent être occupés en R+2, il est réservé à des entreprises artisanales et à des petites industries.

Une première tranche de 50 hectares devait être livrée à la fin de 1993. Elle n'est toujours pas disponible, ce qui a conduit beaucoup de promoteurs à résilier leurs engagements.

- La zone industrielle de Nouaceur : le futur Technopole de Casablanca ?

La zone de Nouaceur s'intègre dans un projet de création d'une « Ville Nouvelle » sur le territoire de la commune urbaine, projet qui participe de la volonté de constituer des pôles urbains d'équilibre autour de la grande métropole.

Cette ville future devrait être polyfonctionnelle, combinant résidences, activités, équipements, animation et loisirs. L'objectif recherché est la création d'un pôle de développement intégré autour d'équipements majeurs : l'aéroport international, la Foire internationale du Grand Casablanca, le Centre international sportif et le futur Technopole. Ce site a été retenu pour la création, avec l'appui de la Banque mondiale, d'un parc industriel privé. Celui-ci, dont l'étude est en cours, est conçu pour accueillir des activités *high tech* dans le but de fournir à Casablanca l'infrastructure indispensable aux besoins des entreprises de ce type et de positionner d'emblée la métropole économique comme tête du réseau (futur) de Technopoles nationaux. Les responsables, en cherchant ainsi à encourager la création à Nouaceur d'un parc d'activités spécialisées, sont conscients de la nécessité de promouvoir les relations Université-Recherche-Entreprises. Il reste à connaître les moyens effectifs qui seront mis en œuvre pour le développement de ces relations – l'établissement, d'ailleurs, plutôt que le développement –, sous peine de voir le parc d'activités de Nouaceur ne participer qu'à la construction de l'image métropolitaine de Casablanca, et non à son développement technopolitain.

## 2. L'aménagement de zones industrielles par les promoteurs du secteur privé

Face à l'effort somme toute limité des collectivités locales et de l'État, un certain nombre de promoteurs industriels ont décidé de s'organiser entre eux pour équiper les zones où leurs entreprises sont localisées et en assurer la gestion et l'entretien.

Cette formule, initiée au milieu des années quatre-vingt à Lissasfa, commence à faire des émules. Par ailleurs, des groupes financiers et économiques (tels que l'ONA) se lancent à leur tour dans l'aménagement de zones industrielles créées *ex nihilo*.

- La zone industrielle de Lissasfa, la première zone industrielle privée opérationnelle

La « zone industrielle » de Lissasfa résulte d'un processus spontané, puisqu'il ne s'agit à l'origine que d'un espace sans statut officiel (i.e. ne correspondant à aucune « zone » spécialisée qui aurait été prévue par le Plan d'aménagement communal), occupé par diverses entreprises, et ne disposant à la fin des années soixante-dix d'aucun équipement. Elle ne sera officialisée par les documents d'urbanisme que dans le courant des années quatre-vingt. Les industriels, détenteurs du sol, ont alors décidé de s'organiser pour prendre en charge l'équipement de leur terrain. Ils se sont groupés, en 1987, en Association des riverains de la zone industrielle de Lissasfa (ARZIL). Celle-ci, première initiative de ce genre à Casablanca, a la responsabilité d'équiper et de gérer la zone qui couvre environ 150 hectares. La première tranche (43 hectares) des travaux d'équipement a été achevée au début des années quatre-vingt-dix.

- Le parc d'activités Oukacha : la première expérience casablancaise d'immobilier d'entreprises

Oukacha constitue un autre cas original, mais d'une tout autre nature que Lissasfa, en matière d'urbanisme industriel. En effet, sa conception et son aménagement

différent totalement de ce qui avait été jusqu'alors réalisé à Casablanca. Ce parc d'activités, tout d'abord, a été réalisé en 1993 par l'Omnium Nord-Africain (ONA), premier groupe financier et industriel du Maroc. Le projet a consisté en la réalisation d'une opération intégrée sous forme d'immobilier industriel équipé et commercialisé clé en mains, avec logements en front bâti, commerces, locaux industriels en étage, bureaux, hangars et équipements d'accompagnement (figure 7). La surface couverte par le parc est de 22 hectares. Elle correspond à 400 logements et 400 plateaux et hangars industriels. La première tranche de 7 hectares a été achevée en 1993, comprenant 58 hangars de 400 à 900 m<sup>2</sup> entièrement livrés aux industriels locataires. Le prix mensuel de location est de 47 DH le m<sup>2</sup>. Cette expérience est présentée comme un modèle : responsables de l'Administration centrale et élus locaux encouragent sa reproduction.

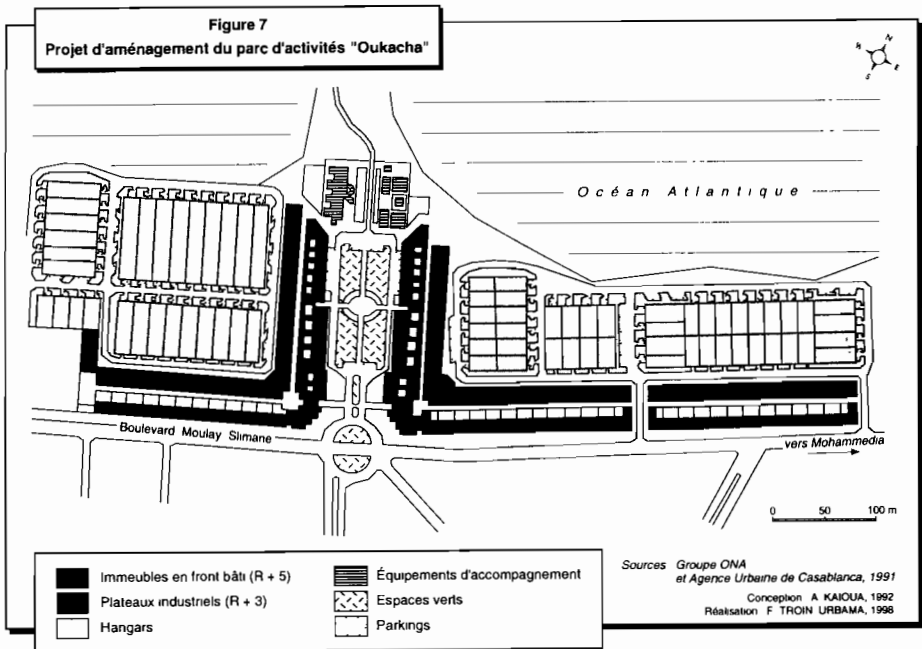


FIG. 7. – Zone d'activités Oukacha.

Malgré ces initiatives diversifiées, le bilan des réalisations n'en demeure pas moins très maigre. La quasi-totalité des espaces officiellement réservés à l'industrie par les Plans d'aménagement n'en sont encore, en effet, qu'au stade de la viabilisation. Les retards d'exécution sont certes dus aux processus qui président à la production de ces zones, mais plus encore aux difficultés de financement des acquisitions foncières. « Les zones industrielles ne se réalisent pas parce qu'il n'y a pas d'argent », affirment les responsables locaux. Et il est vrai que près de 60 % des surfaces prévues pour l'industrie par les documents d'urbanisme correspondent à des terrains privatifs, pour lesquels il faut prévoir expropriation et indemnisation des propriétaires et des occupants. Or, la plupart des collectivités locales de Casablanca – comme du Maroc plus généralement – ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour mener à bien ces opérations, dont le coût est considérable : ainsi, l'acquisition des terrains et l'indemnisation de leurs propriétaires pour la seule zone industrielle de Mohammadia nécessitent-elles environ 9 milliards de centimes (900 millions de DH).

## **La nécessité d'une stratégie cohérente d'affectation et d'utilisation du sol industriel**

L'émergence de nouveaux acteurs qui mettent en œuvre – ou tentent de mettre en œuvre – de nouvelles stratégies en matière d'aménagement industriel ne signifie cependant pas que, de ce seul fait, les blocages antérieurs aient disparu, les contraintes aient été allégées, voire que le nouveau système d'acteurs qui est en train de se nouer soit nécessairement plus efficient que l'ancien.

Il apparaît ainsi, en premier lieu, que les collectivités locales – les communes, surtout –, auxquelles il est facile d'attribuer beaucoup de responsabilités dans l'échec de la planification urbaine en général et industrielle en particulier, ne peuvent se comporter en agents du développement local que si elles disposent des moyens minima, réglementaires et financiers, pour constituer des réserves foncières et équiper les terrains.

Il est fondamental, ensuite, que les stratégies d'aménagement industriel soient formulées clairement et que, en particulier, des choix soient explicités quant au devenir des quartiers industriels anciens, fréquents dans les grandes villes et y occupant des sites stratégiques (péri-centraux), en particulier à Casablanca. Multiplier les zones spécialisées en périphérie urbaine est certes apparemment plus simple – techniquement – que réhabiliter des espaces anciens généralement dégradés et sûrement mal équipés aujourd'hui pour répondre aux besoins des entreprises, mais il s'agit d'opérations excessivement consommatrices d'espaces – allant à l'encontre des priorités affichées d'un développement urbain durable –, coûteuses et dont les effets pervers ne sont jamais pris en considération par les planificateurs, ne serait-ce que pour ce qui est de l'allongement des déplacements domicile-travail pour les ouvriers. Et si, encore, ces zones se réalisaient à un rythme normal et se remplissaient ! Mais nous avons vu que les retards étaient considérables, que les équipements ne suivaient pas, que les sites étaient souvent mal choisis – car répondant exclusivement à des opportunités foncières – et que, en conséquence, les industriels se désistaient en nombre des lots retenus... ou s'installaient, en périphérie, hors zones...

Ainsi est posée, de façon très concrète, la question du fonctionnement du système d'acteurs : celui-ci ne peut être efficace tant que certains de ses constituants sont sans moyens (collectivités locales), que d'autres ont du mal à exprimer la diversité de leurs besoins (industriels), que d'autres, enfin, sont totalement exclus du « dialogue » (ouvriers), tant que, en bref, c'est toujours l'Administration centrale et la sphère technocratique qui conçoivent, décident, imposent... avec ou sans « partenariat » de la Banque mondiale.

Il est certain, enfin, que la notion même de « zone industrielle » est en train d'évoluer, au Maroc, comme elle l'a déjà fait dans les pays développés, d'un simple site de localisation d'entreprises à celui d'un concept plus sophistiqué, de parc d'activités, de parc technologique, voire de technopole. Sans doute, cette évolution est-elle indispensable – et inéluctable – à l'heure de la mondialisation, et ce surtout à Casablanca si cette agglomération souhaite se « métropoliser ».

Mais il ne suffit pas de proclamer tel morceau d'espace « Technopole », quand bien même serait-il situé à proximité d'un aéroport international – et encore conviendrait-il de soigneusement mesurer le caractère « international » d'un tel aéroport –, pour qu'il le devienne réellement. De multiples exemples sont là, à travers le monde – et on en trouverait, ne serait-ce qu'en France, plus d'une dizaine –, pour faire la preuve que passer de la « zone industrielle » au Technopole exige bien d'autres modifications – structurelles – que celles qui concernent le type d'activités localisables (*high tech*), les « paysages » offerts aux industriels, ou encore les infrastructures et équipements mis à leur disposition.





# **LA POLITIQUE TOURISTIQUE DE LA TUNISIE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION : REFORMULATION DES STRATÉGIES ET REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT**

**Jean CHAPOUTOT\***

Bien avant que le nouvel ordre économique mondial n'«impose» à l'activité touristique des pays en développement sa logique, cette activité y présentait une dynamique étroitement dépendante de sa dimension internationale, puisqu'elle se caractérisait par les déplacements transfrontaliers de population suscités et les mouvements d'argent opérés, tant en ce qui concerne les investissements que les recettes (1).

Déjà, au cours de la période 1960-1970, alors que l'État tunisien avait opté pour une économie «collectiviste», le tourisme, seule échappatoire au système des coopératives, avait connu un développement spectaculaire (Chapoutot, 1990). Aujourd'hui, une logique nouvelle, celle de l'intégration de l'économie tunisienne à l'économie mondiale, est à l'ordre du jour, et les enjeux du tourisme se posent en des termes tout à fait différents. En outre, des notions telles que la valorisation de l'environnement (2) et la conservation du patrimoine sont appelées à jouer un rôle déterminant dans la promotion d'une offre touristique diversifiée. Le tourisme se doit en effet de préserver les écosystèmes dans leur intégrité pour des raisons écologiques évidentes, mais également parce que l'environnement est de plus en plus considéré comme un argument de vente du produit touristique.

L'on est donc en droit de se poser la question de la place accordée par la Tunisie au tourisme dans le cadre de la mondialisation et celle du devenir de l'aménagement touristique du pays, et ce d'autant plus que la capacité d'hébergement devrait être de 200 000 lits à l'horizon 2000 et de 300 000 en 2025 (Smaoui, 1996).

---

\* Géographe-urbaniste, Tunis

(1) En Tunisie, au 31 décembre 1995, les investissements touristiques cumulés s'élèvent à 2 650 millions de dinars tunisiens, la capacité en lits est de l'ordre de 162 000 ; les nuitées atteignent le chiffre de 25,5 millions de touristes et les recettes touristiques celui de 1 350 millions de dinars tunisiens (1 dinar tunisien équivaut à 1 US \$). Malgré les difficultés économiques qui caractérisent l'économie mondiale au milieu des années quatre-vingt-dix, les résultats touristiques, tels que fournis par l'OMT (Organisation Mondiale du Tourisme), font état d'une croissance de près de 4 % en 1995, soit 567 millions d'arrivées internationales pour des recettes au titre du tourisme international de 372 milliards de US \$ (exclusion faite des tarifs aériens). Il semblerait donc que les consommateurs continuent à consacrer aux voyages une partie importante de leurs dépenses en réduisant d'autres catégories d'achats, et ce quand bien même on peut noter une réduction du montant du budget réservé aux vacances.

(2) Cela fut manifeste lors du Forum international organisé par l'OMT à Cadix, les 16 et 17 mars 1995, intitulé : *Parlements, pouvoirs locaux, acteurs des politiques touristiques. la dimension de l'environnement*, au cours duquel des expériences locales ou régionales de planification et d'aménagement du tourisme urbain et rural ont été présentées

Le propos de cet article est de s'interroger sur les conséquences des formes et des exigences nouvelles de la mondialisation sur les objectifs et les procédures de l'aménagement touristique en Tunisie, d'une part, sur les modifications du jeu des acteurs qu'elles opèrent, d'autre part.

## **I. Le cadre politico-institutionnel**

Pendant une longue période, de nombreux pays du Sud, dont la Tunisie, ont plus ou moins fermé leurs frontières aux flux d'échanges commerciaux. Cette politique, qui a entraîné de graves distorsions en ce qui concerne l'évolution du montant de la dette et qui a généré la stagnation des revenus, a favorisé dans une large mesure, *a contrario*, l'essor du tourisme international, chargé de procurer des devises.

Actuellement, le nouvel ordre économique impose de bâtir un appareil de production de biens et services sur des bases concurrentielles pour parvenir à un ajustement des politiques commerciales entre différents pays; cet objectif passe par un démantèlement progressif des barrières douanières. C'est pourquoi l'on peut formuler l'hypothèse que la part future de la Tunisie dans le marché touristique dépendra de la capacité du pays à relever le défi de la compétition internationale.

Il s'agit donc de préciser le contexte politique qui, ces dernières années, a servi de cadre de référence à la mise en place d'une nouvelle politique économique tunisienne et de présenter le système institutionnel se rapportant au tourisme qui en découle.

### ***1.1. Le contexte politique***

A la fin des années quatre-vingt, la Tunisie s'engage dans une nouvelle stratégie économique, visant l'insertion accrue de son économie au système mondial, et se caractérisant par l'encouragement et la diversification des exportations, le désengagement de l'État et le rôle toujours plus grand de l'initiative privée (Delmas, 1990). Ce renforcement de l'intégration de l'économie tunisienne s'accompagne de l'acceptation des notions de «développement durable» et de «partenariat», deux notions qui renvoient à deux dates précises, celle de 1992 – la Conférence de Rio de Janeiro – et celle de 1995 – la Conférence de Barcelone.

#### ***a. La prise en compte de la notion de durabilité***

A la suite des recommandations de la Conférence de Rio, une commission nationale pour le développement durable a été créée (décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993). Un atelier de travail (Agenda 21, 1994) a élaboré un document fondamental, adopté en 1995, à l'occasion de la préparation du IX<sup>e</sup> Plan de développement économique et social (1997-2001). En matière de tourisme, il y est recommandé de «développer et de promouvoir un tourisme diversifié, intégré et respectueux de l'environnement en améliorant la localisation et la qualité des unités touristiques et en développant et promouvant un système touristique diversifié déconcentrant le tourisme des zones balnéaires en l'ouvrant sur l'intérieur du pays et respectueux de l'environnement». Sur ce point, donc, le développement du secteur touristique n'est pas remis en cause.

### *b. La prise en compte du partenariat euro-méditerranéen*

Les relations entre l'Union Européenne et les pays Tiers méditerranéens – dont la Tunisie – ont été posées en termes de coopération régionale à la suite de la Conférence de Barcelone (Barcelone 1996) ; celle-ci aboutit à envisager une association à l'Europe de ces pays, devant faire progressivement de la Méditerranée une zone de dialogue, mais aussi de libre échange, par le renforcement de la démocratie, le respect des droits de l'homme, des efforts en faveur d'un développement économique durable et équilibré et d'une meilleure compréhension entre les cultures.

Sur cette base, la Tunisie a ratifié les accords de l'Uruguay Round (3), puis conclu un accord d'association avec l'Union européenne (4). C'est dans ce double cadre que se situe le partenariat qui est « un ensemble de formes que peut revêtir la coopération entre deux ou plusieurs entreprises de pays différents, où chacun apporte sa contribution à une production donnée en capital, en travail ou en savoir-faire » (Dimeglio, 1995). Le partenariat serait ainsi une réponse régionale aux incertitudes et à l'instabilité auxquelles les pouvoirs publics sont soumis par les règles de la mondialisation et par un environnement plus incertain et plus instable (Oman, 1994). Le partenariat avec l'UE trouve sa raison d'être dans le fait que « les opérations commerciales tunisiennes s'inscrivent dans un cadre essentiellement européen : ainsi, plus de 60 % des exportations tunisiennes vont vers la CEE et 50 % des importations en proviennent » (Robbana, 1995).

Cette pratique du partenariat, fort répandue dans le domaine touristique, est essentielle pour saisir et expliquer les effets indirects de la mondialisation sur le secteur touristique tunisien, que nous étudierons par la suite.

## ***1.2. Le cadre institutionnel***

Dans ce contexte, des institutions nouvelles ont été créées et une réglementation adaptée (Laabidi, 1993) a été adoptée en vue de permettre un meilleur suivi des objectifs assignés au développement durable.

### *a. Les institutions*

- Un ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT) a été créé en 1992 (5). En matière d'aménagement du territoire, « [...] le ministère est appelé à mettre en forme une gestion plus rationnelle du territoire et à réunir les conditions favorables à la réalisation d'un développement durable » (article 4) (6). Il est également chargé d'élaborer, en concertation avec les départements, services et organismes concernés, les Schémas directeurs nationaux et régionaux d'aménagement du territoire, destinés justement

(3) Loi n° 95-6 du 23 janvier 1995, portant ratification des accords de l'Uruguay Round Art 1 « Sont ratifiés les accords de l'Uruguay Round, annexés à la présente loi et signés à Marrakech le 15 avril 1994 »

(4) Accord de partenariat avec l'UE signé le 17 juillet 1995.

(5) Décret n° 92-1098 du 9 juin 1992, portant nomination du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.

(6) Décret n° 93-303 du 1<sup>er</sup> février 1993, fixant les attributions du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire

à permettre cette gestion plus rationnelle du territoire et son développement durable. « Il doit (également) veiller à la cohérence des programmes [...] sectoriels, et à leur conformité avec la politique nationale d'aménagement du territoire [...] » (article 16) (7).

C'est dire l'importance en principe dévolue à ce ministère quant à son rôle de « concepteur » et de « contrôleur » vis-à-vis de l'aménagement touristique.

- L'Observatoire tunisien de l'environnement et du développement (OTEB) (8) est un dispositif permanent de collecte, de production, d'analyse, de gestion et de diffusion de l'information sur l'état de l'environnement et le développement durable. Son objectif est d'aider les planificateurs à prendre des décisions tenant compte des impératifs de la protection de l'environnement et de ceux du développement.

- La Loi n° 88-91 du 2 août 1988, portant création de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) (9), a été modifiée par la Loi n° 92-115 du 30 novembre 1992. « On entend par environnement, au sens de la présente loi, le mode physique y compris le sol, l'air, la mer, les eaux souterraines et de surface (cours d'eau, lac, lacune et sebkha et assimilé...) ainsi que les espaces naturels, les paysages, les sites et les espèces animales et végétales, et d'une manière générale tout le patrimoine national » (article 2). L'ANPE peut intervenir sur l'ensemble du territoire tunisien et notamment dans les espaces maritimes (article 4). Dans ce cadre, les villages de vacances et hôtels d'une capacité supérieure à 250 lits et les ports de plaisance doivent faire l'objet d'études d'impact (décret n° 91-362 du 13 mars 1991) en vue de l'obtention d'une autorisation administrative (article 1). En effet, les autorités compétentes (municipalité, administration du tourisme) ne peuvent plus délivrer d'autorisation pour la réalisation d'une unité touristique qu'après accord préalable de l'ANPE (article 2). De plus, l'arrêté du 10 juin 1995 précise que les études d'impact doivent être approuvées par le MEAT, l'Agence étant en effet placée sous la tutelle de celui-ci.

- L'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) (10) a été créée pour la sauvegarde d'un environnement comprenant, selon son article 1 :
  - le rivage de la mer, les plages, les sebkhas, les dunes de sable, les îles, les falaises et les différentes composantes du domaine public maritime à l'exception des forteresses et autres ouvrages de défense ;
  - les zones intérieures, dans des limites variables selon le degré d'interaction climatique, naturelle et humaine entre elles et la mer, mais incluant, en tout état de cause, les forêts littorales, les estuaires, les caps marins et les zones humides littorales.

(7) Décret n° 93-304 du 1<sup>er</sup> février 1993, portant organisation du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire

(8) Article 6 du décret n° 93-2061 du 11 octobre 1993

(9) Le décret n° 88-1784 du 18 octobre 1988, portant organisation administrative et financière de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, a également été modifié par le décret n° 93-335 du 8 février 1993

(10) Loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création d'une Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL). Le décret n° 95-2431 du 11 décembre 1995 est relatif à l'organisation administrative et financière et aux modalités de fonctionnement de l'APAL.

Selon l'article 3, l'APAL est chargée :

- de la gestion des espaces littoraux et du suivi des opérations d'aménagement ainsi que de la surveillance des règles et des normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces, leur utilisation et leur occupation;
- de la régularisation et l'apurement des situations foncières existantes à la date de publication de la présente loi [...], et ce conformément à la législation en vigueur et tout en respectant le principe du caractère non saisissable, non susceptible d'hypothèque, inaliénable et imprescriptible du domaine public maritime;
- de l'élaboration des études relatives à la protection du littoral et à la mise en valeur des zones naturelles [...];
- de l'observation de l'évolution des écosystèmes littoraux [...].

La multiplication des institutions ayant la charge de protéger et de défendre l'environnement constitue donc la traduction, au plan des acteurs, de l'importance que les pouvoirs publics tunisiens attachent à la notion de développement durable dans la vie socio-économique.

#### *b. Les instruments de cette politique*

• **Le Code unique d'incitation aux investissements** : la Banque mondiale a, dès le début des années quatre-vingt-dix, fait part de ses recommandations pour faciliter l'adaptation des économies nationales aux impératifs de la mondialisation. Elle a ainsi précisé qu'« un système d'incitations spéciales [...] doit éviter les distinctions sectorielles et se concentrer sur des mesures visant à promouvoir les objectifs spécifiques de développement à long terme de l'économie. Le fait qu'il existe plusieurs codes sectoriels crée une concurrence entre les secteurs » (Banque mondiale, 1990). C'est pourquoi un Code unique d'incitation aux investissements (Loi n° 93-120 du 27 décembre 1993) a-t-il été adopté, ses principales dispositions visant à adapter les avantages et incitations antérieurement accordés aux grands projets, à savoir ceux relatifs au développement de l'agriculture, à la promotion de la technologie et de la recherche ainsi qu'à la protection de l'environnement par divers textes de lois et décrets. Le tourisme a, quant à lui, vu les avantages que proposait l'ancien Code des investissements touristiques sensiblement réduits par le nouveau Code (11). Certes, les aides accordées aux projets situés dans les zones d'encouragement au développement régional demeurent intéressantes, ce qui est le cas du Nord-Ouest (Tabarka, Ain Draham); elles le sont déjà moins dans les régions sahariennes, tandis que les îles Kerkennah et Mahdia ne font désormais plus partie des zones prioritaires en matière d'encouragement aux investissements touristiques.

• **Le Code de l'urbanisme** : la Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urba-

(11) Une analyse comparative entre les avantages prévus par le Code des investissements touristiques (Loi n° 90-21 du 19 mars 1990) et le Code unique d'incitation aux investissements (Loi n° 93-120 du 27 décembre 1993) confirme bien la suppression de certains encouragements tels que la subvention d'études, la bonification d'intérêts, la prise en charge par l'État des travaux d'infrastructures, la dispense de l'impôt sur les sociétés, etc

nisme, remplace la Loi n° 79-43 du 15 août 1979, portant approbation du Code de l'urbanisme.

Dans son article 1, il est précisé que les dispositions du présent Code fixent les règles à suivre [...] en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain.

L'article 10 stipule quant à lui que les opérations d'aménagement, donc celles relatives au tourisme, doivent se conformer aux indications des Schémas directeurs d'aménagement. Néanmoins, il reste possible à l'administration du tourisme d'intervenir à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière (art. 30-35). Par ailleurs, des périmètres de réserves foncières peuvent être créés en vue de la réalisation future d'opérations d'urbanisme (art. 40); mais il est précisé que le droit de priorité à l'achat de terrains situés dans ces réserves est limité à 4 ans, renouvelable une seule fois à compter de la date du décret créant le périmètre (art. 42) : c'est dire si les périmètres de réserves foncières ont peu de chance de devenir de futures zones touristiques.

- La Loi n° 95-73 du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime, permet de définir le DPM, de fixer les procédures de sa délimitation, les conditions de son utilisation et de son occupation, ainsi que les servitudes auxquelles sont assujettis les terrains limitrophes. Mais, déjà, le Code de l'urbanisme de 1994 prévoyait des règlements relatifs au littoral, en posant par exemple, dans son article 25, que « nonobstant les règlements spéciaux [...], il est interdit de construire à une distance inférieure à cent mètres à partir du domaine public maritime ». Cette loi est d'une grande importance pour la protection du littoral. Elle abroge des dispositions anciennes, datant de 1885, 1887 et 1926.

Il apparaît donc, au terme de cette présentation du cadre général, que le tourisme ne figure plus parmi les objectifs prioritaires de la Banque mondiale (12) et que ce secteur n'est plus considéré comme la panacée du développement économique, comme cela fut le cas dans les années soixante-dix (Nations Unies, 1972) et encore dans les années quatre-vingt, lorsque, à la Conférence de l'OMT à Manille, il était affirmé que le tourisme était susceptible de jouer un rôle positif en vue de l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Il est peut-être plus grave, encore, que certains organismes internationaux et bailleurs de fonds commencent à considérer qu'il pourrait y avoir antinomie entre développement durable et développement touristique.

## **II. Les modifications introduites par la mondialisation dans l'aménagement touristique en Tunisie**

Les effets de la mondialisation sur l'aménagement touristique sont de deux sortes, ceux qui sont prévisibles et ceux qui sont « pressentis ».

---

(12) En 1968, un Département des projets touristiques avait été créé au sein de la Banque mondiale. Il n'existe plus aujourd'hui.

## **II.1. Effets directs et prévisibles**

Les effets directs sont les seuls dont il soit possible d'analyser aujourd'hui les premiers résultats, tandis que les prévisibles peuvent être envisagés en fonction des objectifs que s'est donné, en matière de tourisme, le IX<sup>e</sup> Plan de développement économique et social.

### *a. Les résultats de l'activité touristique*

Au cours du VIII<sup>e</sup> Plan (1992-1996), 49 000 lits ont été réalisés alors qu'il en avait été programmé 35 000, soit un dépassement de 14 000 lits. Cette capacité supplémentaire n'a posé aucun problème de localisation du fait de l'existence préalable de Plans d'aménagement dans toutes les zones touristiques prioritaires. Ce sont les zones jusque-là délaissées par les promoteurs (Chapoutot, 1994), telles Monastir-Mahdia et Djerba, qui ont connu les taux d'accroissement de leurs capacités les plus élevés (respectivement + 32 et + 27,5%), alors que les zones déjà très densément occupées enregistraient une croissance moindre, mais suffisante pour que leur densification se renforce. Sur ce point, la zone touristique d'Hammamet-Nabeul constitue un exemple remarquable : la réalisation de l'autoroute Tunis-Sousse, en 1982, a multiplié les flux motorisés vers la zone touristique (elle concentrera 50 000 lits en l'an 2000) et les « rajouts » d'aménagement ont entraîné un étouffement de la zone. Par ailleurs, entre 1992 et 1995, la part des unités hôtelières classées en 4\* et 5\* est passée de 23 % à 31 % du total en nombre de lits des établissements classés, ce qui exprime une profonde mutation catégorielle du parc hôtelier.

Deux causes expliquent cette envolée du secteur :

- L'application du nouveau Code de 1993 ne s'est réellement effectuée qu'en janvier 1995 ; de ce fait, comme « les investissements touristiques ayant bénéficié avant la promulgation de la présente loi d'un accord préalable ou d'un accord définitif [...] continuent à être régis par les dispositions de la loi 1990 » (art. 3), les promoteurs se sont engagés dans une véritable « course contre la montre » pour bénéficier de l'ancienne réglementation.

- Le détournement des investissements vers des activités hautement capitalistiques telles que le tourisme. Les décideurs privés ont anticipé sur les nouveaux rapports économiques pour investir dans les services, en particulier le tourisme, dans la mesure où toutes les études prospectives annonçaient et annoncent des jours sombres pour l'industrie à la suite de l'accord avec l'UE. Par contre, la rentabilité du secteur touristique, et particulièrement celle de l'hôtellerie, demeure élevée et est annoncée comme devant le rester à moyen terme.

La superficie totale couverte par des Plans d'aménagement touristiques (Chapoutot, 1994) est d'environ 5 500 hectares. Cette superficie est occupée à 45 % par des îlots hôteliers, ce qui est la preuve que le tourisme tunisien privilégie la composante hôtelière quand bien même le développement des équipements structurants – golfs, ports de plaisance et casinos – est remarquable. Les îlots réservés à l'immobilier touristique, qui favorisent directement l'urbanisation, ne représentent que 25 % de la superficie. Le tourisme demeure également une activité presque exclusivement balnéaire puisque plus de 90 % des zones aménagées sont situées sur le littoral. Le tourisme reste enfin spatialement très concentré, puisque Djerba, Sousse-Monastir et Hammamet-Nabeul accaparent 72 % des surfaces touristiques aménagées.

Ces trois éléments – concentration, littoralisation et dominante hôtelière – justifient pleinement les recommandations de l'Agenda 21 en direction « d'un tourisme diversifié déconcentrant le tourisme des zones balnéaires en l'ouvrant sur l'intérieur du pays ». Ces recommandations, objet d'un mémorandum économique de la Banque mondiale (Bouhazer et Forster, 1995), émanent de l'étude « Développement du tourisme et préservation de l'environnement en Tunisie » (Comete, 1995). Mais l'Agenda 21 conseille également « d'améliorer la

localisation et la qualité des unités touristiques et de développer et de promouvoir un tourisme intégré et respectueux de l'environnement».

La mise en œuvre de ces conseils obligerait :

- à imposer des études d'impact, ce qui est d'ailleurs prévu par le décret n° 91-362 du 13 mars 1993 ;

- à vérifier dans le détail les permis de construire des établissements hôteliers, ce qui est du ressort des communes seules habilitées à délivrer les autorisations de bâtir ;

- à établir des règlements et des normes spécifiques d'urbanisme et à recommander des modes de construction favorables à l'environnement, ce qui devrait être déjà entrepris par les règlements d'urbanisme inhérents à tout Plan d'aménagement ;

- à éliminer des mécanismes d'aménagement du territoire les effets pervers du concept de zone touristique, ce qui tend à être le cas après quelques années. Ce concept, lié à une situation juridique et financière particulière, n'a plus en effet de raison d'être depuis les années quatre-vingt. En outre, l'analyse des opérations d'aménagement terminées montre que si, bien sûr, tout n'a pas été parfait, rien pourtant de catastrophique n'a été enregistré. En effet, la politique d'aménagement touristique, qui a été et reste un puissant facteur de développement économique et social, a été particulièrement efficace ; elle a permis d'éviter une production anarchique de terrains à bâtir pour l'hôtellerie (Sides-Urbaplan, 1996) et d'échapper à une « mal-littoralisation » (Chapoutot, 1990). Ainsi la nouvelle délimitation du DPM (13) montre, on ne peut plus clairement, que seuls deux établissements touristiques, l'un réalisé en 1960, l'autre en 1965, se situent sur l'actuel DPM, l'un à Tunis-Nord et l'autre à Djerba-île où, pourtant, 47 hôtels de front de mer ont été mis en exploitation. Ces deux unités sont antérieures à l'établissement des Plans d'aménagement de ces zones. Par contre, 37 hôtels ont été en partie construits sur le retrait de 25 m par rapport à l'arrêté d'alignement du DPM ; mais ce bâti consiste essentiellement - ce qui est un moindre mal - en aires réservées aux terrasses, en piscines et, parfois seulement, à quelques bungalows ;

- à envisager de nouveaux modes de conception et de gestion des unités touristiques afin de faciliter leur intégration au milieu local, et, en particulier, à mieux les articuler aux espaces urbanisés préexistants. En ce domaine, il faut noter que 34 000 lits ne sont pas intégrés dans une zone touristique, soit 21 % de la capacité totale d'hébergement. Ces 34 000 lits se répartissent pour 27 % à Tunis-Ville (soit environ 9 000 lits), pour 32 % dans des régions dont l'« étiquette » n'est pas touristique (soit 10 000 lits) et pour 41 % (14 000 lits) dans des régions qualifiées de touristiques (mais ces établissements y sont hors zone d'aménagement). Cette capacité « hors zone » tend à augmenter rapidement. A Tunis-Nord (30 %) et Monastir (20,5 %), il s'agit d'une réponse parfois déjà ancienne à un développement du tourisme en dehors d'un cadre planifié ; à Sousse (20 %) et à Hammamet (6 %), d'une réponse à une demande de diversification de l'hébergement en milieu urbain.

---

(13) DPM-rivage de Hammamet-Nabeul décret n° 93-1195 du 24 mai 1993 ; DPM de Zarzis décret n° 94-440 du 15 février 1994, DPM de Kerkennah . décret n° 95-1049 du 12 juin 1995, DPM de Midoun/Djerba décret n° 95-2298 du 13 novembre 1995.



Les recommandations de l'Agenda 21 ne peuvent cependant pas s'expliquer uniquement par la complexité du phénomène touristique et la réalité des contournements de la réglementation. Elles sont en effet et surtout à relier aux orientations formulées par les institutions parties prenantes de la politique de mondialisation.

*b. Les enjeux de la programmation (1997-2001) des activités touristiques*

Les objectifs qualitatifs du IX<sup>e</sup> Plan (1997-2001) de développement économique et social portent, entre autres, sur le renforcement de la capacité de l'économie à créer de nouveaux emplois et le développement des différentes régions, deux objectifs qui concernent tout à fait le tourisme. Ils intègrent également les contraintes extérieures, plus particulièrement celles liées à l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat avec l'UE, à savoir l'intensification de la concurrence sur les plans national et international, mais aussi le rythme modéré prévisible de la croissance des économies des pays de l'UE – qui sont des marchés essentiels pour les exportations tunisiennes et le tourisme – et son impact escompté sur le rythme de la croissance de l'économie tunisienne, l'éventuelle conquête de marchés extérieurs et leurs effets prévus sur la croissance attendue des exportations et du tourisme en Tunisie.

L'environnement international, qui agit grandement sur les possibilités de développement de la Tunisie, se caractérise par une instabilité certaine et une morosité marquée. Il en résulte que les réformes structurelles à entreprendre doivent viser à améliorer la faculté d'adaptation des appareils de production et de services du pays. Le tourisme est un de ces secteurs capables d'évoluer en fonction du nouveau contexte et des situations nouvelles qui en résulteraient.

Cependant, le tourisme ne figure pas pour autant dans le programme d'actions prioritaires (14) du IX<sup>e</sup> Plan. En outre, la limitation des avantages fiscaux ainsi que le maintien des taux d'intérêt des crédits à des niveaux élevés ne devraient pas favoriser une progression excessive des capacités hôtelières. Or comme, entre 1992 et 1996, le gonflement rapide de la capacité additionnelle ne s'est pas réalisé sans répercussions négatives sur les taux d'occupation (15) et la qualité du service, un ralentissement du développement touristique pourrait permettre d'engager enfin une « mise à niveau » du secteur. Il serait donc effectivement plus sage de revenir à un rythme normal d'ouverture des unités d'accueil. Compte tenu des possibilités en matière d'hébergement encore offertes par les zones déjà couvertes par des Plans d'aménagement, il n'y aurait donc pas lieu d'ouvrir de nouveaux sites touristiques au cours du IX<sup>e</sup> Plan et les 30 000 à 35 000 lits nouveaux prévus pourraient être réalisés dans les zones existantes. Actuellement (en 1996), les établissements en chantier représentent un peu plus de 25 000 lits et ceux dont la création est en cours d'étude offrent une capacité équivalente (environ 25 000 lits). Il suffirait alors que 40 % seulement des lits à l'étude se concrétisent pour que les objectifs du IX<sup>e</sup> Plan soient réalisés.

(14) Les principes essentiels en sont : la consécration des droits des citoyens pour un environnement sain, un développement durable et global et une sécurité sanitaire. Ces orientations doivent permettre d' (de) : assurer davantage de croissance économique et de progrès social [ ] dans une vision se basant sur la continuité entre les générations et un consensus entre toutes les couches de la société ; renforcer le développement régional [...] pour le développement global du pays, développer et mettre à niveau les ressources humaines [ ], renforcer le partenariat entre les différentes parties concernées [ . ], consolider la recherche scientifique et la formation professionnelle et maîtriser la technologie développée

(15) Après la catastrophique année 1991 (37,6 %), le taux d'occupation des années quatre-vingt-dix (1992 = 52,0 %, 1993 = 51,6 % ; 1994 = 53,0 %, 1995 = 48,7 %) n'a jamais retrouvé ses excellents niveaux de la fin des années 1980 (1987 = 58,8 % ; 1988 = 62,3 %, 1989 = 57,6 %)

En matière d'actions prioritaires, le programme élaboré par la Commission nationale du développement durable prévoit d'élaborer au cours du IX<sup>e</sup> Plan une étude sur les sites et les éléments touristiques à identifier et à proposer pour le développement d'un tourisme environnemental, d'un tourisme culturel et d'un tourisme scientifique (*sic*), ainsi que sur les conditions pour diversifier les procédures et élargir la marge d'intervention des établissements touristiques dans le but d'améliorer la qualité du service, mais également l'environnement, dans les zones touristiques (16).

En matière réglementaire, les futures zones touristiques, objets d'études, doivent être prévues par les Schémas directeurs d'aménagement régional (article 9 du décret n° 91-362 du 13 mars 1991). Ainsi donc, pour que les Plans d'aménagement touristique soient conçus et par la suite approuvés, il faut que les SDAR soient eux-mêmes achevés et approuvés. Or, il y a de sérieuses raisons de craindre un grand retard dans la mise en œuvre des nouveaux Plans d'aménagement touristique. Par contre, pour les Schémas directeurs d'aménagement régional, le MEAT a d'ores et déjà lancé plus de vingt études stratégiques couvrant la totalité de la République.

L'agence d'urbanisme TAD a entrepris, en 1996, une lecture dite littorale des SDAR qui ont été élaborés après la promulgation du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Parce qu'elle prend en compte des préoccupations environnementales et de développement durable, cette lecture a été effectuée selon des préoccupations proches de celles des responsables du secteur touristique. Dans ce document, les multiples facettes du volet environnement sont cependant diversement analysées : ainsi, le milieu marin côtier n'est pas étudié ; la faune et la flore ne sont que brièvement exposées ; les sites naturels remarquables, les zones écologiquement sensibles, les paysages de qualité ne sont pas systématiquement distingués et, manquement plus sérieux, l'angle d'analyse spécifiquement littorale n'est pas toujours respecté. Par ailleurs, si les processus négatifs qui détériorent l'environnement sont bien explicités, rien n'est proposé pour améliorer cet état de choses, si ce n'est la solution : « Ne rien faire ! ». La protection de l'environnement passerait-elle alors, pour les auteurs de ce document, par le maintien de « l'état de nature », afin d'éviter d'avoir à s'interroger sur la manière de maîtriser et de gérer les activités humaines ?

## **II.2. Les effets prévisibles du développement du tourisme**

Les effets que nous voulons repérer ici sont de ceux que l'on peut prévoir en fonction des perturbations que risquent de connaître dans le futur les secteurs économiques autres que le tourisme, perturbations susceptibles d'avoir des répercussions sur celui-ci.

L'établissement progressif, entre les deux rives de la Méditerranée, d'une zone de libre échange constitue le plus grand défi auquel sont confrontés l'Union européenne et ses partenaires sud – et est – méditerranéens, puisque la seule ouverture économique des pays du Sud de la Méditerranée signifie une transformation radicale du rôle respectif des

---

(16) Un Fonds de protection des zones touristiques et d'allocation de ressources aux municipalités localisant ces zones a été institué. Les crédits alloués sont destinés à financer les travaux d'aménagement urbain (entrées de villes, places publiques, avenues, routes touristiques), de boisement, ainsi que les décharges publiques.

acteurs politiques et économiques (privés, publics) ainsi qu'un véritable changement de « culture » de ces principaux acteurs, toutes modifications qui doivent s'accompagner d'une modernisation de leurs secteurs industriels nécessitant de gros efforts d'assainissement économique, de formation, d'investissement en équipements et infrastructures, ces efforts étant la condition de réussite de leur plus forte intégration régionale (17).

La Tunisie, qui est appelée à s'intégrer totalement à cette zone de libre échange après une période transitoire de 12 ans – soit un terme fixé en 2007 – destinée à tenir compte des « délicats » effets sociaux que le processus de réformes déjà engagées et les conséquences du démantèlement des droits de douane sur les ressources budgétaires de l'État ne manqueront pas d'avoir, a élaboré un « programme de mise à niveau » globale de tous les secteurs de son économie nationale (18).

L'environnement de l'entreprise tunisienne est donc en pleine mutation (19). Jusqu'à présent, celle-ci a souvent bénéficié d'une situation de monopole ou de quasi-monopole qui a engendré une certaine « frilosité » du comportement des entrepreneurs. A l'avenir, outre un marché national sur lequel les entreprises tunisiennes devront conforter leurs parts, elles devront aussi se tourner vers l'exportation et y gagner de nouveaux marchés (20), en particulier dans ceux qui constituent la zone euro-méditerranéenne. Mais, compte tenu de la sévérité actuelle et prévisible de la concurrence internationale, toutes les études perspectives en arrivent à la conclusion que de très nombreuses entreprises tunisiennes connaîtront bien des difficultés et que nombre d'entre elles disparaîtront.

L'analyse que nous allons maintenant esquisser concerne trois domaines, apparemment différents, mais qui participent tous de ce nouveau contexte et dont l'évolution, en outre et surtout, n'est pas sans incidence sur le secteur touristique. Il s'agit du rôle des investissements directs étrangers, du coût du programme de modernisation et, enfin, de la situation du secteur textile.

– Les investissements directs étrangers ont fait l'objet, depuis 1972 (21), de bien des attentions de la part des autorités tunisiennes. Actuellement, « les investissements directs étrangers sont hissés au premier rang des objectifs de développement et sont même devenus la pierre angulaire de la croissance économique » (Krimi, 1994). Les intentions d'investissements ont enregistré une nette accélération en 1995 – celle-ci se poursuit en 1996 – et, parmi elles, ce sont celles relatives aux projets de partenariat qui ont le plus progressé. Dans le tourisme (22), « leur part dans le total des investissements effectués [...]

(17) Une intervention financière de l'UE en faveur des partenaires du Sud de la Méditerranée (Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Territoires palestiniens) est prévue dans le cadre du programme MEDA. Pour la période 1996-1999, les crédits disponibles s'élèvent à 4 685 millions d'écus (1 écu = 1,300 DT) et sont prévus pour aider à la transition économique, aux programmes d'ajustement structurel, à un meilleur équilibre socio-économique, à la coopération régionale et transfrontalière, ainsi qu'au renforcement de la société civile.

(18) Ces questions ont été discutées lors du séminaire *Opportunités et défis de la nouvelle économie mondiale Globalisation des échanges : quel enjeu pour la Tunisie ? Les défis pour une intégration réussie : les cas de la Tunisie, du Portugal et du Chili Perspectives sur le monde du travail dans une économie sans frontières*, organisé à Tunis par l'Institut Arabe des Chefs d'entreprises et la Banque mondiale le 8 juillet 1996.

(19) On pourra se reporter, sur ce sujet, aux débats tenus lors de la Table-Ronde *La mise à niveau : une philosophie, un comportement, une démarche*, organisée à Tunis par la Chambre Tuniso-Française de Commerce et d'Industrie en 1996.

(20) Cette démarche passe par l'adoption en Tunisie du standard universel de codification des produits commerciaux, le code à barres.

(21) Loi n° 72-38. De 1972 à 1982, les investissements directs étrangers ont enregistré une forte croissance ; puis, de 1983 jusqu'en 1989, une baisse continue, à partir de 1990, les flux se sont de nouveau fortement accrus.

(22) Une étude sérieuse sur ce thème reste à mener.

progressive pour atteindre 1,8% au début des années quatre-vingt et 3,2% en 1986» (Ben Ghorbel, 1994). De tels pourcentages restent cependant à un niveau très faible, en comparaison de ceux des secteurs de l'énergie (33,2%) et de l'industrie manufacturière (23,1%).

– Jusqu'à présent, les industriels se sont peu préoccupés de la maîtrise des coûts de production qui, le plus souvent, sont répercutés tels quels sur le consommateur ; mais, compte tenu de la diminution des droits de douane (sur les importations), les produits tunisiens risquent de ne plus être concurrentiels, et il est à craindre que, sans la consolidation de leur assise financière, de nombreuses entreprises ne résistent pas au choc de la libéralisation. Or, dans le même temps, le secteur bancaire se dégage progressivement de ses participations au capital des entreprises et réduit ses crédits à l'industrie. C'est dire si la « mise à niveau » (Hergli et Belhareth, 1996) des entreprises (23) est difficile à mener, et ce d'autant plus que le coût du programme de modernisation est particulièrement élevé ; il est plus de trois fois supérieur au coût d'investissement moyen de création d'un nouveau projet (24). Il va sans dire que de nombreux chefs d'entreprise risquent de se retrouver en grandes difficultés.

– Le secteur textile (25) est certainement celui où les difficultés seront les plus sérieuses. Il occupe depuis près de vingt ans une place particulièrement importante dans l'économie tunisienne (26), mais son fort degré d'extraversion le rend très sensible à toute modification des règles du commerce international et des rapports de force qui s'établissent en ce domaine ; ainsi, son « adaptation » à la totale libéralisation des échanges commerciaux est-elle d'ores et déjà préparée par deux programmes d'actions, menés en parallèle, l'un portant sur les processus d'intégration et l'autre sur ceux de libéralisation (27). Au moins, l'urgence et la gravité de la situation ont-elles fait que le programme de mise à niveau a constitué un excellent révélateur des carences (28) qui pénalisent les

(23) Le Fonds de Développement de la Compétitivité Industrielle (FODEC) est un service d'appui technique et financier qui intervient au niveau d'un programme-pilote pour la mise à niveau de l'industrie.

(24) Pour la création d'un nouveau projet, le coût d'investissement moyen est de 0,7 million de dinars ; pour la modernisation d'une entreprise, le coût d'investissement moyen est de 2,3 millions de dinars.

(25) Lors du séminaire *Le commerce des produits textiles dans les pays islamiques*, l'objectif fut d'examiner la situation du secteur textile au regard de la profonde mutation du commerce mondial, caractérisée par la mondialisation des échanges et l'ouverture des marchés. Ce séminaire a été organisé par le Centre Tunisien de Promotion des Exportations (CEPEX), le Centre Islamique pour le Développement du Commerce (CIDC), la Banque Islamique pour le Développement (BID), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), à Tunis, du 18 au 20 juin 1996.

(26) De 1977 à 1987, le nombre des entreprises industrielles dans le secteur du textile est passé de 410 à 1 100. En 1995, la part de la production de ce secteur dans la croissance du PIB est de 8% et il assure environ 220 000 emplois. Ses recettes d'exportation sont passées de 510 millions de dinars en 1987 à 1 215 millions en 1991, puis à 2 345 millions en 1995.

(27) Le démantèlement sur 12 ans des tarifs douaniers est engagé. Il a déjà été procédé progressivement à la libéralisation de l'importation des fils, des tissus et des vêtements de prêt-à-porter.

(28) Effectuée par le CETTEX et la FENATEX (Paris, 1995), la synthèse du 5<sup>o</sup> Tour de Tunisie « Qualité textile » a mis à jour quatre carences majeures : une excessive sous-capitalisation, palliée par un important recours aux crédits à terme, une fragilité de la structure financière et des fonds de roulement négatifs ; une insuffisance des fonds de roulement qui empêche l'entreprise de financer ses besoins de fonctionnement ; une fragilité due à la sensibilité de la rentabilité financière des entreprises et accrue par la baisse continue des prix de vente.

entreprises textiles à la veille de l'intégration totale de l'économie tunisienne à l'économie mondiale (29).

L'un des risques majeurs de cette situation – majeur, bien qu'évoqué avec circonspection par les responsables politiques et économiques – peut être, alors, formulé ainsi : confrontés à des concurrents étrangers plus puissants et mieux assurés qu'eux, y compris désormais sur le marché tunisien, obligés à s'engager dans des programmes de modernisation coûteux et aux effets sociaux sévères, les promoteurs tunisiens du secteur textile – et ceux des autres secteurs – n'auront-ils pas la tentation de privilégier des solutions de facilité, telle que celle qui consiste à abandonner le secteur où ils ont jusqu'alors investi pour se reporter sur un secteur refuge ?

Au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, l'offre d'hébergement a augmenté plus vite que la demande. La réalisation, souvent dans l'urgence, de cette capacité additionnelle en lits a abouti à une forte densification des zones d'accueil préexistantes, génératrice de graves nuisances (bruits, difficultés de circulation et diverses autres pollutions). Aussi, au cours du IX<sup>e</sup> Plan, est-il convenu de soutenir en priorité la demande touristique tout en diversifiant et enrichissant l'offre touristique. C'est pourquoi les actions d'aménagement futures devront être plutôt ponctuelles et, surtout, servir à préparer l'après l'an 2000.

Mais l'établissement de la zone de libre échange, qui remet en cause la clause de la nation la plus favorisée, confronte à terme les industriels tunisiens à la concurrence internationale. De très nombreuses entreprises tunisiennes connaîtront bien des difficultés. Il est alors à craindre que le secteur touristique redevienne, comme ce fut le cas dans les années soixante, un secteur de repli des capitaux privés nationaux. Déjà les projets de nouveaux investissements y sont nombreux, alors même que le nouveau Code des investissements est moins avantageux pour le tourisme que le précédent ; les demandes d'option sur des terrains augmentent rapidement, du fait de la rentabilité immédiate et jugée sûre du tourisme qui retrouve sa place de secteur préféré des investisseurs tunisiens : « Investir dans le tourisme se présente toujours comme un bon placement pour l'avenir » (30).

Cette pression accrue qu'exercent ou vont exercer les promoteurs touristiques, anciens, nouveaux ou encore potentiels, sur des espaces qui ne sont pas extensibles à l'infini, loin s'en faut, fait peser une menace sérieuse sur l'environnement, et crée sans doute les conditions d'une confrontation qui s'annonce assez rude avec les tenants du développement durable. Placés entre la logique des investisseurs et la nécessaire prise en compte du discours officiel en faveur de la protection de l'environnement, les aménageurs – des zones touristiques – ne disposent que d'une faible marge de manœuvre. La porte se révèle particulièrement étroite !

(29) Un Comité de Pilotage du Programme de Mise à Niveau (COPIL) a été institué pour examiner et approuver les dossiers de programmes d'investissements des entreprises industrielles, ses décisions ouvrent au bénéfice de la prime d'investissement accordée par l'État

(30) Interview de M Mounir Ben Miled, ancien président de la Fédération Tunisienne de l'Hôtellerie, *Profession Tourisme*, (1), 18 août 1994, p. 15.

### III. La redéfinition du rôle des acteurs en matière de tourisme

L'accélération du processus d'intégration de l'économie tunisienne au système mondial provoque des changements qui affectent tous les niveaux et toutes les caractéristiques de la société, en particulier les façons de voir, de penser, de répondre aux nouvelles exigences des rapports mondiaux. Répondre à ces mutations constitue un véritable défi que se sont imposés les pouvoirs publics, car cela suppose avant tout une remise à plat du rôle de l'État.

Nous nous proposons donc, ici, d'étudier les comportements et les réactions, en fonction de cette nouvelle donne, des acteurs de la politique touristique dans le domaine de l'aménagement (31), domaine dans lequel le partage des responsabilités se situe à deux niveaux, celui des administrations centrales et des pouvoirs locaux d'une part, celui des opérateurs publics et des entrepreneurs privés d'autre part.

#### III.1. Administrations centrales et pouvoirs locaux

##### a. L'autorité centrale

Pendant longtemps, l'aménagement touristique de telle ou telle zone ou région a dépendu de décisions prises exclusivement à l'échelon d'un département ministériel. Les communes concernées – quand la zone touristique prévue se situait à l'intérieur de ses limites – ne faisaient qu'entériner les mesures prises ailleurs. En effet, le développement, synonyme de modernisation, ne pouvait être que le fait du pouvoir central; en ce sens, pour généraliser une réflexion de P.R. Baduel (1995), en matière d'aménagement touristique comme en d'autres domaines, «le national a défini le local». Plus que les enjeux spatiaux, c'était donc «la décision» d'aménagement qui était au cœur du débat.

Aujourd'hui, ce sont les représentants de l'État, à savoir les gouverneurs, qui disposent depuis 1988 d'un rôle accru au nom de la régionalisation. Le gouverneur établit la relation avec le Centre; il est ainsi le personnage central de la vie politique et, à ce titre, il règle, entre autres, les conflits et essaie d'influer sur la vie locale. Selon la loi organique de 1995, le gouverneur peut assister aux réunions tenues dans les municipalités situées à l'intérieur des limites du gouvernorat dont il a la charge (article 22); il est habilité à annuler des décisions prises par un conseil municipal (article 41); il approuve ou non les délibérations de ces mêmes Conseils (article 43). Quant aux Plans d'aménagement urbain, ils sont eux aussi approuvés par un arrêté du gouverneur territorialement compétent; il en est de même pour les Plans d'aménagement de détail auxquels s'apparentent les Plans d'aménagement touristique.

Mais cette volonté de décentralisation (ou de déconcentration) qui, en principe, répond à un désir d'allégement des procédures en vue d'une mise en œuvre plus rapide des décisions prises, aboutira-t-elle aux résultats escomptés face aux pouvoirs locaux?

(31) Nous nous limiterons cependant aux acteurs institutionnels sans aborder donc le rôle pourtant fondamental joué par les promoteurs privés. En effet, nos recherches relatives à la question du transfert du foncier en rapport avec l'activité touristique sont seulement en cours, et nous ne sommes pas encore en mesure d'en tirer des conclusions étayées.

### b. Les pouvoirs locaux

La Tunisie compte actuellement 257 communes (32). « Le développement municipal durable » (Kasmi, 1993) est la tâche prioritaire des élus municipaux et tout doit être fait pour permettre à ces derniers d'assurer cette mission en tant qu'elle est susceptible de faire des communes des pôles de développement dynamiques.

Le conseil municipal, composé d'un président, du premier adjoint, des adjoints et des conseillers, est issu d'élections (33). Les communes sont des collectivités publiques locales, responsables de la gestion des intérêts municipaux; mais la diversité de leurs attributions (34) rend difficile toute planification et tout contrôle, *a posteriori*, des actions, et ce d'autant plus que les ressources humaines dont elles disposent, en particulier en cadres qualifiés, ne répondent pas du tout aux besoins de leur fonctionnement.

En matière d'aménagement, le conseil municipal est consulté sur tout projet devant être réalisé par l'État ou tout autre organisme public sur le territoire de la commune. Par ailleurs, chaque commune est dotée (ou doit l'être) d'un Plan d'aménagement. La commune a la responsabilité d'élaborer le dit Plan conformément aux dispositions du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; quant aux services municipaux, ils ont la charge de l'application du Plan d'aménagement et de son suivi, en coordination avec les services de l'État (article 134).

La commune est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, c'est dire que ses moyens d'action dépendent largement des recettes communales. Ces dernières proviennent principalement des impôts directs (35) dont les recettes sont générées par la taxe sur la valeur locative, la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial et professionnel et la taxe hôtelière (Sahli, 1990), celle-ci ayant été instituée par la Loi n° 75-34 du 14 mai 1975 (36). De ce fait, les élus locaux sont-ils parfois tentés, « au nom du budget

(32) L'urbanisation en Tunisie s'est surtout traduite par la multiplication de petites communes peuplées de moins de 10 000 habitants, qui représentent 52 % du total du nombre des communes. Celles dont la population est comprise entre 10 000 et 50 000 habitants n'en représentent que 40 %.

(33) Des élections aux conseils municipaux ont eu lieu en 1990 et 1995. L'importance du taux de participation, de l'ordre de 80 %, montre bien l'intérêt des électeurs pour les problèmes locaux. Du reste, il est possible, depuis la Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, à « tout résident dans le périmètre communal ou contribuable dans ce périmètre [ . ] de demander la communication [ . ] du registre des délibérations et du registre des décisions municipales ainsi que des budgets et des comptes financiers de la commune » (article 26), ainsi que l'annulation des décisions prises. Cette demande s'effectue auprès du Gouverneur dont dépend la commune (art. 41).

(34) Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la Loi organique des communes n° 91-24 du 30 avril 1991, la Loi organique des communes n° 85-43 du 25 avril 1985 et la Loi organique des communes n° 75-33 du 14 mai 1975. Par cette Loi, les attributions des communes concernent la gestion des affaires administratives et financières, celle des travaux et de l'aménagement urbain, de la santé, de l'hygiène et de la protection de l'environnement, des affaires économiques, des affaires sociales et de la famille, de la jeunesse, du sport et des affaires culturelles ainsi que de la coopération et des relations extérieures.

(35) La part des impôts directs dans le total des recettes communales est, en moyenne nationale, de 27 %, celle des impôts indirects de 23 %, celle de la quote-part sur le Fonds Commun (subventions de l'État) de 32 %, celle du revenu du Domaine public de 12 % et celle des recettes diverses de 6 %.

(36) Le taux de la taxe hôtelière est fixé à 1 %. Cette taxe est assise sur le montant des recettes brutes provenant de l'exploitation de l'établissement de tourisme et des activités qui lui sont annexées, à l'exception de celles se rapportant aux spectacles.

municipal », de favoriser exagérément l'extension des zones touristiques. Ainsi, à Djerba, la contribution de la taxe hôtelière aux impôts perçus par les communes est-elle de 54 % à Midoun et encore de 30 % à Houmt-Souk (37) ; elle génère à elle seule 46 % des recettes totales du budget de fonctionnement de la commune de Midoun et 11 % de celles de Houmt-Souk.

Face à un État pendant longtemps trop présent, se manifeste actuellement une réelle volonté d'affirmation du pouvoir local (ou des pouvoirs locaux) que sont les élus, mais aussi des groupes de pression comme les Jeunes Chambres de Commerce et les ONG. Les élus ont le sentiment qu'ils ont enfin prise sur l'organisation et l'aménagement de « leur » territoire, après avoir été trop souvent et trop longtemps « bousculés » par le pouvoir central.

Mais si le pouvoir local autorise bien une réappropriation de l'espace par ceux qui y vivent – ou, du moins, par ceux qui les représentent officiellement –, il est aussi l'occasion de voir comment et dans quelles circonstances des intérêts de différentes natures et de différents niveaux s'y affrontent. En ce domaine, l'aménagement des zones touristiques propose de véritables cas de laboratoire.

Ainsi, la volonté de concrétiser des projets touristiques d'intérêt local peut parfois mettre à mal l'environnement, d'autant plus que les promoteurs, « au nom de l'intérêt national » – tel qu'ils le comprennent, naturellement –, poussent à la densification des zones touristiques. Par contre, les défenseurs de l'environnement (Bourial, 1992) veulent, « au nom de la nature », stopper le développement du tourisme. A travers des articles publiés dans la presse nationale (Tmarzizet, 1990) ou par des lettres adressées aux différents Ministres, par leur « entrisme » dans les conseils régionaux, par le soutien que leur apportent diverses organisations internationales aux moyens financiers importants (38), les associations de protection de l'environnement jouent, par exemple, un rôle de plus en plus grand, tant il est vrai que les risques d'une « mal-littoralisation » et d'une « mal-urbanisation » (39) sont réels si des outils d'observation et d'évaluation adéquats ne sont pas mis rapidement à la disposition des conseils municipaux.

Cette attitude volontariste de « présence » face aux pouvoirs nationaux n'est pas celle des acteurs locaux agissant dans des zones faiblement intégrées à l'économie et à la société (Badauel, 1995), mais bien plutôt celle des acteurs des communes qui ont le plus bénéficié des processus du développement que le pouvoir central préconisait.

### **III.2. L'État entre désengagement et intervention**

Les travaux préparatoires du IX<sup>e</sup> Plan tracent une voie menant « vers de nouveaux paliers » ; ils résument bien l'esprit du futur Plan et la remise à plat

(37) En moyenne nationale, cette part ne dépasse pas les 10 %

(38) On peut noter, à ce propos, l'ouverture à Tunis, en 1991, d'un bureau de l'association Greenpeace.

(39) Le Schéma d'aménagement de Mahdia propose ainsi la réalisation d'une route touristique qui serait tracée entre les établissements hôteliers qui ont les pieds dans l'eau et les limites du DPM. Cette proposition, qui n'est pas le fait des hôteliers, est en contradiction totale avec les discours relatifs au développement durable.



du rôle de l'État qu'ils préconisent signifie le désengagement de celui-ci, la formation d'un consensus national en faveur des réformes économiques ; ils balisent aussi la voie que le secteur privé devrait suivre, à savoir épargner, investir et produire.

La capacité de la Tunisie à se doter d'une stratégie nouvelle de développement touristique, par une réduction de l'aide aux investissements tout en favorisant les montages entre partenaires privés et publics, est certainement déterminante pour l'avenir du tourisme tunisien. Mais il est clair que, dorénavant, c'est aux acteurs privés qu'est dévolu le rôle principal en matière d'opérationnel. Et si l'autorité publique doit se désengager, c'est à l'État qu'il continue néanmoins d'incomber la préservation de l'environnement et l'aménagement des sites touristiques, à lui qu'il revient de faire respecter les règles, notamment dans les zones les plus convoitées.

La combinaison des idéologies de la « croisade verte » et de la décentralisation d'une part, du « réflexe local » d'autre part, participent du renouveau de l'intérêt des élus pour leur territoire. La déconcentration des pouvoirs n'a pas toujours signifié renforcement des relais du pouvoir central, tant il est vrai que, compte tenu de la puissance des réseaux régionaux, nombre d'agents de celui-ci représentent et défendent plus souvent qu'autrefois les intérêts locaux. De ce fait, l'émergence d'un pouvoir municipal dont les prérogatives ont été élargies et au sein duquel les solidarités locales n'ont pas perdu de leur poids (Naciri, 1995) est loin de jouer le rôle de levier des décisions de l'État centralisateur que certains pouvaient redouter, du moins au début du processus de décentralisation (Chastagnaret, 1995).

C'est pourquoi, eu égard à l'immense complexité des interactions qu'engendre le phénomène touristique, dans ses dimensions tout à la fois économiques, sociales et culturelles, de son caractère composite comme de sa vulnérabilité à des contraintes extérieures, la mise en place d'une politique globale revêt-elle un caractère impératif. Si les initiatives locales sont déterminantes, il n'en reste donc pas moins qu'il est souhaitable qu'elles s'organisent autour des structures existantes et qu'elles passent par l'établissement de procédures de coordination entre les départements ministériels, autour de l'Administration centrale chargée du tourisme et en liaison avec elle. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que les services centraux en charge du tourisme sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans ce domaine et de promouvoir l'aménagement et l'équipement des zones d'intérêt touristique (décret n° 71-264 du 20 juillet 1971) avec l'objectif majeur de favoriser les convergences entre l'intérêt national et les intérêts locaux/régionaux.

\*  
\*\*

Les effets de la mondialisation sur le tourisme tunisien se situent à plusieurs niveaux : ils favorisent une redéfinition de la stratégie touristique et des politiques d'aménagement, ils modifient les rôles et les logiques des acteurs économiques et des aménageurs, ils agissent également sur la relation entre l'homme et la mer et, ce, à travers la protection de l'environnement et l'essor du tourisme balnéaire.

- Sur le premier point, il est à prévoir que les résultats en matière d'aménagement touristique ne concorderont pas avec les objectifs assignés par les pouvoirs publics au tourisme pour l'adapter aux exigences de la mondialisation tout en concevant une politique de développement durable. En effet :

- la complexité du secteur du tourisme, c'est-à-dire l'interdépendance de ses différentes composantes, n'a pas été prise en compte lors de l'établissement des Schémas directeurs d'aménagement. La décision de créer une zone de tourisme culturel, scientifique, écologique ou même balnéaire, par exemple, n'est pas du ressort des responsables mêmes de la zone. La comparaison entre l'évolution de la zone touristique de Tabarka, décrétée en 1981 et qui ne compte aujourd'hui que 2 200 lits, et celle de Hammamet-Sud, décrétée en 1989 et dont la capacité hôtelière atteindra la saturation en l'an 2000, est, de ce point de vue, édifiante. A Djerba, une unité hôtelière se revend 15 à 20 % plus cher que dans les autres régions de Tunisie, car, la haute et la moyenne saison s'y étalant sur huit mois, l'investissement y est particulièrement rentable (40) ;

- le développement du secteur touristique a été conçu de façon purement sectorielle sans tenir compte des effets des interférences des différentes activités économiques. Déjà, les résultats du VIII<sup>e</sup> Plan ont montré que le détournement des investissements – que nous avons précédemment évoqué – s'effectue au profit de l'activité touristique dont la rentabilité micro-économique est supérieure à celle des autres secteurs d'activité ;

- la réponse à la pression des promoteurs passe, en matière d'aménagement, par des solutions d'urgence, souvent incompatibles avec un aménagement réfléchi et avec le respect de l'environnement.

- Sur le deuxième point, il faut bien penser que la probabilité est forte que l'attachement à des valeurs locales (identitaires) et que l'intérêt particulier prennent le pas sur un idéal unitaire euro-méditerranéen – encore très théorique. En effet, lorsque l'intérêt régional ou local fut, jadis, plus ou moins « bousculé » par l'intérêt national, ce n'en était pas moins, au nom d'un intérêt supérieur mais légitime, celui du développement national bien compris, dont les effets positifs sur certaines régions étaient indéniables. Actuellement, la décentralisation ou la déconcentration des décisions laissent présager un nouveau rapport entre la périphérie et le Centre ; encore faudrait-il savoir de quel Centre il s'agit ? Et si le mieux-être local doit contribuer au mieux-être euro-méditerranéen – idée certes acceptable et défendable –, encore faudrait-il savoir si ce mieux-être profite non seulement aux intérêts économiques locaux, mais aussi à celui des individus qui, quant à eux, ont le plus souvent été totalement ignorés par l'intérêt national. C'est alors à ce niveau que le jeu des acteurs locaux en matière d'aménagement touristique acquiert une dimension nouvelle, même s'il est actuellement encore parfois difficile d'en cerner les contours.

- Sur le troisième point, force est de constater que l'internationalisation des économies et la volonté de protéger l'environnement ne modifieront en rien l'importance du tourisme en Méditerranée (Grenon et Batisse, 1989), dont la

---

(40) Cf *supra* note 36

destination première est et demeurera balnéaire (Vellas et Crouzatier, 1991); dans les pays du Sud, on peut même projeter, sans crainte de se tromper, que le tourisme national connaîtra un essor extrêmement rapide, en suivant, dans une large mesure, les modèles initiés par le tourisme international. Certes l'enrichissement du produit touristique par le renforcement de ses volets santé, sport, culture, ainsi que sa diversification (le développement du tourisme saharien), sont une nécessité absolue et sont déjà engagés (Dirasset, 1996). Mais le tourisme littoral est encore considérable et « la littoralisation commune à l'ensemble méditerranéen est un invariant spatial » (Regnault, 1991), particulièrement en ce qui concerne le domaine du tourisme. Si le tourisme est un gage de réussite du rapport sécurité/stabilité dans une zone euro-méditerranéenne qui « est un univers cosmopolite et disparate, aux identités affirmées » (Laffitte, 1996), en Tunisie, du moins jusqu'à l'horizon du X<sup>e</sup> Plan (2002-2006), son développement ne peut être conçu que comme celui d'une activité balnéaire.

Compte tenu de l'importance de la composante écologique dans la commercialisation du produit touristique, la protection de l'environnement passe donc par une réflexion sur la stratégie d'aménagement touristique qui soit à même de satisfaire les exigences de la demande de l'après l'an 2000 et de permettre un développement durable.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agence TAD, 1996, *Les Schémas directeurs d'aménagement et l'aménagement littoral*, Paris.
- Agenda 21 national, 1994, *Structure et axes majeur de l'Agenda 21 national*, (annexe 1); *Établissements humains, énergie, industrie, tourisme et développement durable*, (annexe 3), Tunis, MEAT.
- BADUEL (P. R.), 1995, Approches socio-politiques du local, in *Contacts et échanges culturels en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Univ. Provence, p. 37-47.
- Banque mondiale, 1990, *République de Tunisie, mémorandum économique*, vol. 1, Rapport principal, Washington.
- Barcelone, 1996, Déclaration de Barcelone, *Documents d'actualité internationale*, 2, Documentation française, ministère des Affaires étrangères, Paris.
- BEN GHORBEL (K.), 1994, *L'évolution des investissements des firmes multinationales dans les pays du Tiers Monde : vers le partenariat. Le cas des investissements européens dans l'industrie tunisienne*, Thèse de Sciences Économiques, Université des Sciences Sociales, Toulouse I.
- BEN HAMOUDA (H.), 1995, *Tunisie : ajustement et difficulté de l'insertion internationale*, Paris, L'Harmattan.
- BOURIAL (H.), 1992, *Répertoire de l'environnement en Tunisie*, Tunis, La Nef.
- BOUZAHER (A.), FORSTER (S.), 1995, *Croissance économique et durabilité écologique en Tunisie. Leurs relations et leur portée*, in *Mémorandum économique sur la Tunisie*. Annexe 1. Division de l'environnement, Département technique, Région Europe et Asie Centrale, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Banque mondiale, Washington.
- CETTEX et FENATEX, 1995, *Synthèse du 5<sup>e</sup> Tour de Tunisie, qualité textile*. Séminaire non publié, Tunis (doc. ronéo).
- CHAPOUTOT (J.), *Tourisme : alternative à l'aménagement en Tunisie*, *Revue d'économie régionale et urbaine*, (4), 1990, p. 511-522.

- 1994, *Le foncier touristique en Tunisie, de la disponibilité à la préservation*, Centre des Hautes Études sur le Tourisme, série B, 74, Aix-en-Provence.
- CHASTAGNARET (G.), 1995, Espaces et pouvoirs : de la fausse découverte à de vrais problèmes, in *Contacts et échanges culturels en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Univ. Provence, p. 15-25.
- COMETE et GERSAR, 1994, *Développement du tourisme et préservation de l'environnement en Tunisie, (Projet Metap)*, vol.1, Rapport général, vol. 2, Rapports sectoriels, annexes, MEAT, Tunis.
- DELMASURE (D.), 1990, *L'économie tunisienne : de l'État-Providence à l'ambition libérale*, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, doc. 90-04, Paris.
- DIMEGLIO (W.), 1995, *Pour un partenariat industriel avec le Maghreb et les PECO*, Documentation Française, coll. des rapports officiels, Rapport au Premier ministre, Paris.
- DIRASSET, Groupe HUIT et IGIP, 1996, *Schéma directeur d'aménagement, étude stratégique*,
  - livre 1 : Croissance économique et cohésion sociale, 3 vol.,
  - livre 2 : Les limites du milieu,
  - livre 3 : Ancrages historiques et appuis sociétaux,
  - Document de synthèse, Rapport de première phase, direction générale de l'Aménagement du Territoire, MEAT, Tunis.
- GRENON (M.), BATISSE (M.), 1989, *Le Plan bleu*, Paris, Économica.
- HERGLI (M.), BELHARETH (M.), Les données de la libéralisation économique sont-elles compatibles avec les contraintes structurelles et stratégiques des économies en développement ?, *Revue tunisienne d'administration publique*, (19), 1996.
- KASMI (M.S.) (dir.), 1993, *Amélioration de l'organisation administrative municipale et élaboration d'un système d'information et de tableaux de bord communaux*, Centre de Recherches et d'Études Administratives, École Nationale d'Administration, Tunis.
- KRIMI (B.), Les investissements directs étrangers en Tunisie : des résultats modestes, une organisation prometteuse, *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, (2526), 8 avr. 1994.
- LAABIDI (E.), 1993, *Extraits des principaux textes réglementant l'environnement en Tunisie*, MEAT, ANPE, Tunis.
- LAFFITTE (P.), La coopération euro-méditerranéenne : la richesse de notre passé commun pour notre avenir, *Revue Technopolis Méditerranée*, Sophia-Antipolis, (1), 1996, p. 3.
- NACIRI (M.), 1995, Développement et maîtrise des territoires, in *Contacts et échanges culturels en Méditerranée*, Aix-en-Provence, Univ. de Provence, p. 63-78.
- Nations Unies, 1972, *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*, 3<sup>e</sup> session, vol. 1, Washington.
- OMAN (Ch.), 1994, *Globalisation et régionalisation. Quels enjeux pour les pays en développement ?*, Études du Centre de Développement, OCDE, Paris.
- ONTT, *Le tourisme en chiffres*, publication annuelle de l'Office National du Tourisme Tunisien, Tunis.
- REGNAULT (H.), 1991, La Méditerranée occidentale et ses espaces : pertinences et dynamiques spatiales, in Ch. Reynaud et A. Sid Ahmed (dirs) : *L'avenir de l'espace méditerranéen*, Paris, Publisud, p. 171-185.
- ROBBANA (A.), 1995, *L'investissement direct étranger et son impact sur une économie en développement d'accueil : le cas de la Tunisie, 1972-1994*, Thèse Sciences Economiques, Univ. Paris IX-Dauphine.
- SAHLI (M.), 1990, *Le tourisme en Tunisie*, Serviced, Tunis.
  - Spécial Tabarka - Ain Draham, *L'Hebdo-Touristique*, (434).
- SMAOUI (A.), 1995, *Quel tourisme pour le xx<sup>e</sup> siècle ?* Consultation nationale : La Tunisie au xx<sup>e</sup> siècle, Tunis.

- TMARZIZET (K.), 1990, Tourisme, patrimoine et environnement à Djerba, *La Presse de Tunisie*, 22 avril 1990, p. 9.
- VELLAS (F.), CROUZATIER (J.M.), 1991, La filière touristique et les pays de la Méditerranée, in Ch. Reynaud et A. Sid Ahmed (dirs), *L'avenir de l'espace méditerranéen*, Paris, Publisud, p. 413-431.



## **II. INTERMÉDIATION SOCIALE ET « NOUVEAUX » MODES DE RÉGULATION**





# **LA RÉHABILITATION DES QUARTIERS POPULAIRES EN TUNISIE : DE L'INTÉGRATION À LA RÉGULATION SOCIALE**

**Morched CHABBI\***

La réhabilitation des quartiers spontanés a débuté en Tunisie en 1978. Alors que la décennie soixante fut caractérisée par la démolition des gourbivilles et que le début des années soixante-dix fut marqué par la tolérance envers les quartiers d'habitat spontané, l'État a finalement opté pour la réhabilitation des quartiers d'habitat spontané, marquant ainsi sa volonté de régulation sociale urbaine. Cette réorientation des politiques urbaines, intervenue au lendemain des événements du 26 janvier 1978 (1), a donné lieu à la mise en œuvre de nombreux projets de réhabilitation, financés partiellement par des crédits de la Banque mondiale.

Commencée, à la fin des années soixante-dix, sous la forme de simples projets ponctuels, la réhabilitation des quartiers d'habitat spontané a été instituée au rang de politique officielle à partir de 1981, date de création de l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU), organisme public chargé de l'étude et de la mise en œuvre des projets de réhabilitation.

Suscitée et appuyée par la Banque mondiale, la politique de réhabilitation a pris, à partir de 1987, une ampleur autrement plus importante que celle qui était la sienne lors des premières années. En effet, les financements de la Banque mondiale n'ont concerné que trois projets et ont été relayés, dès 1987, par un financement à partir du budget de l'État. Cette nouvelle orientation ne laisse pas de surprendre lorsqu'on sait qu'elle a été engagée dans un contexte d'ajustement structurel, c'est-à-dire de réduction des dépenses publiques, notamment à caractère social. Or, l'ampleur des projets de réhabilitation, au cours des dix dernières années, montre que l'impact du PAS (Programme d'Ajustement Structurel) n'a pas réduit les dépenses consacrées aux programmes de réhabilitation : celles-ci ont été multipliées par trois par rapport aux sommes qui furent attribuées aux projets financés par la Banque mondiale.

Ce paradoxe soulève une question importante, concernant l'évolution des formes de régulation inhérentes à l'élargissement des modes d'intervention de l'État. Notre hypothèse est que le changement, opéré en 1986 par l'élargissement des programmes de réhabilitation de l'État, s'est traduit par de nouvelles formes de régulation. En d'autres termes, à la fonction assignée à la réhabilitation, à savoir l'intégration sociale, s'est substituée la régulation sociale. Quels sont les déterminants et les logiques qui ont accompagné ce changement ?

---

\* Urbaniste, membre correspondant d'URBAMA, UMR 6592 du CNRS, Université de Tours.

(1) Crise politique aigue qui opposa l'État-Parti à l'UGTT, syndicat des travailleurs. La grève générale tourna à l'émeute et l'intervention de la police entraîna la mort de plusieurs dizaines de manifestants et l'arrestation des leaders de l'UGTT qui furent traduits en justice et condamnés à de lourdes peines de prison.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'analyser d'abord les différentes étapes de la politique de réhabilitation et les particularités de cette politique à chacune d'elles, puis de montrer en quoi et comment l'évolution récente de la réhabilitation recouvre différentes fonctions.

## **1. Les principales phases de la politique de réhabilitation en Tunisie**

En 1956, au lendemain de l'Indépendance, le nouvel État tunisien s'est trouvé confronté, dans la plupart des villes tunisiennes, à l'existence de nombreux quartiers insalubres et de bidonvilles, dénommés à l'époque, en Tunisie, «gourbivilles». Durant les années soixante, la politique adoptée consistait à démolir les gourbivilles et à expulser leurs habitants vers leurs régions d'origine (P. Sebag, 1958 et 1960).

La crise multiforme de 1969 a obligé l'État à réaménager ses rapports avec les groupes sociaux en particulier et la société en général, et à abandonner les actions de démolition des gourbivilles à partir de 1970. Cet abandon s'est accompagné, dans les faits, d'une forme de tolérance, mais il n'a jamais correspondu aux prémices d'une nouvelle politique. Ce furent les événements du 26 janvier 1978 qui conduisirent l'État à concevoir une nouvelle orientation qui a consisté à envisager sérieusement la réhabilitation des quartiers d'habitat spontané (M. Chabbi, 1986).

### ***1.1. La réhabilitation des quartiers spontanés, ou l'émergence de l'exigence d'intégration sociale***

La Banque mondiale, sous la présidence de Mac Namara, avait, à partir de 1970, développé une doctrine visant à réduire la pauvreté urbaine (2). En donnant la priorité aux projets urbains, la Banque mondiale engageait ainsi, au cours des années soixante-dix, la réalisation de projets de parcelles assainies (*sites and services*) ainsi que la restructuration et l'équipement des agglomérations.

C'est ainsi que Tunis fut dotée, dans le cadre du Premier Projet Urbain, d'un organisme de planification urbaine (3). En 1975, la Banque mondiale fit réaliser une importante étude de factibilité de parcelles assainies, destinée à assurer le relogement des habitants des gourbivilles du Grand Tunis. Ce projet n'eut cependant pas de suite, le gouvernement tunisien lui ayant opposé une fin de non recevoir.

Ainsi, bien que l'intervention de la Banque mondiale fut, au début des années soixante-dix, importante, le refus de l'État tunisien de réaliser un projet de parcelles assainies traduisait de sa part la non-prise en compte des impératifs d'intégration sociale de certaines catégories de la population. En effet, jusqu'en 1978, seuls les impératifs d'intégration des classes moyennes étaient pris en compte dans la politique de l'État tunisien.

(2) Cf Banque mondiale, *Urbanisation*, Rapport sectoriel, Washington, 1972

(3) Le District de Tunis fut créé en 1972 et entra en fonction en 1974.

Les événements de janvier 1978 ont montré la nécessité d'assurer aussi très vite l'intégration des habitants des gourbivilles, dont une partie de la population avait participé aux émeutes, par la construction de barricades sur les routes principales partant de Tunis et à proximité desquelles la plupart des gourbivilles étaient localisés.

Ces événements ont révélé les limites d'une politique d'intégration sociale sélective privilégiant les classes moyennes; la notion de réhabilitation fut désormais au centre de la décision prise par les pouvoirs publics. Cette notion, déjà connue dans les milieux professionnels de l'époque, était d'ailleurs, dès 1973, utilisée par l'équipe de l'Association de sauvegarde de la médina (de Tunis), qui en avait abondamment démontré l'intérêt à propos du tissu historique de la médina (4).

Cette notion, reprise en 1976 par l'équipe du District de Tunis, figurait dans les documents du Plan régional d'aménagement qui préconisaient, en 1977, la réhabilitation et l'intégration des gourbivilles de Tunis (5).

Au lendemain des événements de janvier 1978, le District de Tunis, agence de planification du Grand Tunis, fut chargé d'établir les termes de référence de l'étude de réhabilitation des gourbivilles de Saïda Manoubia et de Djebel Lahmar à Tunis. Cette demande, émanant de la Municipalité de Tunis, faisait suite à une étude pilote de réhabilitation réalisée par le même District de Tunis dans le quartier de Djebel Lahmar et financée par le gouvernement néerlandais.

Ainsi, aux plans de la conception et de la pratique, la décision du gouvernement tunisien d'engager la réhabilitation des principaux gourbivilles de Tunis n'était ni l'expression de la volonté de la Banque mondiale, ni celle d'un quelconque bureau d'études (6). En réalité, la nouvelle orientation, tendant à promouvoir la réhabilitation, répondait à des exigences socio-politiques du gouvernement tunisien et s'inscrivait dans un contexte technico-institutionnel préparé à concevoir et à engager ce type d'intervention.

Comment cette exigence d'intégration sociale, exprimée au lendemain des événements du 26 janvier 1978, se concrétisa-t-elle ?

### **1.2. Les projets de réhabilitation : 1978-1985 (7)**

Dès 1978, sont engagées l'étude et la mise en œuvre du Deuxième Projet Urbain dont l'objectif était la réhabilitation des trois plus importants gourbivilles de Tunis (Saïda Manoubia, Djebel Lahmar et Mellassine) ainsi que celle des quartiers sous-intégrés de Sfax, deuxième ville de Tunisie. Ce Projet, financé à concurrence de 43 % par la Banque mondiale et de 15 % par l'US-AID,

(4) Cf. Association de sauvegarde de la médina, UNESCO, *Plan de sauvegarde et de mise en valeur de la Médina*, 1973.

(5) Cf. District de Tunis, *Plan régional d'aménagement*. Tunis, 1977, 4 t + annexes.

(6) Une version tente de faire accrédi-ter l'idée que le Groupe HUIR, bureau d'études français installé à Tunis entre 1968 et 1978, serait l'initiateur de la politique de réhabilitation en Tunisie, alors que son rôle s'est limité à mener les études de réhabilitation qui lui furent confiées par les Municipalités de Tunis et de Sfax

(7) Voir carte annexe.

comportait les composantes suivantes : régularisation foncière ; Plan d'urbanisme ; amélioration des logements ; équipement en infrastructures et superstructures ; promotion des emplois et des petits métiers.

Intéressant sept quartiers, dont trois à Tunis et quatre à Sfax, le Deuxième Projet Urbain a nécessité une enveloppe de 26 millions de dollars US. La mise en œuvre de ce Projet a été réalisée par les municipalités de Tunis et de Sfax.

Il n'existe malheureusement pas d'évaluation *ex-post* des impacts sociaux et économiques du Projet sur la population, mais le caractère multiforme des actions, comprenant l'apurement foncier pour une population composée en majorité de squatters ainsi que l'amélioration des logements et la promotion des emplois et des petits métiers, atteste de la volonté d'intégration des quartiers et des populations par ce type de projet, dont l'achèvement est intervenu en 1984.

Le Troisième Projet Urbain, dont les études ont été engagées en 1981-82, a été mis en œuvre en 1985 par l'ARRU, créée en août 1981. Portant sur cinq quartiers supplémentaires, dont deux à Tunis et trois dans les villes du Nord-Ouest du pays, ce Projet a représenté un coût de 34,4 millions de dollars US (8).

Le Troisième Projet Urbain, à l'inverse du précédent, n'envisageait qu'un apurement partiel du foncier et ne prenait pas en compte la promotion des petits métiers. En effet, la difficulté de mise en œuvre de ces deux composantes, manifeste lors du Deuxième Projet Urbain, a contraint l'ARRU à les abandonner et à se contenter des deux composantes suivantes en matière de réhabilitation :

- infrastructures et superstructures ;
- amélioration des logements, appliquée principalement dans les quartiers du Kram-Ouest, gourbiville des années 50, et dans les autres quartiers des villes intérieures.

Cette évolution des objectifs qu'exprime le Troisième Projet Urbain résulte principalement des nouvelles formes que revêtent à cette date les quartiers d'habitat spontané, dans lesquels, désormais, les ménages achètent le sol et édifient des constructions de bonne facture. C'est, donc, l'évolution amorcée par ce nouveau type d'habitat spontané qui a contraint l'ARRU à se limiter à certaines seulement des composantes de réhabilitation, à savoir les infrastructures, les équipements socio-collectifs et l'aménagement foncier.

Le Quatrième Projet Urbain fut initié dès 1985, alors que l'exécution du précédent Projet se prolongeait jusqu'en 1989-90 ; il intéressait vingt-cinq quartiers de différentes villes réparties à travers tout le pays. Ce Quatrième Projet comportait, outre la réhabilitation des quartiers existants, la production de 8 500 lots sociaux, dont la réalisation fut confiée à l'Agence Foncière d'Habitation - AFH - (F. Mansouri, 1994).

(8) Quartiers d'Ettadhamen et du Kram-Ouest à Tunis, de Zghadia à Jendouba, de Cherichi au Kef et de M'zara à Béja

La réhabilitation de ces vingt-cinq quartiers a privilégié les aspects suivants :

- la réalisation d'infrastructures (l'assainissement et la voirie) ;
- la construction d'équipements socio-collectifs ;
- l'octroi de 3 350 crédits destinés à l'amélioration des logements.

Les coûts globaux du Quatrième Projet Urbain ont représenté 24 millions de dollars US et ont bénéficié à 19 000 ménages, soit environ 100 000 personnes (F. Mansouri, 1994).

Alors que le Quatrième Projet Urbain a été initié dans une conjoncture caractérisée par l'adoption des dispositions du Plan d'ajustement structurel, le Cinquième Projet sera principalement axé sur le renforcement institutionnel des opérateurs du secteur de l'habitat. Il est ainsi à l'origine de la transformation de la Caisse nationale d'épargne-logement (CNEL) en banque de l'Habitat ; simultanément, les opérateurs publics et privés ont bénéficié d'une sorte de mise à niveau de leurs procédures et de leurs méthodes en matière de projets d'habitat (9).

Le Quatrième Projet Urbain a marqué, en matière de réhabilitation des quartiers populaires, la fin des financements de la Banque mondiale en Tunisie. En effet, le Plan d'ajustement structurel s'est appliqué dans un contexte de crise sociale rampante. Les graves événements du « coup de Gafsa » (10), qui virent, en 1980, un commando tenter d'assassiner le Premier ministre tunisien, ainsi que les émeutes du pain de 1983, furent en effet accompagnés de l'émergence et du renforcement des courants islamistes. Ceux-ci, après avoir assuré leur primauté à l'Université, engagèrent, dans les quartiers populaires, des actions sociales de proximité que l'État-Parti s'avéra incapable d'endiguer.

Ce contexte, caractérisé par la paralysie des structures de l'État d'une part, l'orthodoxie renforcée du FMI et de la Banque mondiale – ces derniers prônant l'abandon des programmes de réhabilitation pour des raisons d'équilibre des finances publiques – d'autre part, aurait, sans nul doute, alimenté les motifs de mécontentement de larges couches de la population et provoqué une explosion sociale, si des politiques de régulation efficaces n'avaient pas simultanément été mises en œuvre par l'État tunisien.

Conscient des risques, l'État, tout en acceptant de souscrire aux impératifs de l'ajustement structurel, poursuit donc ses actions en faveur de l'intégration sociale ; il lança dans ce but, à partir de 1985, un projet national de dégourbification. En effet, les logements insalubres, qui représentaient en 1984 près de 9 % du parc de logements, nécessitaient, compte tenu de la conjoncture socio-économique et socio-politique, un programme conséquent d'amélioration. Ce programme national de dégourbification visait à supprimer les gourbis – au nombre de 120 000 unités – et à les remplacer en construisant de nouveaux

---

(9) La mise à niveau des opérateurs publics en matière d'habitat a consisté en des programmes de formation et de perfectionnement en matière d'études de marché et de suivi des opérations. Ces actions ont correspondu à un renforcement des capacités institutionnelles et à l'optimisation de l'action des opérateurs publics.

(10) Événements connus sous le nom d'« affaire de Gafsa », par référence à la ville du Sud tunisien où fut engagée l'attaque du commando (voir, à ce propos, P.R. Baduel, 1981)

logements. Lancé en 1985 et achevé dix ans plus tard, ce programme a notablement réduit le nombre des logements insalubres qui ne représentaient plus, en 1994, que 3 % de l'ensemble du parc logement – soit environ 50 000 logements.

Au lendemain du changement du 7 novembre (11), l'impératif d'intégration sociale sera poursuivi et même confirmé avec le renforcement et l'élargissement de la politique de réhabilitation des quartiers populaires. En effet, un nouveau programme, appelé le Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP), fut mis en œuvre à partir de 1990. Exécuté par l'ARRU en collaboration avec l'Office national d'assainissement, il a concerné 223 quartiers, pour un montant de 95 millions de dollars US, entièrement financés par le budget de l'État. Avec ce programme, la politique de réhabilitation des quartiers populaires prenait une nouvelle dimension; en outre, ne faisant plus intervenir des bailleurs de fonds internationaux, elle ne relevait plus que du ressort exclusif de l'État tunisien.

Réalisé au cours du VIII<sup>e</sup> Plan (1992-1996), le PNRQP fut prolongé par un deuxième projet (Programme National de Dégourbification, PND) intéressant 150 quartiers, devant mobiliser 63 millions de dollars, et destiné à être exécuté au cours du IX<sup>e</sup> Plan (1997-2001).

Ce bref rappel de la politique de réhabilitation montre les changements intervenus en 1985 et au lendemain du 7 novembre 1987.

Le Programme National de Dégourbification (PND), tout comme le Programme national de réhabilitation des quartiers populaires, se distinguent, par leur mode de financement, des projets de réhabilitation de la première génération, engagés avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds internationaux.

Au-delà de ces caractéristiques, il convient d'insister sur la non-prise en compte par l'État tunisien des exigences d'optimisation des finances publiques, car le financement des projets de réhabilitation de la deuxième génération a été entièrement pris en charge par le budget de l'État.

Quelles transformations ont-elles été induites par cette nouvelle politique en matière de réhabilitation, telle que définie en 1988 (12)?

## **2. L'élargissement de la réhabilitation : intégration ou régulation sociale ?**

Une accélération des projets de réhabilitation est intervenue à partir des années 1986-1987, à une époque où la maîtrise des coûts publics était affirmée comme prioritaire. C'est que l'achèvement des projets financés par la Banque mondiale ne s'est pas traduit par un arrêt de la politique de réhabilitation, bien

(11) S'appuyant sur la Constitution, Monsieur Zine El Abidine Ben Ali, alors Premier ministre, fit constater l'incapacité du président Bourguiba à assurer ses fonctions présidentielles, et accéda à la présidence de la République le 7 novembre 1987.

(12) Une commission d'experts a été chargée par le gouvernement de redéfinir la politique de l'habitat. Cf ministère de l'Équipement et de l'Habitat, *Rapport sur la nouvelle stratégie en matière d'habitat*, Tunis, 1988

au contraire puisque les actions de l'État furent élargies à de nombreux quartiers et s'effectuèrent à une échelle nationale. En outre, le retrait des bailleurs de fonds internationaux n'a pas provoqué de blocage pour raisons financières de l'ensemble des projets envisagés.

La Tunisie constitue ainsi un exemple contraire de celui que l'on peut observer dans d'autres pays où l'insuffisance des finances publiques a suffi (ou a été le prétexte) à arrêter les programmes de réhabilitation. Or, non seulement le nombre des quartiers réhabilités dans le cadre du PNRQP est porté à 223 à partir de 1990, mais le financement des opérations les concernant a été entièrement assuré par le budget de l'État. En réalité, le PAS a permis, au nom de l'impératif de rationalisation des dépenses publiques, de comprimer les dépenses de la Caisse de compensation (13), ce qui a rendu possible, par effet de ricochet, le dégagement de ressources ; ce sont celles-ci qui ont été consacrées aux projets de réhabilitation.

En effet, la revalorisation graduelle des prix des produits de base (pain, sucre, etc.) a permis de réaliser des économies – les subventions antérieures accordées à ces produits étaient supportées par la Caisse de compensation – qui ont été consacrées, d'une part, au financement du PNRQP et, d'autre part, aux actions promues par le Fonds de solidarité, plus connu sous le nom de *Fonds 26-26* (14), et destinées à la suppression (ou l'atténuation) des poches de pauvreté situées dans des zones rurales excentrées.

Cette situation, paradoxale au regard de ce que l'on constatait à la même époque dans d'autres pays, illustre une série de déterminations :

- le PAS, en provoquant la rationalisation et l'optimisation des dépenses publiques, a permis le financement de la réhabilitation ;
- l'extension et la généralisation de la politique de réhabilitation traduisent la prééminence de la volonté de régulation sociale qui se substitue à celle d'intégration urbaine ;
- les contraintes socio-politiques sont à l'origine des impératifs de régulation sociale.

### **2.1. Les effets du PAS sur l'optimisation des dépenses publiques**

La réduction des dépenses, ou du moins leur rationalisation, a donc permis, dans le cas tunisien, de dégager des financements qui ont été consacrés à la réhabilitation de nombreux quartiers populaires. La généralisation de la réhabilitation à 223 quartiers, entreprise dans le cadre du PNRQP, s'est traduite, toutefois, par la réduction des composantes habituellement mises en œuvre dans les projets de réhabilitation. C'est ainsi que l'amélioration des logements, tout comme la promotion de l'emploi et des petits métiers, n'ont pas

(13) Dès 1970, un fonds budgétaire, connu sous le nom de Caisse de compensation, fut installé par le gouvernement tunisien, afin de subventionner les prix des produits de base (pain, sucre, etc.) Cette Caisse permit ainsi aux catégories économiquement modestes d'acheter les produits de base à des prix correspondant à 50 % de leur valeur réelle.

(14) Institué en 1995, le Fonds de Solidarité Nationale est alimenté par une dotation budgétaire, par des gens volontaires ainsi que par des prélèvements auprès des employeurs. Ces financements sont destinés à installer des infrastructures dans les villages ruraux enclavés et dans les espaces dénommés, en Tunisie, « zones d'ombre ».

été retenues par le PNRQP. Ce programme a néanmoins permis l'équipement en infrastructures d'assainissement, de voirie, et en équipements socio-collectifs des 223 quartiers concernés.

L'orientation ainsi donnée à la réhabilitation s'est traduite par l'abandon de toute étude urbanistique préalable, telles que celles entreprises lors des 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> Projets Urbains. En effet, outre les études techniques, ces projets comportaient l'élaboration d'un Plan d'aménagement de détail, ainsi que des enquêtes socio-économiques relativement fines dont la finalité était l'identification des bénéficiaires des projets d'amélioration des logements.

Dès lors que les composantes liées à l'amélioration des logements et à l'aménagement urbanistique des quartiers furent abandonnées, les études ont elles-mêmes été réduites à leur seul contenu technique : l'assainissement et la voirie. De ce fait, la connaissance préalable de la population bénéficiaire n'étant plus recherchée, les appels d'offres concernant ces projets de réhabilitation lancés par l'ARRU n'ont plus été attribués qu'à des groupements d'études dirigés par des ingénieurs.

Cette évolution atteste, au-delà des aspects institutionnels, du recul dans la prise en compte des préoccupations sociales qui avaient pourtant souvent sous-tendues, avant 1984, l'étude des projets urbains.

Or, l'apurement foncier et l'amélioration des logements avaient été de puissants leviers d'intégration sociale, ayant permis à de nombreux ménages de disposer en propriété d'un patrimoine, ce qui, à son tour, avait souvent été à l'origine de l'amélioration de la situation matérielle des ayants droit (grâce à la sous-location, à l'ouverture de magasins en rez-de-chaussée des logements, etc.). La disparition, dans les projets de deuxième génération, de ces composantes, exprime cependant le fait que, assez souvent, les quartiers concernés par les derniers programmes comportaient un bâti d'excellente facture. En réalité, ces quartiers étaient surtout sous-équipés en matière d'assainissement, de voirie et en équipements socio-collectifs.

Ainsi, l'impératif d'intégration sociale a cédé le pas à la régulation, c'est-à-dire à un traitement d'un type particulier de problème. Toutefois, il ne fait aucun doute que cette évolution de la logique de la politique de réhabilitation a été également déterminée par les contraintes socio-politiques.

## ***2.2. A l'origine des impératifs de régulation sociale, les contraintes socio-politiques***

Il aurait été envisageable que l'optimisation et la rationalisation des dépenses publiques ne soient pas mises à profit pour servir à des projets à caractère social et, notamment, à la réhabilitation. Le choix des pouvoirs publics tunisiens a cependant été autre.

Si la Tunisie offre un exemple particulier de réorientation des financements au profit de la réhabilitation des quartiers populaires, les contraintes socio-politiques, liées à la montée de l'islamisme, expliquent très largement cette évolution. En effet, dès 1979, date de la révolution islamiste en Iran, la montée en puissance du courant intégriste s'est opérée en Tunisie et son renforcement se poursuit tout au long des années quatre-vingt. Pratiquant



une politique sociale de proximité dans les quartiers populaires, le courant islamiste avait ainsi réussi à supplanter, dans certains quartiers, le Parti Socialiste Destourien (PSD), lequel, du fait de la crise de l'État, subissait un grave recul pour avoir perdu ses capacités mobilisatrices auprès de nombreuses couches de la population. Outre cette stagnation, certaines structures du PSD, véritablement phagocytées par les islamistes, limitaient l'omniprésence antérieure et l'impact du PSD dans les quartiers populaires.

Le changement opéré le 7 novembre 1987 intervint dans ce contexte socio-politique ; mais, en dépit de l'état de grâce dont bénéficiaient les nouveaux dirigeants de l'État, les élections de 1989 et la recrudescence des actes de violence commis par les islamistes, fortement implantés dans les quartiers populaires, allaient contraindre l'État et le RCD (15) à inscrire la réhabilitation des quartiers populaires parmi leurs priorités. L'exigence de régulation sociale, au regard des contraintes socio-politiques, les obligea à définir, en 1989, des propositions qui débouchèrent sur le PNRQP dont la mise en œuvre correspondit au VIII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social.

En optant pour une action extensive en matière de réhabilitation des quartiers populaires, les pouvoirs publics visaient à ôter aux islamistes tout prétexte susceptible d'alimenter la contestation.

La réhabilitation et l'amélioration des quartiers populaires devenaient ainsi un enjeu politique. Ceci explique la raison pour laquelle les impératifs de régulation sociale ont pris le pas sur les impératifs d'intégration sociale. En effet, face à l'urgence qu'il y avait à améliorer les conditions de vie de la population, les pouvoirs publics privilégièrent la régulation sociale.

### ***2.3. Réhabilitation extensive et prééminence de la régulation sociale***

La régulation est entendue comme réponse partielle à un dysfonctionnement, par opposition à l'intégration sociale, qui suppose la prise en compte de l'insertion sociale de la population par le biais du logement et/ou de l'emploi.

En optant, en 1990, pour des programmes nationaux de réhabilitation intéressant plusieurs dizaines de quartiers populaires, les pouvoirs publics ont étendu considérablement leur champ d'intervention, bien que cette approche extensive ait été suivie de la réduction des composantes de la réhabilitation. Toutefois, c'est au niveau du schéma de financement que la volonté régulatrice apparaît de la manière la plus évidente.

Le tableau 1 ci-dessous montre que l'exigence de régulation sociale est bien illustrée par les schémas de financement des projets de réhabilitation. En effet, l'exigence de recouvrement qui caractérise les projets de la première génération s'exprime par l'importance de la part des prêts (environ 80 %) dans les schémas de financement. En revanche, pour les projets de la deuxième génération, les prêts ne représentent plus que 20 %, alors que l'auto-financement est supporté par les municipalités, tandis que la subvention atteint 70 % du total.

(15) Rassemblement Constitutionnel Démocratique, il s'agit de la nouvelle dénomination du PSD.

TABLEAU 1  
*Schéma de financement des projets de réhabilitation en Tunisie*

Projets de la 1 <sup>ère</sup> génération (1978-1985)	Auto-financement des ménages	Prêts et subventions	
	20 %	Prêts : 80 %	
Projets de la 2 <sup>e</sup> génération 1986-1998	Auto-financement des ménages	Prêts	Subventions
	10 %	20 %	70 %

Source Fethi Mansouri, 1994.

Le souci d'une régulation sociale est à l'origine de cette conception à la fois limitée en termes de contenu et extensive en termes d'espace et de quartiers-cibles.

### 3. Les logiques d'intervention

Au cours des vingt dernières années, la politique de réhabilitation des quartiers d'habitat spontané a donc connu au moins deux formes et deux contenus différents, le changement intervenant vers 1985-1987. Cette évolution est marquée par des logiques d'intervention caractérisées notamment par :

- la prééminence des bailleurs de fonds internationaux jusqu'en 1986 ;
- la prééminence du financement public à partir de 1986.

#### 3.1. *Jusqu'en 1986, une prééminence des bailleurs de fonds internationaux*

La Banque mondiale et l'US-AID ont contribué au financement de la plupart des projets de réhabilitation réalisés entre 1978 et 1985. Leur part de financement, bien que n'ayant que rarement dépassé la proportion de 50 %, et les modes d'intervention que ces organismes ont encouragés ont contribué à modeler le contenu des projets de réhabilitation, leurs finalités ainsi que les montages financiers et institutionnels qui en accompagnaient la réalisation.

La préoccupation principale de la Banque mondiale a presque toujours été la récupération des coûts des projets. Cette récupération permet en effet, selon la Banque, d'assurer la répliquabilité des projets urbains, d'où l'accent mis dans les études socio-économiques sur la notion de solvabilité. Cette logique économiste suppose que les bénéficiaires du projet achètent des biens et des services et se trouvent ainsi confrontés, en tant que consommateurs, à un marché. Cette même logique, qui transparait au niveau des montages institutionnels et financiers, s'est trouvée confrontée aux impératifs d'intégration sociale prônés par les pouvoirs publics. Si la récupération des coûts auprès des bénéficiaires était demeurée après 1985, c'est-à-dire dans un contexte socio-politique caractérisé par la montée de l'islamisme, une exigence première, le fossé entre les couches populaires et l'État se serait creusé, ce qui aurait pu avoir des conséquences politiques imprévisibles.

Aussi, la logique des bailleurs de fonds internationaux a-t-elle été, à partir du milieu des années quatre-vingt, contrecarrée par la logique de l'État, lequel, en cherchant à désamorcer le mécontentement social, n'a pas utilisé des moyens trop contraignants pour essayer de récupérer les coûts auprès des populations bénéficiaires.

Il n'existe malheureusement pas de données disponibles permettant de déterminer les niveaux de remboursement atteints dans les plus récents projets urbains, mais il est admis que ces niveaux sont globalement faibles. La préoccupation étant l'intégration sociale des couches défavorisées, on comprend alors pourquoi c'est cette logique qui, en dernière analyse, a prévalu.

### **3.2. La prééminence du financement public**

A partir de 1987, l'État prend totalement en charge le financement de la réhabilitation des quartiers populaires alors que les bailleurs de fonds internationaux se retirent.

Il faut noter, à ce propos, que l'ARRU, en tant qu'Agence chargée d'exécuter les projets de réhabilitation, poursuit ses interventions dans le cadre du PNRQP. Bien qu'occupant un rôle de maître d'ouvrage délégué au service des communes, ses modes d'exercice et ses procédures n'ont pas varié par rapport à la période durant laquelle intervenaient les bailleurs de fonds internationaux (16).

L'exigence d'intégration sociale ayant cédé le pas devant l'impératif de régulation, nous avons montré comment le contenu des projets a été focalisé sur les aspects techniques. Par ailleurs, le nombre élevé des projets et la nécessité d'en faire bénéficier le plus grand nombre de communes expliquent pourquoi les procédures, au plan formel, n'ont pas varié, alors que le contenu des projets avait notablement évolué.

En visant la réduction du sous-équipement, les projets urbains ne s'attaquent toutefois qu'à quelques-uns seulement des problèmes des quartiers populaires. C'est pourquoi de nouveaux types de projets ont été conçus, tels les Programmes de Développement Urbain Intégré (PDUI), promus par le ministère du Développement économique, et axés, principalement, sur l'équipement des quartiers et la promotion de l'emploi et des activités.

Ainsi, au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, 35 millions de dollars ont été réservés au financement de ces actions d'amélioration des conditions de vie, dans le but de pallier les insuffisances et le caractère partiel des interventions de régulation.

\*  
\*\*

---

(16) L'ARRU représentait l'opérateur central et exclusif de l'État en matière de réhabilitation. A partir de 1987, les communes sont devenues les maîtres d'ouvrage en matière de réhabilitation des quartiers populaires. Compte tenu de la faiblesse des moyens des collectivités locales, l'ARRU fait fonction de maître d'ouvrage délégué. Ce changement n'a pas induit de transformations significatives dans les programmes de mise en œuvre des projets.

L'évolution des projets de réhabilitation des quartiers populaires s'est graduellement traduite par l'établissement d'une politique fondée sur des projets, des instruments et des ressources financières importantes. Jusqu'en 1985-86, l'intervention en matière de réhabilitation visait, à travers certains projets et la multiplicité de leurs composantes, l'intégration sociale des populations. A partir de 1987, les projets de réhabilitation ont été généralisés à l'échelle du pays et financés par le budget de l'État. En dépit de l'ampleur de ces programmes de réhabilitation, leur contenu a été réduit à des actions d'amélioration des équipements d'infrastructures et de superstructures. Ne traitant que quelques-uns des multiples problèmes des quartiers d'habitat populaire, les programmes de réhabilitation constituent une forme d'une certaine régulation sociale, visant la réduction de certains dysfonctionnements.

L'évolution des politiques de réhabilitation résulte en partie des transformations du contexte socio-politique tunisien. Ces transformations ont eu des conséquences directes sur les choix opérés par les pouvoirs publics, comme nous l'avons montré en ce qui concerne les programmes de réhabilitation engagés à partir de 1987.

Quels que soient les effets sociaux et économiques de ces différentes politiques de réhabilitation, on ne peut s'empêcher d'en relever la constance et la consistance, deux caractères qui illustrent une volonté affirmée de réduire les dysfonctionnements urbains.

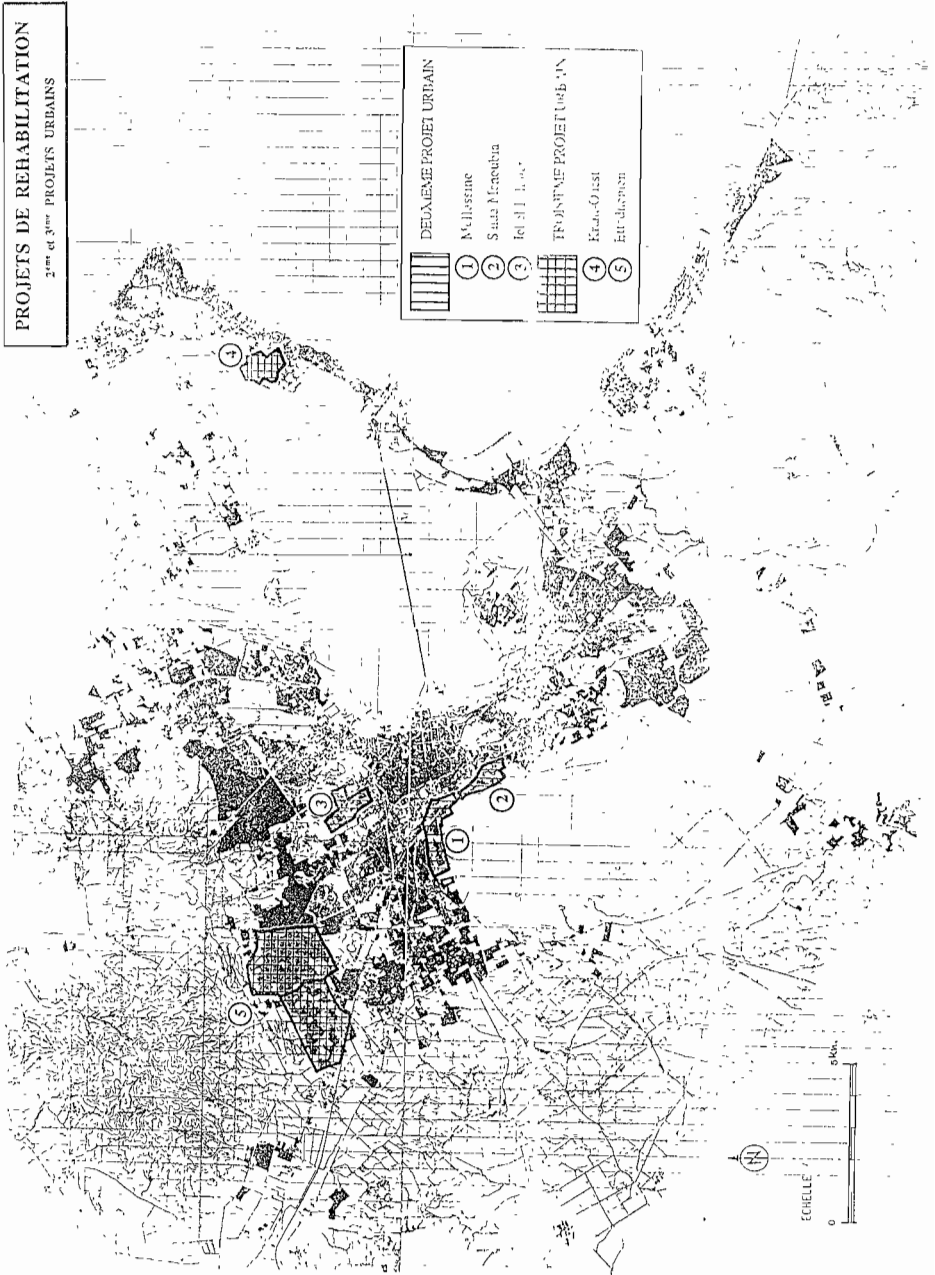
Sous l'effet de déterminants socio-politiques et économiques, et afin de minimiser les retombées sociales du PAS, l'État, par la réhabilitation, a créé une sorte de filet social, afin de limiter l'exclusion des catégories populaires.

## BIBLIOGRAPHIE

- Association de sauvegarde de la Médina, 1993, *Sauvegarde et mise en valeur de la médina de Tunis*, Tunis (ASM et UNESCO).
- BADUEL (P.-R.), 1981, Gafsa comme enjeu, in *Annuaire de l'Afrique du Nord* (1980), Paris, Éditions du CNRS, p. 483-511.
- Banque mondiale, 1972, *Urbanisation, étude sectorielle*, Washington, 130 p.
- CHABBI (M.), 1986, *Une nouvelle forme d'urbanisation à Tunis : l'habitat spontané péri-urbain*, Thèse de Doctorat en Aménagement et Urbanisme, Univ. Paris-Val-de-Marne.
- 1994, Gestion foncière urbaine, politique de régularisation et développement local en Tunisie, in *Séminaire Gestion foncière urbaine, politiques de régulation et développement local en Afrique et dans les États arabes*, Abidjan.
- District de Tunis, 1977, *Plan Régional d'Aménagement du District de Tunis*, Tunis, 4 tomes (16 p. + 73 p. + 33 p. + 3 cartes h.-t.) + annexes.
- MAC NAMARA (R.), 1973, *Discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs*, Banque mondiale, Washington.
- 1978, *Discours prononcé devant le Conseil des Gouverneurs*, Banque mondiale, Washington.
- MANSOURI (F.), 1994, *Les projets de développement urbain, financement et recouvrement. Le cas tunisien*, in *Séminaire international de Meknès* ; 24, 25 et 26 mai 1994 organisé par l'ANHI - Maroc.

- SEBAG (P.), Le bidonville de Borgel, *Cahiers de Tunisie*, (23-24), 1958, p. 267-309.  
– Le faubourg de Sidi Fathallah. *Cahiers de Tunisie*, (29-30), 1960, p. 75-136.
- SEBAG (P.), BEN SALEM (M.), CLAUDIAN (J.) et TAIEB (H.), 1960, *Un faubourg de Tunis : Saida Manoubia*. Publications de l'Institut des Hautes Études de Tunis, Paris, PUF, 92 p.

ANNEXE 1  
Projets de réhabilitation 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> Projets urbains



# **L'ÉMERGENCE D'ACTEURS INTERMÉDIAIRES DE L'URBANISME AU MAGHREB : L'EXEMPLE DE LA SAUVEGARDE DES MÉDINAS DE FÈS ET DE TUNIS**

**Nadir BOUMAZA\***

Ce texte aborde, à partir d'une interrogation sur les voies et moyens d'une sauvegarde du patrimoine bâti du Maghreb, la question de l'apparition et des rôles d'acteurs institutionnels susceptibles de favoriser la protection et la requalification des médinas. Mais parce qu'il reflète les réalités urbaines et l'état des structures publiques, le champ de la sauvegarde constitue aussi un paradigme intéressant pour qui s'intéresse à la définition de l'action publique en matière d'urbanisme.

## **1. Émergence et différenciations du champ de la sauvegarde**

La continuation inexorable de la dégradation des médinas et de l'habitat ancien traduit tout autant le maintien d'une situation générale de pauvreté relative des populations qui y résident que les limites et les formes des choix publics en matière d'urbanisme et d'habitat. Cependant, la dégradation ne résulte plus de la programmation par les acteurs publics d'opérations de rénovation ou de démolition de quartiers anciens insalubres et dégradés. Elle tient en effet – et cela malgré des desserrements qui favorisent des baisses de densités dans certaines médinas – à la continuation des processus classiques de déstructuration du système de gestion et d'occupation. Du point de vue des politiques publiques, les cris d'alarme qui ont été poussés depuis le milieu des années soixante-dix ont sans doute contribué à freiner les velléités de démolition-rénovation des quartiers historiques et ont suscité, de façon très inégale selon les trois pays du Maghreb ici considérés, des mesures ou des dispositions favorables à la requalification de ces quartiers.

Le Maroc, pays le plus riche quant au patrimoine monumental ainsi qu'au nombre et à la valeur de ses médinas, en est resté à la lettre d'un discours royal sur l'authenticité et au lancement de programmes ponctuels de sauvegarde comme ceux de la Médina de Fès, de certaines Qasbas du sud, des fortifications portugaises, de remparts et de quelques édifices (fontaines à Salé, etc.). Programme essentiel et unique de sauvegarde globale, celui de la Médina de Fès est emblématique et indicatif des dispositions et des possibilités pratiques de mise en œuvre d'un projet. Lancée en 1975 avec le classement de Fès au Patrimoine mondial, l'action de sauvegarde a été définie dans le Schéma directeur de la ville de Fès (1980) comme un projet de traitement des différents

---

\* Professeur de Géographie, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble II, membre d'URBAMA

aspects de la dégradation, notamment ceux concernant les monuments et édifices remarquables, l'insalubrité, la suroccupation et l'état physique des constructions, les réseaux, la circulation, la compatibilité entre les habitations et les activités, etc. Pour mener à bien cette action, des moyens financiers ont été dégagés et des moyens institutionnels décidés avec la transformation d'une cellule spécialisée du ministère de l'Habitat en Délégation à la sauvegarde (1980), puis avec la création de l'Agence pour la dédensification et la réhabilitation de Fès (ADER-Fès). Plus de vingt ans après le classement, la question de l'application du programme reste à l'ordre du jour, ce qui tendrait à signifier qu'il existe un grand écart entre le caractère exceptionnel du projet et la réalité, cet écart rappelant que le Maroc n'a de fait pas encore engagé de véritable politique de protection de son patrimoine urbain.

La Tunisie a par contre pris une avance considérable en la matière, notamment avec le vote d'une loi fondamentale sur le patrimoine. L'embellie relative de l'économie de ce pays – économie dans laquelle le tourisme international occupe une place essentielle –, y a favorisé la valorisation de quelques médinas comme celles de Tunis, Hammamet, Sousse, Kairouan, Mahdia. La configuration de ces médinas y permet un déploiement plus facile des touristes que dans celles du Maroc, plus pauvres, plus insalubres et plus encombrées, notamment à Fès et Marrakech. L'accueil des touristes étrangers est, en Tunisie, très massivement assuré par une hôtellerie balnéaire située dans des zones limitrophes des villes. Les séjours sont agrémentés par les visites collectives et individuelles des ruelles et échoppes des quartiers touristiques, qui sont aménagées, régulièrement repeintes et décorées, offrant ainsi à l'étranger une sensation de bien-être et de tranquillité. La réhabilitation concerne principalement les mosquées, espaces et édifices publics, mais elle a aussi permis que soient revalorisées les habitations dont certaines, notamment à Hammamet et Sidi Bou Said, ont été acquises par des étrangers et des membres des élites citadines. Cette réhabilitation est notamment portée par des Associations de sauvegarde constituées par les municipalités, à partir du modèle de celle de la Médina de Tunis (1). Les ASM bénéficient également du soutien des ministères de la Culture et de l'Équipement, qui en font des outils et relais déconcentrés d'intermédiation, de conseils, d'initiatives ou de collaboration avec des institutions nationales spécialisées comme l'Agence nationale du patrimoine.

L'Algérie avait engagé, au cours de la phase d'investissement et de croissance, un gros effort de planification spatiale qui se caractérisait par la prééminence de structures régionales d'étude et d'intervention (CADAT, ECO-TEC, URBA...), initiées par l'État. Celles-ci se sont mobilisées pour l'élaboration de Plans d'urbanisme et la réalisation d'équipements publics, puis pour celle de gros programmes de logements collectifs dans le cadre des Zones d'Habitation et d'Urbanisation Nouvelles (ZHUN), délaissant de ce fait l'habitat ancien. La Casbah d'Alger qui a fait l'objet d'attentions nombreuses dès le milieu des années soixante dans le cadre de la constitution du Comité Mixte d'Études et d'Orientation (COMEDOR) chargé de planifier l'urbanisation du Grand Alger,

---

(1) ABDELKAFI Jellal, *La médina de Tunis*. Paris, Éditions du CNRS, 1989.



a bénéficié d'études et de projets nombreux qui relèvent cependant plus de préoccupations de rénovation et de restauration que de réhabilitation. Confinée à la restauration de quelques monuments et ensembles, la réalisation de ces programmes y a été régulièrement bloquée par la crise du logement (2) et par les enjeux politiques de l'aménagement métropolitain. On a donc observé, à la suite des excès prévisionnels et des retards de réalisation des programmes de logements, une évolution de cette politique dès le milieu des années quatre-vingt, qui a conduit à la remise en cause des politiques locales de rénovation. Des programmes locaux ont été alors engagés, mais leur réalisation a, à son tour, été limitée puis bloquée par la crise politique très grave qui sévit depuis les émeutes d'octobre 1988. Les médinas les plus importantes, telles celles d'Alger (Casbah) et de Constantine, subissent donc une accélération de leur dégradation ; toutefois et *a contrario*, un travail de requalification de la place du ksar d'El Ateuf, dans la pentapole du Mzab, a été réalisé.

Cette mise au point rapide du contexte et des modalités de traitement public du patrimoine historique du nord du Maghreb montre la combinaison de facteurs classiques, contextuels et locaux, de définition des situations. Dans ce domaine de la sauvegarde comme en tout autre champ du développement ou de l'aménagement, les difficultés des pays du Maghreb tiennent autant à l'état économique et social des choses et des hommes qu'au fonctionnement des systèmes de gestion et d'encadrement de la société et de l'espace par l'État (3).

L'insuffisance des ressources, les difficultés d'organisation, d'administration et de gestion publique propres aux indépendances, la prééminence des idéologies du développement et du mimétisme moderniste expliquent la longue déshérence des médinas. Celles-ci abritent pourtant des populations nombreuses dans des parcs de logements dont le recyclage par réhabilitation a toujours été déconsidéré, voire impensé. Les difficultés objectives sont en effet redoublées par les représentations de l'ordre des priorités qui reflètent et traduisent l'esprit dominant au sein de la puissance publique. L'alimentation, la scolarisation, la santé, le développement de secteurs créateurs d'emplois, le logement,

(2) Du fait de la pénurie chronique de logements due aux choix de l'État en matière d'investissements et aux inerties d'une économie administrée, il a été impossible aux autorités concernées d'organiser la dédensification et le relogement des familles de la Casbah. Soumis à des conditions particulièrement difficiles de jouissance et de logement (entassement, insalubrité, etc.), les propriétaires et locataires ont alors développé des pratiques d'abandon et surtout de détérioration destinées à créer des situations d'urgence susceptibles d'entraîner un relogement par la puissance publique dont l'incompétence a simultanément favorisé la prolifération de bidonvilles.

(3) Généralement liées au niveau de richesse du pays, à l'ancienneté et au niveau d'organisation d'un État, l'existence et l'efficacité des outils administratifs et institutionnels disponibles ou mis en place dans un pays déterminent la faisabilité des projets et les capacités de réalisation publique et privée. Plus que dans les pays riches où les institutions et les procédures évoluent dans le cadre de structures stables, les grandes opérations engagées dans les pays en développement offrent l'occasion et les moyens d'une mise en place ou d'une meilleure opérationnalisation des outils institutionnels. Les États des trois pays du Maghreb, dont les structures héritées de la colonisation ont été réformées ou transformées par les projets de développement consécutifs aux mouvements des indépendances, ont ainsi eu à créer ou à faire évoluer des outils publics d'aménagement, de développement et de gestion dont les caractéristiques seront particulièrement déterminantes de la réussite des projets. Constitués selon des modalités spécifiques et avec des missions très différentes, des organismes d'étude et d'intervention régionalisés (type OFIRAC en Algérie ou type ERAC au Maroc) ont ainsi été chargés de répondre à des besoins sectoriels de développement (hydraulique, aménagement foncier, études d'urbanisme, réalisations touristiques, industrielles, etc.)

etc., sont ainsi considérés et présentés comme des secteurs prioritaires sans que d'ailleurs le mode d'établissement des priorités ne soit toujours explicité. La sauvegarde du patrimoine – qui peut concerner tout aussi bien les monuments, édifices et autres biens culturels que le patrimoine ordinaire des constructions et des tissus urbains – est par contre toujours jugée secondaire. A cette minoration spontanée s'ajoute l'absence de moyens et d'outils de prise en charge du secteur du patrimoine.

Nous expliquons ainsi le recours à l'aide et à la coopération internationales sous forme d'expertise, d'études et de réalisations et le fait que l'engagement de l'action publique entraîne concomitamment la mise en place d'organismes nouveaux et d'équipes de personnels nationaux.

Dans quelle mesure cette mise en place a-t-elle ouvert la voie à l'apparition d'acteurs susceptibles de faire évoluer les conditions d'aménagement et de sauvegarde du patrimoine? Et ces institutions et ces acteurs de la sauvegarde peuvent-ils alors être considérés comme des « entrepreneurs du changement » (Friedberg, 1993)?

## 2. Les structures institutionnelles

L'engagement de quelques programmes de sauvegarde, qui a été opéré dans les différents pays du Maghreb dès la fin des années soixante-dix alors que le contexte était encore celui de l'explosion urbaine et l'idéologie dominante plutôt développementaliste, a donc nécessité la mise en place de structures d'action spécifiques destinées, dans chacun des trois pays, à pallier l'absence d'outils institutionnels et, en Tunisie et au Maroc, à satisfaire en outre aux conditions de mobilisation de l'aide internationale.

### 2.1. L'exemple tunisois

L'ASM (4) de Tunis a été créée en 1967, en réaction aux projets de percée de la Médina; elle est devenue, trente ans après sa création, une institution majeure de la gestion publique de la Médina et même de la ville de Tunis. Cette association avait pour mission de départ l'établissement d'un diagnostic de la Médina en vue de l'établissement d'un Plan de sauvegarde – qui n'a pu voir le jour. Financée par la municipalité de Tunis, l'ASM joue de fait un rôle de bureau d'études public, chargé de définir les actions concernant la Médina en collaboration avec les services spécialisés de la ville (foncier, social, urbanisme, etc.). C'est en 1981 que l'Association est passée à l'opérationnalité avec le projet de la Hafsia. Cette opération de rénovation urbaine qui, parce qu'elle concernait un quartier vétuste, a bénéficié d'un financement de la Banque mondiale, présente l'originalité d'avoir orienté le plan masse sur la trame précoloniale du tissu et d'avoir utilisé une typologie constructive inspirée des styles tradition-

(4) ASM : Association de Sauvegarde de la Médina (de Tunis) La présentation et l'analyse de l'expérience de l'ASM de Tunis s'appuient sur les documents fournis par cette Association et sur les nombreux contacts et échanges que nous avons eus depuis plusieurs années avec les professionnels de celle-ci. Ils ont été enrichis par un entretien que nous a accordé l'une de ses responsables au cours de l'année 1997.

nels. Elle constitue la principale réalisation de l'ASM ; et c'est grâce à elle que l'Association a acquis sa plus grande expérience en tant qu'opérateur. L'ASM n'en a pas moins mené la réhabilitation et requalification de nombreux autres édifices à caractère monumental ou plus ordinaire (Dar Lasram, Dar el Hadjar, etc.).

### 2.1.1. *L'exemple des oukalas*

Afin d'enrayer la dégradation et les destructions qui affectent la Médina, l'ASM s'est très vite mobilisée autour du traitement des habitations menaçant ruine et/ou dont l'état de dégradation était très avancé, privilégiant parmi elles les immeubles à caractère locatif appelés à Tunis *oukalas*. Celles-ci rassemblent les nombreux traits et facteurs de dégradation de la médina : complexité du statut foncier, indivision de biens possédés par des héritiers nombreux, occupation par des locataires plutôt pauvres et installés par successions intergénérationnelles ou informelles, dégradation et vétusté par suroccupation, modifications de fonctions et manque d'entretien, etc.

L'opération, régie par une convention d'études, de diagnostic (foncier et technique) et de réhabilitation (relevés, devis, dossiers de prêts et de permis de bâtir, définition de travaux, suivi et contrôle), concerne 600 *oukalas* menaçant ruine – ce nombre a récemment été augmenté par jonction d'un domaine complémentaire. Le programme a été divisé en trois tranches dont les deux premières (médina centrale et Bab Bhar) sont en cours d'achèvement (été 1997) et la troisième (Jebel Jloud, Mellassine) en cours de réalisation.

La démarche adoptée consiste à proposer au propriétaire le choix entre la récupération du bien pour une réhabilitation conduite par l'ASM selon un cahier des charges précis – en contrepartie le propriétaire doit régler le montant de la plus-value – et l'expropriation indemnisée, cette dernière aboutissant à une revente publique du bien réhabilité. En ce qui concerne les locataires, l'ASM organise leur relogement avec les services concernés et favorise, selon les situations, le maintien d'une partie des locataires dans le cadre de la nouvelle réglementation des loyers qui assure une réelle protection des propriétaires. L'Association tente ainsi de limiter les effets induits par le changement de la nature de la population de locataires, tout en confortant et en développant le statut de propriétaire, en dédensifiant et en améliorant la qualité du logement dans la médina.

L'opération *oukalas* apparaît pour cela comme une opération-test de l'évolution de l'action de l'ASM qui peut en faire un outil majeur de sauvegarde du tissu et de l'ensemble des constructions, que celles-ci soient remarquables ou non, monumentales et publiques ou domestiques et ordinaires. Cette opération constitue également le cadre indispensable à la définition de méthodes et de techniques d'intervention sur l'habitat et le peuplement existant en médina, c'est-à-dire à la négociation avec les propriétaires et les occupants et à la concertation avec les partenaires, au règlement des problèmes de relogement et de maintien d'une partie des occupants, etc. L'appréciation des résultats de l'opération, qui est passée des études et des tests à la mise en œuvre, devra précisément se faire en fonction de ces indicateurs de contenu. Il n'en demeure pas moins cependant que ses premières concrétisations – du moins, telles que

nous avons pu en juger – témoignent d'un engagement réel de l'action dans la direction affichée.

### 2.1.2. *L'imposition de la fonction de protection*

Parmi les interventions de type opérationnel, il faut également citer l'opération de réhabilitation du Palais Kheireddine. Ce palais du Bey, datant du XIX<sup>e</sup> siècle et situé au cœur de la médina, a été occupé par une école juive et a fait l'objet de travaux de réhabilitation et de requalification lui permettant d'accueillir le musée de la Ville de Tunis. L'action de restauration s'inscrit donc dans un projet de requalification novateur, aboutissant à la création d'un équipement culturel municipal d'importance au cœur même de la médina, où il complètera, dès l'automne 1997, les équipements publics, sociaux et culturels aménagés depuis le milieu des années quatre-vingt : équipements de Bab Souika, Dar Lasram, Centre Tahar Haddad, Dar el Hadjar, équipements de la Hafsia, etc.

Cette action nécessite des moyens et des compétences que l'ASM a su mobiliser assez rapidement et dans une démarche dépourvue de volonté de prestige. L'un des problèmes techniques auxquels doit faire face l'architecte de l'ASM en charge du projet est celui de la consolidation des voûtes qui doivent supporter une importante charge due au revêtement du sol de l'étage en marbre. Ayant à livrer le Palais dans des délais très courts tout en tenant compte des exigences du contrôle technique (Bureau international VERITAS), l'architecte a opté pour des réponses simples et à portée de main (consolidations en angle en treillis soudé) plutôt que de rechercher des solutions longues et coûteuses (5).

Cet exemple diffère des nombreuses opérations de requalification à intérêt plus limité dont les rythmes de réalisation sont au contraire ralentis par les problèmes classiques de réalisation à caractère juridique, foncier, réglementaire, financier, social, etc., comme c'est un cas fréquent dans les autres pays du Maghreb.

Un autre indice de légitimité et de pouvoir de l'ASM a été récemment fourni par l'opération de réfection de l'Hôpital, dont l'engagement a entraîné une réaction critique du projet. Cet édifice du XIX<sup>e</sup> siècle, situé en plein site et d'intérêt architectural certain, devait en effet être modernisé selon les règles classiques de la rénovation à l'intérieur de façades conservées. Le projet a été remis en cause par la municipalité de Tunis à l'occasion de sa présentation lors d'une réunion convoquée par le président de la République. L'option d'une modernisation par réhabilitation a toutefois pu prévaloir sur celle des gestionnaires et du ministère de la Santé, du fait des choix du président de la République qui en a, logiquement, confié la réalisation à l'ASM.

Cette affaire illustre le mode d'exercice du pouvoir concernant les grandes questions d'urbanisme et de gestion de la capitale, en ce qu'elle prouve que ces questions font l'objet de sollicitude et de traitement à l'échelle de la présidence

(5) La solution adoptée peut cependant prêter à discussion ; elle pose en tout cas le problème de la diffusion de cadres conceptuels élargis et renouvelés en matière de restauration et de réhabilitation auprès des cadres techniques et institutions spécialisées du pays

de la République, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Elle indique en tout cas la légitimation de la protection du patrimoine au regard des nécessités d'intervention sur les constructions existantes et le pouvoir conféré aux institutions concernées, à savoir la municipalité et l'ASM dans ce cas.

### 2.1.3. Un champ extensif avec un bilan apprécié

De fait, les missions confiées par la ville à l'ASM concernent non seulement le domaine des études et de la sauvegarde de la médina, mais également la valorisation et la sauvegarde du patrimoine dans l'ensemble de la ville. L'expérience acquise par l'ASM et les compétences qui y ont été rassemblées et organisées en font, pour la Tunisie entière, le référent principal de toutes les questions de connaissance et de sauvegarde du bâti ancien : identification des monuments, sites et éléments de patrimoine bâti ; diagnostic et analyse de l'état du patrimoine, des causes de son évolution et de son insertion dans la ville ; conduite des études de projet et de faisabilité ; réalisation des études pré-opérationnelles ; recherche des financements et établissement des montages opérationnels ; réalisation d'opérations de sauvegarde et de réhabilitation ; réaffectation et mise en service de monuments restaurés et revalorisés, etc.

On peut mettre au crédit de l'ASM, d'une part sa consolidation régulière comme institution compétente et internationalement reconnue et, d'autre part, ses résultats : capacité à inverser l'image négative des médinas, à défendre le principe de la sauvegarde, à définir des Plans d'aménagement, à restaurer monuments et édifices, à opérer la rénovation de la Hafsia en privilégiant une reprise des typologies architecturales et urbanistiques du quartier démoli, à engager l'opération des *oukalas*, à diffuser sa propre expérience, à former des personnels qualifiés, à constituer une banque de données concernant l'architecture de la médina, etc.

Semblable par de nombreux traits à diverses institutions publiques constituées par la Tunisie moderne pour mettre en œuvre ses diverses politiques de développement, d'investissement et de transformation, l'ASM de Tunis n'en présente pas moins la particularité de couvrir un champ extensible au sujet de l'objet propre (la médina) qui est le sien. Cette extension a, en outre, gagné le centre colonial de la ville dont le degré de dégradation a imposé une réflexion préalable appuyée sur un bilan faisant le point des connaissances à son sujet. Parce qu'elle dispose du plus important « capital » local et national en matière d'urbanisme et de patrimoine, l'ASM est devenue également une ressource institutionnelle incontournable et fort précieuse pour tout ce qui concerne la connaissance du fonctionnement de la ville de Tunis (migrations, déplacements, pratiques du logement urbain, etc.) et les possibilités d'aménagement des quartiers centraux. Elle est ainsi consultée et sollicitée aussi bien à propos de la sauvegarde du patrimoine colonial que lors de débats ayant trait à la ville de Tunis en général.

Les activités de l'ASM ont ainsi largement débordé le champ qui lui avait été initialement imparti pour des raisons tenant d'une part à l'absence d'opérateurs préexistants et d'autre part au manque de tradition, en Tunisie, en matière de délégation de fonctions et de création de sociétés ou institutions

relais pour des champs d'action nouvellement apparus. L'élargissement des objectifs de l'ASM n'a cependant modifié ni sa nature ni son statut d'association à caractère municipal, lequel statut a servi de modèle dans d'autres villes de Tunisie dotées d'une médina. Les structures centrales de l'État y ont trouvé l'occasion de traiter de questions sociale et urbaine d'importance stratégique comme celles des *oukalas*, de la protection des monuments et de l'intégration de la partie ancienne de la ville à l'ensemble de la cité.

Le mode d'exercice du pouvoir – dont la centralisation est facilitée par la petite taille de la Tunisie – consolide en cette affaire les rôles de la Municipalité et de l'ASM qui ont développé une collaboration efficace avec les structures du ministère de la Culture ayant en charge le patrimoine.

Nous avons déjà signalé que cette réussite avait dépassé le cadre de la seule capitale, puisque le modèle a été reproduit en d'autres villes de Tunisie : en 1996, on compte en ce pays treize associations de sauvegarde de médinas. Même si les autres ASM n'ont pas résulté, comme à Tunis, d'une histoire singulière de défense de la médina au sein de la société civile et de l'institution municipale, leur existence traduit une inflexion structurelle de la gestion publique du patrimoine et une évolution majeure du modèle d'urbanisation et d'urbanisme.

## **2.2. La question de la sauvegarde de la Médina de Fès**

La situation marocaine donne, rappelons-le, au programme de sauvegarde de la médina de Fès un caractère unique, puisqu'il n'existe en ce pays aucune autre démarche institutionnelle orientée vers la sauvegarde d'un ensemble urbain présentant un caractère patrimonial. L'action publique concernant les médinas s'exprime en effet, dans les autres villes, dans des Plans d'aménagement qui peuvent concerner l'ensemble ou les parties d'une ville selon leurs découpages en communes et préfectures.

### *2.2.1. Une procédure de classement initiée depuis le pouvoir central*

La médina de Fès bénéficie d'un classement comme site du Patrimoine mondial depuis 1975 et bénéficie à ce titre du soutien et de la sollicitude des organismes internationaux, principalement de l'UNESCO et de l'ICOMOS, mais aussi de ceux qui sont des financeurs de programmes comme le PNUD ou la Banque mondiale.

Le classement a été suivi par des études et par la définition d'un projet de sauvegarde qui a été intégré dans le Schéma directeur d'urbanisme de Fès, puis par la création, en 1984, d'une délégation à la Sauvegarde qui a ultérieurement donné naissance à la constitution d'une Agence pour la dédensification et la réhabilitation (ADER-Fès). Un très grand nombre d'études générales, pré-opérationnelles et opérationnelles, en relation avec ce projet, ont pu être menées, auxquelles se sont ajoutés des travaux et recherches à caractère universitaire comme la réalisation d'un Atlas de la Médina (Universités de Fès et de Toulouse-le-Mirail). Des programmes de restauration de monuments ont également été engagés, mais le bilan de l'action publique restait, en 1995, suffisamment médiocre pour que l'on puisse le qualifier de quasi-échec, sans

que celui-ci puisse être imputé à une insuffisance de moyens financiers. Pour autant, ce programme de sauvegarde n'est pas fondamentalement remis en cause.

Le diagnostic établi par les bureaux d'étude chargés de définir un programme indique en effet : « Le processus de changement social qui se répercute directement sur le cadre physique de la médina (paupérisation, taudification, densification, multiplication des maisons abandonnées tombant en ruine ou démolies par les soins de la Municipalité) est actuellement (1995) dans une phase aiguë et le phénomène de dégradation tend à s'accélérer lui-même : la taudification de certains îlots diminue la qualité résidentielle des îlots voisins, l'appauvrissement de la population rend impossible l'entretien et *a fortiori* la réhabilitation des immeubles, les nuisances dues à certaines activités rendent leurs alentours inaptes à accueillir autre chose que des activités également nuisantes, etc. » (Groupe Huit, Urbaplan et SIDES, 1992). Ce diagnostic devait être confirmé encore à l'occasion du colloque sur Fès, organisé conjointement en janvier 1995 par la direction du Patrimoine du ministère de la Culture et l'UNESCO.

### 2.2.2. *Un bilan de sauvegarde contesté*

Cette évolution peut paraître inéluctable eu égard aux densités de l'habitat et des activités et aux logiques de dégradation de la médina. Elle pose indéniablement la question de la définition d'un projet réalisable sur lequel se sont particulièrement penchés les bureaux d'étude, experts et responsables marocains et internationaux qui ont remis en cause les options dominantes de l'action de la délégation à la Sauvegarde et de l'ADER-Fès. « Une action de sauvegarde à long terme de la Médina ne peut donc se réduire à la conservation des monuments historiques (...). La sauvegarde doit prendre en compte les objectifs d'amélioration des conditions de vie de la population et de maintien d'un niveau d'activité caractéristique d'un centre urbain animé » (6).

L'histoire de la sauvegarde à Fès montre en fait une succession de retards et surtout une utilisation des ressources mobilisées au profit du seul fonctionnement de la délégation à la Sauvegarde et de l'ADER et de travaux de restauration à l'identique. Ces choix non concertés indiquent l'existence de conceptions opposées sur l'utilisation des crédits et sur la conception même de la sauvegarde.

Loin d'être significatif en soi d'une quelconque impasse de la modernisation, l'échec actuel de la sauvegarde pourrait plutôt indiquer des pistes nouvelles pour l'action. Le Plan de sauvegarde peut en effet apparaître comme l'expression d'un système dans lequel des institutions technocratiques locales ou extérieures imposent et plaquent des modèles de transformation éloignés des réalités. La question est donc celle des ouvertures transformatrices apportées par le projet initial et par les différentes expériences et actions effectuées.

(6) Groupe HUIT-URBAPLAN-SIDES, *Quel projet pour sauvegarder la Médina de Fès ?*, Madina, (Paris), (1), 1995, p. 7.

Le point de vue de l'ADER, personnifiée par son directeur Monsieur El Hadjami, tend généralement à s'imposer à celui d'autres acteurs moins structurés ou moins aptes à faire valoir leurs positions. La municipalité d'avant le découpage de 1992, puis les municipalités actuelles de la médina, participent à l'action et développent leurs propres initiatives en direction d'autres objectifs, plus tournés vers les questions sociales, les espaces publics, le logement insalubre, les problèmes d'hygiène, d'évacuation des ordures, de réfection de réseaux.

Il y a donc, selon nous, un échec indéniable du projet de sauvegarde que l'on ne peut cependant dissocier d'avancées qui se traduisent par des réalisations et par la redéfinition même du problème de la sauvegarde. La restauration de monuments et édifices comme la Médersa de la Bouanania, la requalification du fondouk des Nedjarine (7) en un complexe moderne d'artisanat, l'assainissement et la restructuration de l'écoulement de l'oued Boukhreb (8) et l'ensemble des autres programmes engagés avec l'aide d'organismes internationaux, ont en effet contribué à sauver de la dégradation de nombreux édifices et à montrer la valeur de la médina. Ces réalisations, ainsi que les opérations en cours, ont nécessité la mise en place de nouveaux outils publics d'intervention dont les savoirs, expériences et savoir-faire acquis concrétisent et illustrent les avancées et transformations de la société et de l'État marocains. Mais alors même qu'elles ont enrichi le dispositif institutionnel et le niveau d'organisation publique, ces réalisations apparaissent comme significatives d'un fonctionnement institutionnel contradictoire des objectifs de sauvegarde de l'ensemble de la médina.

### 2.2.3. Des enjeux contradictoires

Comment donc interpréter les raisons de la politique de sauvegarde menée à Fès et de ses contradictions ? La réduction de l'action à la restauration de monuments et l'enlisement de l'ensemble des autres composantes du projet initial dans la réalisation d'études et les manifestations de célébration ou de discussion ne peuvent être expliqués par la seule personnalité du directeur des deux principales institutions de la sauvegarde (Délégation et Agence de dédensification et de réhabilitation). Il s'agit, bien au contraire, d'inscrire son rôle dans le système institutionnel marocain en général et fassi en particulier. Ce cadre d'origine fassie se veut certes le continuateur de l'esprit d'un père lettré et privilégié en tant que tel la représentation de la bourgeoisie traditionnelle fassie pour laquelle la dégradation de la médina tient au mauvais usage qu'en font les habitants issus des campagnes. A la différence de beaucoup, cependant, et du fait de son identification à ses fonctions, il se préoccupe de la sauvegarde de la médina en ayant néanmoins le souci de construire un outil technique et institutionnel concrétisant son idéal nationaliste d'émancipation des Marocains vis-à-vis des techniciens étrangers. Il a ainsi orienté son action vers la restauration, avec ce qu'elle nécessite comme recherches, reconstitu-

(7) DODI Carla Alexia, *Rénovation et réutilisation d'édifices monumentaux dans la médina de Fès*, Rapport de recherche pour le DEA Espaces, Villes et Sociétés du Monde Arabe, Tours, 1996, (doc ronéo).

(8) BALBO Marcello, *La Médina di Fès*, Univ. Venise, 1992



tions et expérimentations sur les édifices et les matériaux en amont et comme mise en œuvre et réalisation en aval. Exerçant son action de façon très personnelle, sous la tutelle du pouvoir central, il inscrit la Délégation à la Sauvegarde et l'ADER dans une relation ambiguë vis-à-vis des institutions locales et, notamment, vis-à-vis des municipalités successives et de l'Agence urbaine de Fès. On voit ainsi comment les rôles et les relations entre les acteurs institutionnels relèvent des rapports du pouvoir central aux pouvoirs locaux, lesquels rapports s'inscrivent à leur tour dans les confrontations politiques et culturelles nationales et locales.

Bien qu'elles ne donnent pas lieu à des oppositions programmatiques ou méthodologiques affichées et affirmées, par exemple entre l'Agence urbaine et l'ADER, ces confrontations se traduisent en séparations de champs d'intervention, de telle sorte que l'Agence se garde de fait d'intervenir sur le terrain réservé de l'ADER (études liées à la sauvegarde, définition et mise en œuvre des plans et programmes de restauration, requalification d'édifices, restructurations, interventions en situation d'urgence) malgré sa compétence réglementaire en matière de sauvegarde de la médina. L'Agence urbaine se limite ainsi aux missions de définition de plans d'aménagement et d'instruction des demandes de permis de construire et de ceux de démolition, qu'elle conduit en concertation avec l'ADER, tandis que la gestion du quotidien et du social est effectuée par les municipalités et par la *wilaya* dont les territoires, découpés par la réforme de 1992, se partagent l'espace de la médina.

### **3. Tutelle de l'État, blocages et dynamique de la sauvegarde**

L'étude des organismes de sauvegarde des médinas de Fès et de Tunis nous a montré des déplacements des objets et des missions initiales dans les deux institutions, qui ont d'ailleurs manqué, chacune de son côté, la mise en œuvre des plans initiaux de sauvegarde.

#### ***3.1. La différenciation des conditions et des pratiques***

Les exemples offerts par les médinas de Fès (délégation à la Sauvegarde et ADER) et de Tunis (ASM) montrent ainsi que les actions publiques de sauvegarde ont fait émerger des acteurs institutionnels dont les différences ne tiennent pas à leurs seules fonctions et missions. On constate ainsi une complexité et une diversité des pouvoirs et des positionnements des acteurs vis-à-vis des sources d'autorité, notamment tout au long de la chaîne qui relie l'autorité centrale aux pouvoirs locaux.

L'instruction du classement du site de Fès procède largement de la place accordée à cette ville, considérée comme capitale religieuse du Royaume, par le pouvoir monarchique et par les institutions internationales.

La configuration de l'organisation institutionnelle et de la mise en œuvre des programmes s'y est faite selon un modèle centralisé de délégation de mission à un organisme localisé, en l'occurrence la délégation à la Sauvegarde. Celle-ci, quoiqu'elle n'ait pas été constituée comme administration de mission, tient son autorité politique de la confiance accordée au délégué par le Palais

royal et par le ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire de ce que les liens personnels constituent comme confiance du délégataire et comme fidélité du délégué, et cela non en raison d'une absence de déconcentration des pouvoirs ou d'une quelconque incompétence des pouvoirs et décideurs locaux. Ni la Municipalité précédente (9) qui a accordé une importance première à la médina, ni l'Agence urbaine de Fès, créée en 1992 pour exercer théoriquement les prérogatives en matière d'urbanisme, n'ont pu en effet jouer un rôle décisif dans la mise en œuvre du programme de sauvegarde, contraintes et forcées qu'elles furent par le système de tutelle de laisser à la Délégation et à l'ADER-Fès le soin de définir à leur manière le contenu de l'action de sauvegarde et d'accepter chevauchements de compétences et évitements préjudiciables à l'action concertée.

Dans cet exemple de Fès, l'État apparaît omniprésent ; sa puissance s'exerce à l'aide de ses relais locaux qui articulent leurs intérêts à ceux de leur tutelle, supplantant les autres relais locaux, administration centrale (ici les gouverneurs et l'Agence urbaine) et municipalités, qui sont positionnées quant à elles selon leur orientation politique. Cette pratique centralisatrice et verticale traduit des ambiguïtés tout à fait classiques de l'État, celui-ci gardant le contrôle de l'action sans l'impulser tout en organisant des transferts de compétence aux collectivités et aux administrations locales. Elle pose aussi le problème des enjeux de la sauvegarde, plus particulièrement dans ses composantes habitat et urbanisme, lesquelles, dans le cas de la médina de Fès, revêtent une exceptionnelle importance.

La question majeure et particulièrement aiguë du logement ne semble pas, de ce fait, avoir constitué une préoccupation centrale du Plan de sauvegarde, au regard de l'utilité politique des fonctions symboliques de la capitale religieuse et culturelle ainsi que des intérêts financiers contenus dans les activités artisanales et commerciales. Diverses raisons tendent en effet à dissuader objectivement l'État et les élites de vouloir requalifier le patrimoine-logements et le tissu urbain, avec maintien et promotion sur place de leurs habitants, ceux-ci constituant pourtant un milieu socio-économique particulièrement adapté aux activités artisanales et commerciales :

- C'est d'abord parce qu'une dynamique de promotion par le logement remettrait en cause le statut social des populations résidentes, ce qui pourrait renverser les représentations dominantes de la ville. Associant la célébration des symboles de la ville traditionnelle à la dévalorisation du tissu et de la population qui l'occupe, ces représentations légitiment l'orientation des investissements d'équipement vers la ville moderne (centrale et périphérique) dans laquelle se sont installées les classes supérieures et moyennes supérieures.

- Une autre explication relève du système de production du bâti, majoritairement fondé sur la spéculation foncière et immobilière (10), mais duquel s'écarte l'habitat ancien dégradé. La politique marocaine du logement et de l'urbanisme a tendu récemment à associer une amélioration de l'encadrement réglementaire par la généralisation des Plans d'aménagement à une

(9) Nous nous référons au mandat de Monsieur Filali Baba (1988-1992).

(10) AMEUR Mohamed, *Fès, l'obsession du foncier*, Fascicule de recherches, (25), URBAMA, CNRS et Univ Tours, 1993

« rentabilisation » de la promotion publique nécessitant un effort financier accru des bénéficiaires. C'est l'expérience du « logement économique » qui a favorisé la promotion des classes moyennes et servi d'outil à la résorption de l'habitat insalubre des bidonvilles. Appuyée généralement sur des associations coopératives de propriétaires et/ou d'habitants régularisés de bidonvilles, cette expérience n'a pu dépasser le stade des études dans le cas de la médina de Fès, malgré le recours à l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI) qui, pourtant, ne manque pas de compétences pour traiter la complexité réelle des statuts et des situations foncières (indivision, morcellement...).

L'action publique sur la médina de Fès est ainsi circonscrite et segmentée du fait du positionnement institutionnel et politique d'un acteur intermédiaire qui devait théoriquement exercer un rôle d'organisme technique.

L'ADER s'attache donc exclusivement à la restauration « à l'identique » de quelques-uns des monuments et édifices publics, se préoccupe de l'accessibilité au cœur de la médina et reproduit régulièrement des manifestations de célébration de la médina comme illustration de la civilisation passée et de la culture « authentique ». Juxtaposant le champ de la restauration à la question de la sauvegarde de l'ensemble médinal, l'ADER-Fès impose ainsi une conception de la sauvegarde fort éloignée des principes programmatiques affichés ; cela aboutit à geler d'autant plus l'action réelle de sauvegarde que celle-ci ne se définit pas comme un projet local de développement intégré et durable.

### **3.2. *Essence locale et double référence de l'autorité de l'ASM de Tunis***

La démarche de sauvegarde de la médina de Tunis a précédé, quant à elle, le classement de la ville historique sur la liste du Patrimoine mondial et s'est organisée dans le cadre d'une association municipale (qui, comme l'a si bien montré Jellal Abdelkafi (11), a aussi porté un mouvement social de défense et de valorisation de la médina). L'inscription de l'Association de sauvegarde au sein de la structure municipale ainsi que la démarche suivie, volontairement globale, donnent aux interventions de restauration et de requalification menées à Tunis la capacité de créer des fonctions structurantes, valorisant la médina au sein de la ville. La situation s'est même améliorée dans la médina à la faveur notamment de la diminution désormais régulière de sa population ; et l'on enregistre même une inversion de processus en faveur de la sauvegarde qui fait désormais l'objet d'une préoccupation commune et concertée de la municipalité et des pouvoirs centraux. L'ASM s'est en effet imposée comme une institution « incontournable » pour toute intervention publique touchant à la médina et au centre-ville. Sa compétence reconnue donne lieu à des commandes publiques. Elle négocie pied à pied avec les autres institutions en bénéficiant d'appuis politiques au plus haut niveau, centraux (présidence de la République) et municipaux. Cette inversion montre une évolution des enjeux et des pistes de travail pour la requalification de la Médina. Cette avancée s'est effectuée malgré une orientation et des pratiques qui ont longuement retardé l'intervention publique dans le domaine du patrimoine ordinaire, prouvant ainsi que l'efficacité ne résulte pas seulement d'une mobilisation locale. C'est ainsi que les

---

(11) ABDELKAFI Jellal, 1989, *op cit.*

interventions dans l'habitat ordinaire sont limitées aux *oukalas* et que la principale opération de réalisation et de promotion immobilière publique en médina, celle de la Hafsia, a procédé par rénovation.

Souvent éloignée des objectifs initialement affichés de la sauvegarde, la démarche de l'ASM semble avoir réussi grâce à l'autonomie construite et acquise par l'Association vis-à-vis des institutions centrales et grâce aussi à la constitution d'une compétence d'«acteur intermédiaire» au sens que donne à cette expression Yves Barel. L'ASM apparaît en effet, à la différence de l'ADER-Fès, comme un pôle de compétence collective porteur de projets et disposant d'une réelle capacité de négociation des principes de la sauvegarde avec les autres acteurs de la gestion urbaine.

### **3.3. L'émergence d'acteurs intermédiaires de l'urbanisme**

Ces deux exemples de Tunis et de Fès témoignent certes des difficultés et blocages que rencontrent les politiques de sauvegarde des médinas en tant que celles-ci sont patrimoine historique majeur des villes du Maghreb. Ils montrent également l'inscription d'acteurs intermédiaires émergents – dont les rôles et l'efficacité dépendent de leur genèse –, dans la définition en cours des relations du pouvoir central aux institutions locales.

Ces acteurs, constitués comme des organismes déconcentrés de l'État ou comme des organismes locaux spécialisés, ont d'abord construit des compétences nouvelles dans le paysage des études et de l'action urbaine. Il en est résulté une culture institutionnelle de la sauvegarde dans laquelle les questions techniques, notamment celles posées par la restauration, qu'il s'agisse de connaissance des systèmes constructifs et des formes et matériaux, de procédures ou de montages financiers, d'organisation et de suivi de chantiers, interfèrent avec les problèmes d'option et de méthode de sauvegarde au point de s'y substituer et d'imposer *in fine* une approche non discutée, non négociée de celle-ci. Ces organismes apparaissent de ce fait comme une ressource institutionnelle nouvelle, représentative de l'intérêt public. Ils permettent en cela le traitement de questions importantes et peuvent organiser la mobilisation nécessaire à l'obtention de ressources conceptuelles, techniques et financières indispensables à l'action.

L'efficacité de ces organismes n'en est pas moins sujette aux conditions de leur émergence et de leur autonomie en termes de pouvoirs et de compétences. Elle reflète de ce point de vue les avancées de la construction de l'État moderne, mais également les limites caractéristiques de l'état politique et culturel des pays et des sociétés locales :

- La relation quasi organique de l'ADER-Fès aux institutions centrales apparaît comme une caricature de l'intervention de l'État central dans des dossiers locaux d'importance nationale. Cette relation défavorable à la constitution de pouvoirs locaux et à la définition même du projet participe de façon décisive, selon nous, au blocage de la sauvegarde, c'est-à-dire qu'elle alimente les facteurs de dégradation de la médina. Cette relation de tutelle ne saurait cependant être comprise comme une simple volonté de démonstration de pouvoir de la part de l'État central ou comme un effet de pouvoir d'une

personnalité quelconque bien introduite auprès du Palais. L'arrangement – ou alliance – résulte plutôt ici des enjeux contenus dans la sauvegarde et des luttes symboliques qui concernent la médina de Fès. Abandonnée depuis des décennies par la bourgeoisie traditionnelle et par les classes supérieures, cette médina continue en effet à jouer le rôle de poumon économique de la ville et à rayonner à l'échelle nationale grâce à ses activités. La gestion de ces dernières ne semble pas avoir donné lieu à des négociations et compromis favorables à une sauvegarde restructurante (12) de l'ensemble du tissu. Le maintien du potentiel de production actuel requiert de ce fait une pérennisation du mode d'occupation et la mise au point de dispositions réglementaires destinées à traiter les difficultés d'approvisionnement, d'accès ou de sécurité, dans l'esprit classique de la police de l'urbanisme, au détriment des options de sauvegarde. Ces intérêts et désintérêts empêchent toute gentrification de la médina et orientent les convergences avec les élites intellectuelles vers la valorisation des édifices religieux, monuments, palais et maisons remarquables, grâce au mécénat et à la mobilisation de l'institution même de sauvegarde.

- A Tunis, ce sont d'autres convergences d'intérêts qui semblent s'être opérées et elles ont produit une évolution différente de celle constatée à Fès. Circonscrits au foncier et à l'immobilier, les enjeux économiques relatifs à la médina de Tunis se sont développés avec les projets de percée de la médina. Le processus de marginalisation de celle-ci s'est ainsi poursuivi avec le report de la spéculation immobilière vers la périphérie nord. Le projet de sauvegarde a dès lors concerné la population, le pouvoir et une petite élite. Il a pu évoluer, à l'abri des plus gros intérêts économiques et financiers, vers un projet relativement consensuel dans lequel les fonctions culturelles, d'habitat et touristiques sont redéfinies et associées pour concourir à une intégration croissante de la médina à la ville moderne. L'ASM apparaît donc comme un acteur intermédiaire particulièrement efficace dans la constitution d'un consensus sur la modernité urbaine. Ces positions et intérêts s'expriment et trouvent à se traduire dans les dispositifs et organisations, ce qui rend mieux compréhensible leurs multiples arrangements avec la règle, la loi, les routines administratives, les intérêts constitués au sein de l'Administration ou des pouvoirs.

Relais de ces intérêts, les institutions trouvent dans la sauvegarde d'autres motivations comme celles de la production d'activités créatrices d'emplois et distributrices de ressources. Le contrat s'y établit avec les pouvoirs publics et donne lieu à une inscription dans les logiques de celui-ci, logiques qui, à leur tour, génèrent et alimentent les structures-relais. L'émergence d'acteurs intermédiaires de l'aménagement urbain dans les pays du Maghreb s'inscrit ainsi dans des contextes nationaux où le changement social, la modernisation et l'adaptation à la conjoncture restent contraints. Elle participe cependant de la construction de l'État moderne et de sa redéfinition, par la mise en place de nouvelles formes de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre qui reflètent tout autant les inerties et positions défensives des pouvoirs centraux hérités que les potentialités de constitution de ressources institutionnelles locales.

(12) Nous entendons par «sauvegarde restructurante» la démarche de sauvegarde qui entraîne des processus de restructuration, elle ne peut, de ce fait, être considérée comme une simple action conservatoire

## BIBLIOGRAPHIE

- ABDELKAFI Jellal, 1989, *La Médina de Tunis*, Paris, Éditions du CNRS, 279 p.
- AMEUR Mohamed, 1993, *Fès, l'obsession du foncier*, Fascicule de recherches (25), URBAMA, CNRS et Univ. Tours.
- BALBO Marcello, 1992, *La Médina di Fès*, Univ. Venise.
- BOUMAZA Nadir, 1994, A propos des villes du Maghreb, Mutations formelles et structurales, *Cahiers d'URBAMA*, (9) p. 51-95.  
 – 1995, *Espace, inégalités, action*. Habilitation à diriger des recherches, Université Joseph-Fourier, Grenoble I.
- BOURDIEU Pierre, 1994, *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil.
- DODI Carla, 1996, *Rénovation et réutilisation d'édifices monumentaux de la médina de Fès, Rapport de recherche*, DEA Espaces, Sociétés et Villes du Monde arabe, Univ. Tours (doc. ronéo).
- FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil.
- GIDDENS Anthony, 1987, *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, trad. par Michel Audet, Paris, PUF, coll. Sociologie.
- Groupe HUIT-URBAPLAN-SIDES, 1992, *Évaluation de la sauvegarde de la médina de Fès. Rapport de recherche*. Royaume du Maroc/ministère de l'Intérieur/UNESCO.  
 – 1995, *Quel projet pour sauvegarder la Médina de Fès? Madina*, (1), Paris.
- TROIN Jean-François (dir.), 1982, *Présent et avenir des Médinas : de Marrakech à Alep*, Fascicules de recherche d'URBAMA, (10-11), CNRS et Univ. Tours, 281 p.

### **D'UN ACTEUR, ARCHITECTE-URBANISTE : À PROPOS DE LA NAISSANCE D'UN PROJET URBAIN : L'AMÉNAGEMENT DE LA ZONE DE L'AQUEDUC DE SAYEDA ZEINAB AU CAIRE**

**Jean-Louis PAGÈS\***

*(NDLR : comme son titre l'indique, ce texte ne se veut en aucune manière une analyse scientifique d'un projet urbain ; il veut simplement proposer en témoignage, éminemment subjectif, sur une opération d'aménagement urbain réalisée dans le centre du Caire).*

Je vais vous raconter une histoire... ou plutôt non, vous raconter ma version de l'histoire d'un projet urbain. Il était une fois une zone de 55 ha, située à 2 km au sud du centre-ville du Caire, dont l'occupation laissait supposer des mutations profondes inéluctables. Il était une fois, je plaisante... Non ! J'ai été un acteur parmi d'autres de ce projet ; j'ai joué une partie ; je vous livre ici seulement mes observations et vous présente mes actions.

Je vais m'intéresser à la stratégie qui a guidé le déroulement des études et le choix que « nous » avons délibérément effectué de faire participer tous les intéressés, travailleurs, habitants, politiques, techniciens.

D'abord qui sommes « nous » ? Nous sommes les membres du binôme IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France) - GOPP (General Organization for Physical Planning), deux grands organismes d'aménagement qui ont collaboré pour l'élaboration du projet de planification du Grand Caire (1).

Après avoir mené à bien l'élaboration du Schéma directeur de cette grande métropole, nous avons réfléchi, en 1987, à son application au secteur central de la ville, un secteur qui couvre une superficie de 5 000 ha (la moitié de Paris intra-muros) et où résident 1 600 000 habitants. Il n'était pas question pour nous d'élaborer un schéma de zone ou l'équivalent d'un POS, mais

---

\* Architecte-urbaniste, IAURIF

(1) L'IAURIF est un bureau d'études aux compétences diversifiées qui travaille essentiellement pour la Région Ile-de-France, mais qui a été conduit à intervenir, dans le cadre de Métropolis - Association des grandes métropoles mondiales -, en coopération à l'étranger. C'est ainsi qu'il a été conduit à travailler au Caire. Là, il est intégré, au sein du ministère du Logement et des Nouvelles Communautés, au GOPP, organisme en charge de l'aménagement du Grand Caire. On peut donc considérer que l'équipe GOPP-IAURIF « projet Grand Caire » est « égyptienne » et que les études et stratégies proposées et mises en œuvre conjointement, une fois acceptées par le GOPP, sont égyptiennes, en vertu de quoi elles expriment la position du ministère de tutelle.

d'identifier les problèmes majeurs, de cerner les opportunités offertes par le secteur, puis de formuler des propositions telles qu'elles s'avèrent susceptibles d'améliorer, à court et à long termes, les conditions de vie des habitants. En vérité, notre démarche était sous-tendue par trois objectifs liés :

- nous positionner comme les « découvreurs » du projet ;
- créer les conditions pour convaincre le gouvernement (égyptien) qu'il était de son devoir de profiter de l'opportunité ainsi offerte pour gérer la transformation du secteur au bénéfice de la ville toute entière et de ses habitants ;
- parvenir à mener des études en étroite collaboration avec tous les intéressés, afin que le projet soit celui de tous.

La zone de Sayeda Zeinab appartient donc au « secteur homogène » n° 1, l'un de ces secteurs du Grand Caire que nous avons identifié par les opportunités qu'il offrait pour « rebâtir la ville sur elle-même » – le plus souvent en envisageant et en poussant à des modifications radicales de l'usage du sol urbain –, étant entendu qu'une telle opération devait être l'occasion d'apporter au quartier futur la plupart des équipements et des infrastructures qui faisaient défaut à l'actuel.

C'est en 1992 qu'il est demandé à mon prédécesseur de réfléchir au devenir de la zone de Sayeda Zeinab. Il s'agit d'un quartier d'habitat pauvre, très densément peuplé, et qui présente de très sérieuses carences en matière d'infrastructures de base. Il possède cependant, du moins compte tenu des objectifs qui sont les nôtres, deux atouts majeurs :

- la présence des plus grands abattoirs du Caire et des tanneries adjacentes ; il s'agit d'équipements destinés inéluctablement à être délocalisés en périphérie de l'agglomération (2) ;
- l'existence d'un monument historique exceptionnel : un aqueduc datant du XIV<sup>e</sup> siècle, de 3,5 km de longueur, et qui servait jadis à alimenter la citadelle.

La réhabilitation en cours de l'aqueduc et le transfert imminent (à l'époque) des abattoirs offraient une opportunité unique pour entamer une réflexion sur la manière de « gérer » la mutation prévisible du quartier.

L'innovation qui me semble la plus novatrice concerne la mise en œuvre des études. Dans un premier temps, l'équipe Grand Caire (GOPP-IAURIF) « exige » la participation du Gouvernorat du Caire, à la suite de quoi l'équipe en question est renforcée par l'affectation au GOPP de plusieurs ingénieurs de ce Gouvernorat. Dans un second temps, la même équipe demande que soit constitué un comité de pilotage regroupant tous les acteurs concernés, les uns représentant les instances politiques (ministères, Gouvernorat du Caire, élus locaux) et techniques, les autres les acteurs non-institutionnels concernés

(2) Nous laissons, évidemment, à l'auteur la responsabilité de la formulation en particulier celle de l'emploi de l'adverbe « inéluctablement ». Pour plus de précisions sur ce projet et le contexte de son élaboration, on pourra se reporter à B. Reymondon, *Recomposition urbaine du quartier des Tanneries et de l'Abattoir*, *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, p. 87-96, tandis que des positions critiques quant à sa légitimité sont exprimées tant par B. Florin, *Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Ain el-Sira el-Madabegh (Vieux Caire)*, *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, p. 73-86 que par A. Madœuf, *Tanneurs, bouchers et autres habitants de Sayyeda Zeyneb et de Masr al-Qadima*, *Les Cahiers d'URBAMA*, (10), 1995, p. 97-104 [NDLR]



(professionnels, par l'intermédiaire du syndicat des tanneurs et de celui des bouchers ; habitants).

Le projet s'est déroulé en trois étapes principales :

- Entre 1992 et 1993, une vingtaine de réunions du comité de pilotage ont permis d'établir un diagnostic, d'effectuer un état des lieux, de mettre en évidence les enjeux, d'identifier les problèmes, d'esquisser le programme d'action et d'élaborer un projet d'urbanisme. En septembre 1993, le projet a été transmis au Gouverneur du Caire, qui a proposé des modifications vers le milieu de l'année 1994.

- La mise à jour du projet fut entreprise au cours de la deuxième étape ; elle eut pour objectif d'intégrer les modifications suggérées, en même temps qu'étaient prises en compte les transformations qui affectaient déjà le quartier.

- Au cours de la troisième étape, la mise en œuvre du projet fut au cœur des discussions. Plusieurs problèmes furent soulevés : la délocalisation des tanneries, le choix du nouveau site, les indemnisations, la part des logements sociaux et celle des relogés sur place, le type d'activités à faire venir sur le site, les moyens d'y parvenir, le financement des différentes opérations et l'identification des opérateurs potentiels, la répartition des tâches, etc.

Notre mission a pris fin avant que le projet n'ait pu se concrétiser. Aux dernières nouvelles, les abattoirs ont été délocalisés, les tanneries résistent encore, le quartier est en attente d'intervention.

A nos yeux, le principal intérêt de cette expérience a résidé dans la démarche poursuivie : au moins pour un temps, celle-ci a pu substituer à l'aménagement autoritaire la participation, le dialogue et l'information permanente ; elle a proposé un « guide » permettant une relative maîtrise des transformations et mutations à long terme du quartier, tout en évitant des interventions purement spéculatives ; elle a offert aux décideurs la possibilité de se déterminer en toute connaissance de cause. Ce qu'il est advenu, dans la réalité, de ces propositions est une autre affaire...



## **AMÉNAGEMENT URBAIN ET ACTEURS LOCAUX : LE CAS DE KELAA DES SRAGHNA (MAROC)**

**Aziz IRAKI\***

Dans le cadre de la préparation du Schéma directeur d'aménagement urbain de la ville de Kelaa des Sraghna, une consultation a été proposée sur les acteurs locaux (1) à un groupe de chercheurs. Il s'agissait davantage de mesurer le poids global que chacun de ces acteurs peut (ou pourrait) avoir dans la planification ou l'aménagement actuel (ou futur) de la ville que de cerner la logique propre à chaque acteur dans un domaine précis (transport, ramassage des ordures ménagères, assainissement, aménagement industriel, outils de planification, promotion immobilière...). L'objectif était d'identifier les initiatives qu'étaient susceptibles de prendre ces acteurs locaux – et dans quelles conditions – et les entraves que leur action rencontrait.

Pour ce faire, nous avons privilégié trois approches :

- Il s'agissait, en premier lieu, de cerner quel pouvait être l'intérêt des élus locaux pour l'élaboration d'un Schéma directeur et de mesurer quels enjeux la planification urbaine représentait pour ces mêmes élus. Ce questionnement est relativement nouveau dans la recherche urbaine marocaine.
- Il convenait, en second lieu, d'analyser le jeu des acteurs en ces domaines eu égard à l'importance des moyens matériels engagés et aux compétences des institutions concernées.
- Il importait, enfin, d'établir une distinction entre acteurs institutionnels et non institutionnels, dans la mesure où ils sont de nature différente et parce que nous nous interrogeons sur le rôle plus spécifique des seconds en tant que catalyseurs, agents de canalisation, porteurs ou échos d'un projet particulier sur la ville. En filigrane, nous formulons l'hypothèse que ces acteurs non institutionnels participaient effectivement à un processus distributif et clientéliste dans la ville, sans que, pour autant, ils y intervinssent de façon déterminante.

Notre étude considère la ville non comme un simple cadre géographique, mais essentiellement dans ses composantes sociale, économique et politique. Dans cette optique, les acteurs locaux se distinguent particulièrement quant à leurs pratiques foncières, celles-ci servant de véritable révélateur des changements sociaux en cours. La mobilisation du sol agricole en sol urbain, sa transformation en marchandise, les diverses modalités utilisées pour faire fructifier les revenus procurés par la promotion immobilière constituent autant

---

\* Maître-Assistant de Géographie. Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat.

(1) Cette consultation a été demandée à Mohamed Tamim (INAU, Rabat), Mohamed Tozy (Université de Casablanca) et Aziz Iraki (INAU, Rabat), par le bureau d'études privé qui fut chargé, en 1996, de la réalisation du SDAU de Kelaa des Sraghna-Tamelalt (coordinateur de l'étude Abderrahmane Chorfi). La contribution que nous présentons ici procède de la recherche que nous avons effectuée personnellement dans ce cadre.

d'objets privilégiés de l'analyse. Le(s) statut(s) foncier(s) des différents quartiers de la ville devient(nent) ainsi un élément déterminant dans la compréhension des logiques des différents acteurs et rend(ent) ultérieurement compréhensible le rôle différencié de ceux-ci dans l'aménagement urbain.

A Kelaa des Sraghna, l'originalité foncière réside dans la part prépondérante qu'occupent les terres domaniales (environ 80 % du total) et les terres collectives. Celles de statut *melk* ne représentent qu'une proportion minime, aussi bien à l'intérieur du périmètre municipal qu'au-delà. Cette situation procède de l'histoire même du centre, qui a été érigé et s'est développé sur des terres agricoles appropriées par les colons (2000 ha environ) (2). De ce fait, les acteurs institutionnels – autorités provinciales, Etablissements publics régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) – sont à même de peser d'un grand poids dans les décisions d'aménagement – puisqu'elles sont décisives pour autoriser la mobilisation du sol – et dans la promotion immobilière. Il en résulte donc que, *a priori*, les acteurs privés ne devraient jouer qu'un rôle réduit dans le développement et l'aménagement de la ville.

## A. – LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Nous entendons par acteurs institutionnels l'ensemble des administrations d'État, d'encadrement et techniques, représentées à Kelaa des Sraghna par leurs services extérieurs (3), les autorités provinciales ainsi que la municipalité élue, qui, chacune à son niveau et avec ses compétences propres, participent au fonctionnement urbain et au façonnement du paysage local.

### 1. Les autorités provinciales

#### 1.1. Constitution et caractéristiques

L'originalité de l'administration territoriale à Kelaa des Sraghna réside en ce que la province dont Kelaa est le chef-lieu est de création récente (1973) et que son personnel est provenu pendant longtemps pour l'essentiel de Marra-

(2) Les anciennes fermes coloniales ont progressivement enrichi le domaine privé de l'État. Deux dahirs ont concerné la reprise des terres de colonisation, celui du 26 septembre 1963 fixant les conditions de la reprise par l'État des lots de colonisation et celui – portant Loi n° 1-73-213 du 2 mars 1973 – relatif au transfert à l'État de la propriété des immeubles agricoles appartenant à des personnes physiques étrangères ou à des personnes morales. Même si le dahir de 1973 ne concernait pas les terres situées à l'intérieur des périmètres urbains, l'élargissement continu de celui de Kelaa (*de facto*, ou de droit, en 1986) a fini par inclure dans la ville d'anciennes fermes coloniales récupérées, voire même des coopératives de la Réforme agraire. Les coopératives Mghinia et M'haita occupent 555,80 ha, soit 47 % de la superficie du périmètre urbain tel que délimité en 1986 (1 180 ha), les lotissements publics réalisés ou en cours de réalisation s'étendent sur 250,14 ha (50 % de la superficie urbanisée au sein du périmètre urbain, représentant 510 ha), le statut domanial caractérise 229,44 ha, soit 92 % des surfaces occupées par les lotissements publics.

(3) Nous n'avons pas consacré, dans ce qui suit, de développements particuliers au rôle des administrations d'État et de leurs services extérieurs – celles-ci et ceux-ci seront analysés, en tant qu'acteurs de l'urbain, à chaque fois que la question de l'articulation de leurs interventions avec celles d'autres acteurs se posera.

kech, principale ville régionale, dont elle dépendait. Pourtant, la constitution de la province a résulté, dans une large mesure, d'une « revendication » formulée par les notables locaux et motivée, entre autres – du moins si l'on en croit nos informateurs locaux – par le fait que la ville de Kelaa était dirigée par un personnel qui « n'y passait pas la nuit » et qui avait peu d'intérêt pour elle.

Le processus d'« autochtonisation » du personnel local est toutefois aujourd'hui nettement engagé et son ancrage à la ville mieux assuré. La majeure partie des fonctionnaires provinciaux est désormais originaire de Kelaa même ou de son voisinage ; la plupart résident sur place et l'on a même pu constater plusieurs cas de retour et de réinstallation de jeunes cadres issus de la région.

Un deuxième aspect notable de l'organisation de l'administration locale est la conséquence de l'intégration, opérée en 1985, des services de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire au ministère de l'Intérieur. Par conséquent, dès cette date de rattachement, c'est le gouverneur (de la province) qui a eu la haute main sur ces services, ce qui, à l'évidence, n'a pas manqué de retentir sur les modalités de gestion des affaires de la cité. La division de l'Urbanisme est actuellement dirigée par un architecte, enraciné depuis plus de dix ans dans le milieu local et qui, de ce fait, a assuré la continuité de la gestion auprès des différents gouverneurs qui se sont succédés à la tête de la Province.

Les services de l'Urbanisme occupent, par ailleurs, une place particulière au sein de l'administration provinciale, autant par le nombre de leurs fonctionnaires que par les moyens matériels dont ils disposent. Ils constituent ainsi une entité qui se distingue du reste de cette administration, qui se situe en « côte à côte » d'elle, tant par sa localisation dans un bâtiment érigé à proximité de celui de la Province que par une affluence et un nombre d'affaires à traiter équivalents à ceux de tous les autres services.

Le personnel de la division de l'Urbanisme est ainsi très étoffé : deux architectes, un ingénieur d'État, deux licenciés de l'enseignement supérieur spécialisés dans le domaine de la gestion urbaine, un ingénieur d'application, trois dessinateurs, quinze techniciens issus des centres de formation du ministère de l'Intérieur et, enfin, une vingtaine d'agents subalternes. Au total, donc, plus d'une quarantaine d'employés, aux compétences variées (polyfonctionnalité) et polyterritoriales (4), ce qui conduit cette division à une certaine immixtion dans les affaires des autres administrations, tant municipales que communales, relevant du commandement de la Province.

### **1.2. Des compétences multiples**

L'administration provinciale bénéficie de multiples attributions de compétences qui en font, en quelque sorte, une superpuissance locale dont les pouvoirs sont cristallisés entre les mains du gouverneur. Les pouvoirs de ce dernier en matière urbaine étaient importants dès avant 1985 – ils avaient été fixés par un décret de 1977 établissant le contrôle d'opportunité des actions des

(4) La polyterritorialité, ici évoquée, fait référence à l'intervention de la division de l'Urbanisme de Kelaa des Sraghna dans les autres localités de la province, en particulier à Ben Guerr et à Al-Attaouia. Cette intervention est « légitime », puisque la division en question est provinciale

communes, comme le prévoyait la Charte communale de 1976 (5), par l'article 31 du dahir du 30 septembre 1976 portant Loi relative à l'organisation communale – mais ils ont été considérablement renforcés avec l'intégration de l'Urbanisme au sein du ministère de l'Intérieur, puis, encore, par la dernière loi portant Code de l'Urbanisme (dahir n° 1-92-31 du 17 juin 1992 portant Loi n° 12-90).

### ***1.3. L'action des autorités provinciales***

On ne peut analyser l'action des autorités provinciales sans commencer par signaler la place particulière qu'y occupe le gouverneur de la province. A Kelaa, la quasi-totalité de nos interlocuteurs ont fait état d'une évolution positive manifestée depuis 1993 en ce qui concerne la gestion urbaine, évolution qu'ils attribuent à la personnalité d'un gouverneur dont les interventions furent décisives pour dénouer – commencer à dénouer – plusieurs situations épineuses dont le règlement demeurait pendant parfois plus de quinze années ; en particulier, la mise en route du processus d'apurement de la situation foncière des lots produits par les promoteurs publics.

En matière urbaine, les services provinciaux interviennent au moins sur trois plans :

- la mobilisation du sol, à travers les procédures de cession des terres de statut domanial et collectif ;
- les orientations de la planification urbaine : orientations du Plan d'aménagement, extensions du périmètre urbain, élaboration du Schéma directeur ;
- les modalités et procédures de cession et d'attribution des lots produits par les promoteurs publics.

Le statut foncier des sols et terres dans la ville représente un enjeu fondamental. Parce qu'elles contrôlent son évolution, les autorités provinciales disposent d'un pouvoir considérable et occupent une place stratégique dans le système d'acteurs urbains. La propriété foncière privée étant en effet très peu importante – nous n'avons identifié qu'un seul propriétaire foncier jouant un rôle notable dans la « commercialisation » des terres –, ces autorités peuvent agir pratiquement en maître en utilisant la procédure de cession des terres domaniales et collectives en faveur des lotisseurs institutionnels : ERAC, SNEC (6), ANHI (7), municipalité, conseil provincial. L'arbitrage de la cession se fait en effet dans le cadre d'une commission locale d'expertise qui fixe le prix de cession. Cette commission, composée des responsables locaux des Domaines, de l'Habitat, de l'Enregistrement et du service des impôts, est présidée par le gouverneur. Bien évidemment, le rôle éminent des autorités provinciales en matière de gestion urbaine est accru par le contrôle qu'elles exercent, au travers du service de l'Urbanisme, sur les orientations du Plan d'aménagement et sur les décisions relatives aux éventuelles extensions du périmètre municipal.

(5) Dahir portant Loi, relatif aux attributions du gouverneur (Loi n° 175-168 du 15 février 1977).

(6) SNEC : Société Nationale d'Équipement et de Construction.

(7) ANHI : Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre.

Les autorités provinciales ont longtemps justifié leur laxisme face à la réalisation effrénée de lotissements viabilisés à la fois par leur désir de répondre à une demande d'autant plus forte qu'elle était stimulée par l'accroissement rapide, à partir des années quatre-vingt, du nombre des travailleurs marocains à l'étranger originaires de la région, et par leur volonté de ne pas bloquer la dynamique du secteur du bâtiment, le principal créateur d'emplois, et ce particulièrement à une époque où sévissait la sécheresse (1985, 1986 et 1987). «Le Gouverneur veut mettre les gens en activité, pour éviter les problèmes sociaux. On autorise – *bi-foum* (oralement) –, dans ces conditions, la construction même dans des lotissements non encore réceptionnés, c'est-à-dire juste après la réalisation des voiries principales» (8). Ce laxisme a même abouti à ce que des lotissements publics soient entrepris dans des zones non prévues à cet effet par le Plan d'aménagement : c'est le cas du lotissement Aouatif produit par l'ERAC-Tensift, dont plus de la moitié de la superficie s'étend sur une zone agricole, ou encore du lotissement SOPHAL (9), ou même du nouvel emplacement du souk lorsqu'il fut décidé de le transférer à partir de son site précédent.

L'extension du périmètre municipal s'est effectuée dans ce même contexte (figure 1). C'est en 1990 que l'idée d'étendre ce périmètre commença à circuler. Une demande officielle fut adressée en 1993 par la Municipalité (10) au service central de l'Urbanisme (11), à la suite de la densification du maillage territorial autour de Kelaa – conséquence du nouveau découpage administratif de 1992 – et du désir d'ouvrir de «nouveaux chantiers» à l'urbanisation sur les terres collectives (12). La demande n'a pas eu de suite, la procédure ayant été stoppée par la mise à l'étude du SDAU (en 1995).

Par ailleurs, c'est par le contrôle qu'elles exercent sur la commercialisation et la distribution des lots réalisés dans les lotissements produits par divers promoteurs agissant à Kelaa que les autorités provinciales peuvent, elles aussi, être qualifiées de « promoteur » immobilier.

Positionnées dans une situation d'interface entre les opérateurs institutionnels – du moins ceux qui ont bénéficié des cessions de terres – et la population – celle qui a acquis des lots « équipés » –, les autorités provinciales en tirent un réel pouvoir qu'elles utilisent comme un outil de régulation sociale et

(8) Propos du Chef de la division de l'Urbanisme de Kelaa des Sraghna, recueillis par nous-même.

(9) SOPHAL : Société de promotion de l'habitat locatif. Il s'agit d'une filiale de la Caisse de dépôt et de gestion (CDG).

(10) Mais, paradoxe apparent, l'initiative émanait en vérité de la division de l'Urbanisme de Kelaa des Sraghna, dont le responsable a saisi le président du conseil communal en lui proposant un plan de délimitation du futur périmètre municipal !

(11) Il s'agit, bien sûr, de la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, à l'époque l'autorité chargée de l'Urbanisme à laquelle il revenait de proposer (et, éventuellement, d'accepter) toute nouvelle délimitation de périmètres municipaux, après avis du ministère de l'Intérieur et de ceux chargés des Travaux Publics, de l'Agriculture et de l'Habitat (cf art. 1 du décret d'application de la Loi n° 12-90 du 14 octobre 1993).

(12) Le redécoupage territorial de 1992 a multiplié le nombre des communes rurales ; chacune de ces nouvelles communes a cherché à créer (ou à renforcer) un (son) centre chef-lieu, afin de canaliser à son profit une partie de l'exode rural. Ce phénomène concerne aussi, bien sûr, les environs de Kelaa des Sraghna. Le chef-lieu de province, quant à lui, tend à empêcher ce qu'il considère comme une concurrence

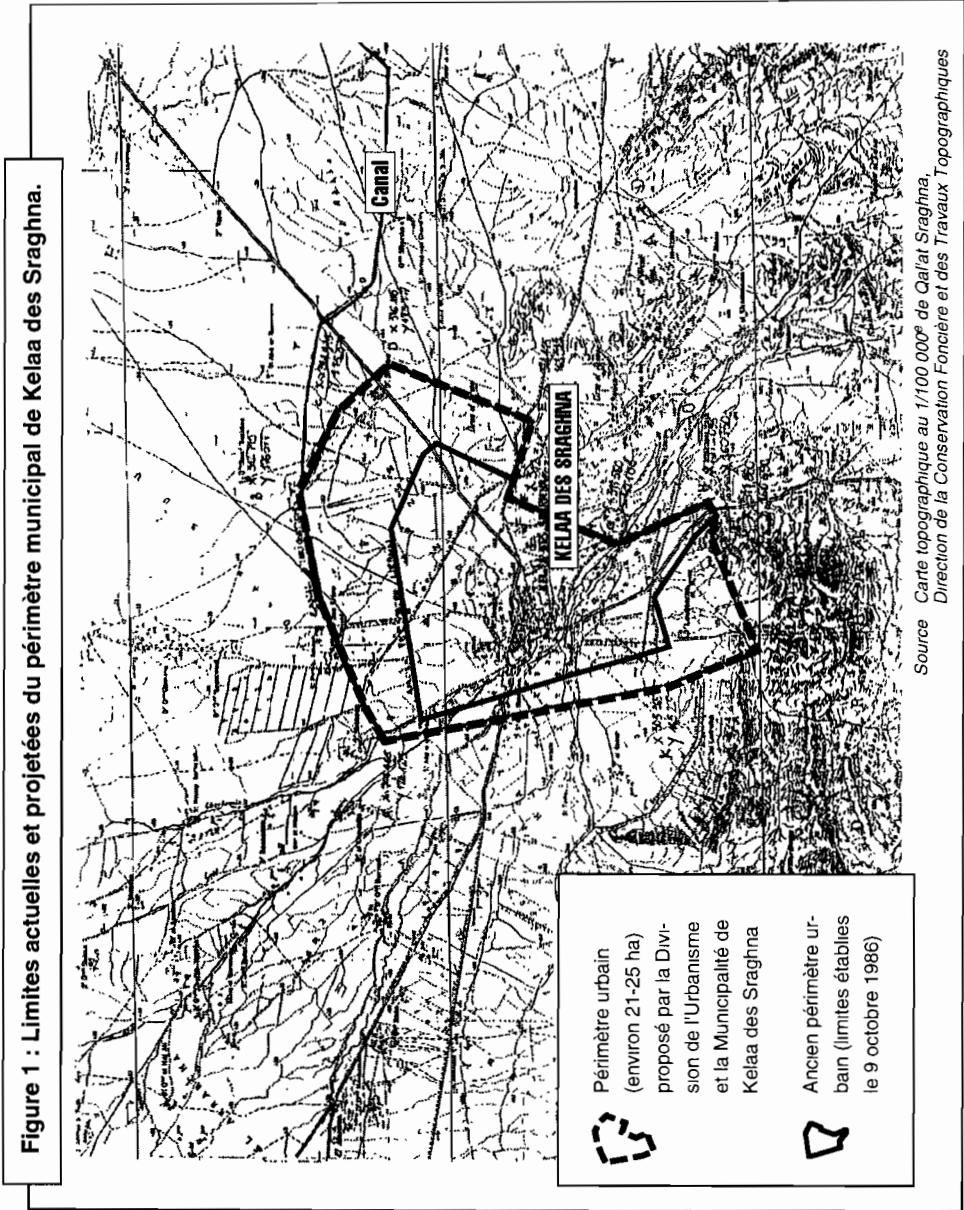


FIG. 1. – Limites actuelles et projetées du périmètre municipal de Kelaa des Sraghna.



comme un moyen de redistribution servant à la constitution d'une clientèle. En effet, les attributions sont effectuées de façon privilégiée soit à certains représentants des élites locales – prioritairement à ceux qui disposent d'une « dimension nationale » –, soit, au titre de la redistribution, à des fonctionnaires occupant des postes bien particuliers ou à des groupes d'individus capables de formuler des demandes collectives : tels sont les cas, par exemple, des demandes émanant des coopératives d'habitation Tassaout – qui regroupe, à l'origine, des instituteurs – et Al-Ouafa – constituée par des agents des Postes et Télécommunications.

## 2. La Municipalité

### 2.1. *Compétences et moyens*

Les compétences des municipalités sont définies par la Charte communale de 1976, qui les dévolue au conseil municipal et à son président. Dans les faits, les relations entre la province et les municipalités sont inégalitaires, ce qui rétrécit les pouvoirs effectifs dont dispose le président du conseil municipal.

Le personnel de la municipalité de Kelaa des Sraghna se compose de vingt cadres supérieurs, vingt-et-un cadres moyens et 223 employés subalternes. Malgré son importance numérique, ce personnel municipal est extrêmement volatil (13), ses compétences limitées (il ne compte, par exemple, aucun architecte) et il se sent, en outre, souvent brimé. Les élus sont au nombre de vingt-cinq, dont plus de la moitié sont élus pour la première fois – ils ne disposent donc de guère d'expérience en matière de gestion urbaine. Parmi les élus, douze, soit près de la moitié, exercent une activité commerciale ; et 52 % seulement ont un niveau d'instruction primaire ou secondaire. En ce qui concerne sa distribution politique, le Conseil est constitué de neuf élus du Mouvement Populaire (MP), six de l'Union Constitutionnelle (UC), quatre du Rassemblement National des Indépendants (RNI), deux du Parti National Démocratique (PND), un du Parti de l'Istiqlal (PI) et un de l'Union Socialiste des Forces Populaires (l'USFP). Le Conseil est présidé par un ancien instituteur qui, bien que membre de l'USFP, n'en a pas moins bénéficié, pour son élection, des faveurs de l'administration locale (14).

Les moyens et matériels dont dispose la commune de Kelaa des Sraghna ne sont pas négligeables : un parc de 26 logements, un ensemble de 127 locaux à usage commercial, un kiosque (à journaux et téléboutique), deux cafés, l'abattoir, le marché de gros et le souk hebdomadaire d'un côté ; un parc de 27 véhicules d'un autre côté.

---

(13) Le personnel, en effet, soit est affecté d'une mobilité extrême (mutations), soit fait preuve d'un absentéisme chronique, grâce aux « appuis » dont certains agents bénéficient au sein même de la municipalité de Kelaa

(14) Nous ne sommes pas en mesure, à l'heure actuelle, de savoir comment et en quoi les affiliations politiques des élus jouent ou non un rôle quant à leurs actions en matière d'urbanisme. Des investigations supplémentaires, mais délicates à conduire, sont en cours sur ce point. La composition du conseil municipal n'est donc fournie ici qu'à titre d'information.

## 2.2. De quelques enjeux urbains

Outre la question des finances locales, à travers lesquelles se reflètent les enjeux communaux, les principales préoccupations du conseil municipal ont trait à l'assainissement et à la voirie (15) (cf. annexes).

Le Plan d'aménagement de la commune (plan n° 6 688 du 15 juillet 1982) a été étudié lors de la session ordinaire du Conseil d'octobre 1986 (16). Il a été demandé des modifications concernant la zone non *aedificandi* située le long de l'oued Gaïnou – zone jugée trop large ; une partie en a donc été ôtée et classée comme zone réservée au tourisme et aux loisirs : cette dernière englobe « naturellement » le site déjà occupé par le principal hôtel de Kelaa, l'hôtel Zaouïa. Autre modification principale : le lotissement « Labiad » a intégré de l'habitat économique (17). Quant au terrain *habous* correspondant à l'ancien cimetière, situé sur l'avenue principale de Kelaa, son usage a donné lieu à un litige avec l'Administration des Habous. Prévu comme « espace vert » dans le Plan d'aménagement, la réalisation de celui-ci se heurte au projet, initié par le ministère des Habous et des Affaires islamiques, de construire, à l'emplacement du cimetière, un complexe immobilier comportant mosquée, ensemble de commerces, appartements avec parkings, la conception du tout ayant été confiée à un architecte de Marrakech (18). Ce litige révèle l'inégalité des pouvoirs entre un conseil municipal et un ministère jaloux de la gestion « directe » de son patrimoine.

L'extension du périmètre urbain a été initiée par le gouverneur de la province qui a convoqué une première réunion en 1990 à laquelle étaient présents ou représentés les autorités locales concernées (caïds, khalifa, etc.) ainsi que tous les services extérieurs des ministères (Travaux Publics, Habitat, Agriculture, Santé) et les services techniques (cadastre). Alors que, généralement, c'est le conseil municipal qui prend l'initiative de proposer une telle modification, il s'est contenté, ici, d'étudier et de donner son accord (en 1993) à une proposition venue de la province (gouverneur et service de l'Urbanisme). En l'occurrence, il ne semble pas excessif d'affirmer que la Municipalité a été « actionnée » d'en haut, pour ne pas dire « instrumentée », alors qu'elle dispose des compétences qui lui permettraient d'être, sur ce point, autonome (19). Ceci

(15) De 1983 à 1992, le tiers des dépenses d'équipement (18,7 millions de DH sur un total de 56,6) a été consacré à la construction de l'abattoir et à celle du marché de gros ; l'assainissement a, quant à lui, représenté 56 % de ces dépenses.

(16) Parce que rien n'est simple, il convient ici de préciser que ce Plan n° 6 688 a été initié par les services de l'Urbanisme de Kelaa. Approuvé une première fois en juillet 1982, il a été mis en révision. Le document révisé a été étudié et discuté pour la première fois par le conseil municipal dans sa séance du 27 octobre 1986 ; mais le plan définitif n'a été approuvé que par le décret n° 3.54 2, daté du 4 janvier 1995 !

(17) Le lotissement privé « Labiad », initié par le promoteur Chrou'at, couvre 14 ha. Il s'agit du seul lotissement privé que le Plan d'aménagement ait prévu dans la zone identifiée comme celle de « villas ». Son cahier des charges a toutefois été modifié pour qu'il puisse aussi recevoir de l'habitat économique.

(18) Le complexe immobilier des Habous demeure, pour l'heure (1997), un projet.

(19) Nous n'avons pas été en mesure d'étudier le procès-verbal de la session du conseil municipal consacrée à ce sujet. Toutefois, à notre connaissance, aucun élu n'a suggéré de modifications aux propositions émises par le service de l'Urbanisme, peut-être parce que l'extension du périmètre municipal que celui-ci proposait ne concernait que des terres collectives. L'enjeu était donc moins « brûlant » que lorsque, en d'autres lieux, des propositions semblables affectent des zones *melk*, ce qui génère, quasi inéluctablement, des conflits sérieux.

étant, la date de 1993 n'est pas « neutre », en ce sens qu'elle correspond au changement de gouverneur, changement que nous avons précédemment évoqué. Or, l'ancien gouverneur autorisait le dépassement des normes dans la mise en œuvre et la production des lotissements publics, et ce laxisme bénéficiait aussi à certains élus qui y trouvaient un moyen simple de se constituer une clientèle. Il est donc tout à fait possible que la Municipalité ait accepté, en toute connaissance de cause, d'être ainsi « actionnée », qu'elle n'ait envisagé à aucun moment de faire état des compétences que lui reconnaissait la Charte communale, et ce d'autant plus que, à Kelaa des Sraghna, le président du conseil municipal n'a jamais eu de statut national (ni député, ni haut fonctionnaire...) et qu'il n'a donc jamais été en mesure de faire contrepoids au gouverneur, comme cela se trouve ou s'est trouvé dans d'autres petites villes marocaines (Berrechid, Tiflet, Chefchaouen). Or, le nouveau gouverneur de la Province de Kelaa, un technocrate transfuge du Polisario – donc un Sahraoui – se devait de montrer qu'il était possible d'initier une nouvelle façon de gérer la ville, façon caractérisée par une « intégrité à toute épreuve ». Ne trouvant face à lui aucune opposition, le rapport de forces ainsi établi lui a permis d'empiéter sur les compétences officielles du conseil municipal et ce au nom de l'assainissement et de la moralisation de l'action publique. Désormais, donc, à Kelaa, l'avis préalable de la division de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire (DUAT) est une obligation, ce qui a eu pour résultat de faire en sorte que, dans la pratique, la véritable autorité pour délivrer les autorisations de construire est désormais cette DUAT. Une telle évolution est un nouvel exemple du ravalement à un rang inférieur des organes élus de la ville. La Municipalité et ses services ne font donc le poids, en comparaison des autorités provinciales, ni pour les ressources humaines et matérielles dont elles disposent, ni pour leurs capacités de négociation des questions d'urbanisme.

### **3. La délégation provinciale du ministère de l'Habitat et les promoteurs publics en habitat (PPH)**

La délégation du ministère de l'Habitat n'existe à Kelaa des Sraghna que depuis 1992. Auparavant, elle opérait depuis Marrakech. Le personnel de cette administration régionalisée est réduit : onze personnes au total, dont un architecte et trois techniciens, un dessinateur, deux administrateurs-adjoints, un chauffeur et trois employés subalternes. Cette faiblesse des effectifs est à la fois cause et conséquence de la grande modestie des interventions de ce service extérieur : il n'a pas réellement la possibilité de suivre les chantiers, d'évaluer les études et de contrôler les réalisations... Son rôle actuel se limite, pour l'essentiel, à effectuer des prospections pour trouver des terrains à lotir, établir des programmes et coordonner la distribution de lots aux attributaires lorsque les programmes de lotissement en sont arrivés à ce stade.

De fait, le rôle de la délégation du ministère de l'Habitat a sensiblement évolué depuis les origines, principalement sous l'effet de la création, par les pouvoirs publics, d'institutions spécialisées telles que les ERAC, la SNEC, l'ANHI, toutes institutions qui, peu à peu, vont intervenir dans les provinces. Ainsi, à Kelaa des Sraghna, la délégation de l'Habitat est surtout intervenue – à

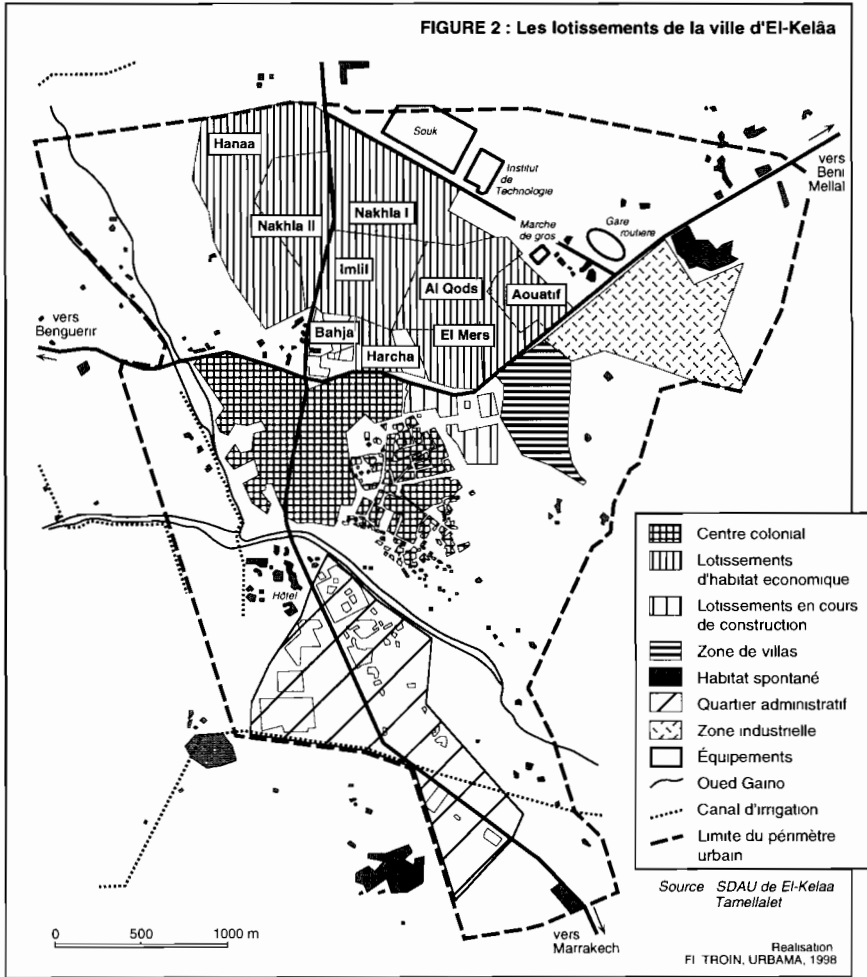


Fig. 2. – Les lotissements de la ville d'El-Kelâa.

l'origine, c'est-à-dire quand elle relevait encore de Marrakech – dans des opérations de lotissement, comme Harcha, Bahja, Imlil et Qods (FNAET) (20) : à cette époque, il convient de le préciser, l'ERAC-Tensift n'existait pas. Depuis lors, la SNEC et, surtout, l'ERAC sont devenus les premiers opérateurs dans la « production » matérielle de la ville (cf. : annexe IV) : l'ERAC, par exemple, est intervenu (ou intervient) comme maître d'ouvrage délégué dans des opérations

(20) FNAET : Fonds National d'Aménagement et d'Équipement des Terrains. Le fonds a été créé à la fin des années soixante-dix. Ses programmes à Kelaa ont été repris par la SNEC (voir annexe IV).

telles que celles de la restructuration du douar Al-Mars, des lotissements Laymoune, Nakhla I et II, Aouatif et Andalous, ainsi que pour l'aménagement du quartier industriel, soit aussi bien des lotissements économiques que des zones de villas, des opérations de restructuration de bidonvilles que d'équipement d'une zone industrielle. Toutes ces opérations (figure 2), réalisées pour l'essentiel sur des terres domaniales, n'en ont pas moins nécessité une forte implication des autorités provinciales, à la fois pour la cession des terres domaniales à l'ERAC et pour la distribution des lots aux ayants droit. L'intervention de la SNEC (21), qui a repris les lotissements Imlil et Qods et agit en maître d'ouvrage délégué sur les lotissements Al-Hanaa I et II, s'apparente en tous points à celle de l'ERAC. Cependant, son rôle dans Kelaa des Sraghna n'a revêtu une réelle importance qu'à partir du moment où elle a été chargée de la réalisation des lotissements Al-Hanaa I et II, pourtant initialement promis à l'ERAC. Cette modification de l'attributaire procède d'un jeu entre l'autorité provinciale et le conseil municipal, jeu rendu possible par l'existence, désormais, de deux opérateurs publics aux capacités équivalentes, l'ERAC et la SNEC. La préférence donnée à l'un sur l'autre résulte bien sûr de « négociations » entre les deux instances, provinciale et municipale, dans lesquelles, toutefois, le poids de chacune n'est pas équivalent, puisque l'accord de la première est indispensable pour pouvoir mobiliser le sol (de statut domanial).

#### 4. La direction des Affaires rurales et le service des Domaines

##### 4.1. Le service des Domaines

A Kelaa des Sraghna, le service des Domaines (22) pèse d'un poids particulier parce que la réserve foncière qu'il gère représente presque 80 % de la superficie du sol situé à l'intérieur du périmètre urbain. Cette situation s'explique – nous l'avons déjà noté rapidement – par l'intégration au sein de ce périmètre de vastes superficies de terres agricoles qui avaient été attribuées, lors de la récupération des terres coloniales, à deux coopératives – Mghinia et M'haita – de la Réforme agraire. Ce sont des superficies de 375 ha 20 a appartenant à la première de ces coopératives et de 253 ha 10 a appartenant à la seconde qui ont ainsi été intégrées au périmètre municipal, soit 47 % de la superficie totale de celui-ci (528 ha 30 a sur un total de 1 180 ha). Le transfert de ces terres a donné lieu à des litiges nombreux et à de longues tractations, comme on le verra plus bas.

A Kelaa, le service des Domaines est peu étoffé, puisqu'il ne compte que cinq agents. Son rôle s'apparente plus à celui d'une « boîte aux lettres » qu'à celui d'un service opérationnel. Les décisions de cession des terres domaniales sont prises au niveau central, les agents locaux se contentant de recevoir les demandes de cession, de les vérifier (auprès du cadastre et sur le terrain) et

(21) La SNEC a terminé la réalisation des lotissements et gère actuellement l'apurement foncier

(22) Au Maroc, le service des Domaines relève du ministère des Finances

d'assurer leur transmission à l'administration centrale. Lorsque celle-ci donne son accord (à la cession), la fixation des prix de cession des terres relève d'une commission d'expertise présidée par le gouverneur. Le service des Domaines – aussi bien au niveau central qu'à celui local – se trouve ainsi marginalisé de fait, alors pourtant que, par le caractère obligatoire de l'autorisation qu'il doit délivrer, il serait en mesure de jouer un rôle plus actif.

#### **4.2. *Le service provincial de gestion des terres collectives et la direction des Affaires rurales (DAR)***

En tant qu'organisme de tutelle des terres collectives, la direction des Affaires rurales (23) occupe une position stratégique pour tout ce qui concerne les extensions futures de Kelaa des Sraghna. En effet, la ville (son périmètre urbain) est encerclée de toutes parts par des terres dont le statut est « collectif » (délimitation administrative DA 200) (24).

Ce statut ne correspond, bien sûr, à aucun modèle strictement défini. Plus encore, il laisse se développer des pratiques locales qui sont suffisamment ancrées pour conditionner l'usage des terres, de telle sorte que l'utilisation ultérieure de celles-ci – par exemple à l'occasion de leur insertion dans le périmètre urbain à la suite d'une décision d'extension de celui-ci – ne pourra pas ne pas en tenir compte. Autour de Kelaa, nous avons ainsi pu observer une privatisation de fait de certaines terres, opérée par quelques-uns des ayants droit. Toute tentative de mobilisation ultérieure de ces terres à des fins d'urbanisation devra donc tenir compte de ces décalages parfois très importants entre le statut formel des terres collectives et les situations de fait, générant de la part des populations concernées des pratiques et des représentations très éloignées de celles que permettrait le statut légal.

De la même manière que le service des Domaines, le service provincial de gestion des terres collectives n'est guère plus qu'une « boîte aux lettres », chargée de transmettre au niveau central l'avis (préalable) du gouverneur pour toute cession de terre collective.

Jusqu'à présent, les superficies situées au sein du périmètre urbain relevant de telles opérations de cession sont très peu étendues, à peine 17 ha 38 a, concernant les lotissements Nakhla I et II (9 ha 35 a), l'aménagement du souk hebdomadaire (4 ha), Znada (3 ha) et l'équipement de la zone industrielle (1 ha 13 a). Dans tous ces cas, à l'échelon central, la DAR a traité directement avec les établissements publics demandeurs, notamment l'ERAC, sans jamais informer le service provincial du contenu des transactions. C'est que, à l'échelon du ministère, la direction des Affaires rurales agit en seul décideur pour tout ce qui a trait à la cession des terres collectives. Vis-à-vis des autorités provinciales, la DAR est un acteur qui garde l'ensemble des prérogatives, aussi bien en ce qui concerne la cession des terres que les relations avec les ayants droit (indemnisation, acceptation tacite des accaparements privatifs du sol, compensations,

(23) Au Maroc, la direction des Affaires rurales dépend du ministère de l'Intérieur.

(24) Les immeubles collectifs n'ayant pas encore fait l'objet d'une immatriculation sont soumis au dahir du 18 février 1924, relatif à la Délimitation Administrative (DA). Les DA ont surtout été réalisées pendant le Protectorat. Chaque DA était homologuée par un décret viziriel.

etc.) (25). Ainsi, la direction des Affaires rurales, à son plus haut niveau, est-elle un acteur (potentiel un temps, « actif » ensuite) essentiel de la dynamique urbaine, dans la mesure où la manière dont elle gère les terres collectives (avant leur intégration au périmètre urbain) définit des modes d'usage de celles-ci, modes qui pèseront d'un grand poids lorsque les procédures de cession de ces terres devront être engagées.

## 5. Le service des Habous

Ouvert en 1985, le service local des Habous comprend un responsable (le *nadir*), son adjoint et trois employés de bureau (26). A Kelaa, ce service pèse non pas tant par les terres qu'il possède à l'intérieur du périmètre urbain – son patrimoine n'y dépasse pas 40 ha, soit guère plus de 3,3 % de la superficie totale – que par celles qu'il gère à sa périphérie et qui sont constituées essentiellement de vergers. Or, sur ces terres, le service des Habous se comporte en promoteur immobilier, autonome et jaloux de son autonomie : ainsi, à Jnane Bekkar, a-t-il entrepris un lotissement sur deux hectares de jardins dont la réalisation a été confiée à un architecte privé de Marrakech. Dans le centre-ville de Kelaa, le conflit qui l'a opposé au conseil municipal à propos de l'affectation d'un terrain *habous* – c'est l'« affaire » du cimetière que nous avons déjà évoquée – confirme que ce service a la prétention de se comporter comme un acteur urbain à part entière, et qu'il a les moyens de faire prendre sa prétention en considération.

## 6. Les services du ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole

### 6.1. Des services récemment renforcés

Il peut paraître curieux de présenter les services du ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (MAMVA) au titre des acteurs locaux de l'urbain à Kelaa des Sraghna. Rien que de plus logique pourtant, puisque le contrôle et la gestion qu'ils exercent sur de vastes superficies de terrains entourant le périmètre urbain conditionnent les formes et les modalités de la croissance de la ville. Celle-ci, rappelons-le, s'est développée dans une grande mesure sur des terres récupérées (de la colonisation) et gérées depuis lors par certains services de ce ministère (en particulier, service de la réforme agraire). Par ailleurs, il convient de ne pas négliger le fait que le vaste programme d'aménagement hydro-agricole de la Tessaout-aval concerne des périmètres situés dans la périphérie immédiate de Kelaa des Sraghna (27), ce

(25) Les ayants droit des terres collectives sont en principe indemnisés lorsque « leurs » terres sont cédées à des institutions publiques. L'enveloppe concernant cette cession est alors partagée entre les ayants droit. Dans certains cas, toutefois, la DAR négocie avec le lotisseur public l'attribution de lots à un tarif préférentiel à ces ayants droit.

(26) Le service des Habous dépend du ministère des Affaires Islamiques. Le *nadir* est nommé par le ministère : il est un agent local, dont la fonction consiste à gérer les biens *habous* dans la localité où il est affecté.

(27) L'aménagement du périmètre irrigué de la Tessaout-aval a commencé au début des années quatre-vingt-dix. Les canalisations principales ont été posées en 1995.

qui a contribué à faire évoluer les finalités de l'action locale du ministère de l'Agriculture, d'où il est ensuite résulté de profondes transformations dans la composition de sa structure locale. En effet, les services du MAMVA, dont l'action se limitait initialement à des terres *bour*, ont dû progressivement prendre en charge la gestion des périmètres irrigués, ce qui a nécessité leur étoffement, puis leur autonomisation. Se sont donc succédés, à Kelaa, des services relevant hiérarchiquement de la direction provinciale de l'Agriculture installée à Marrakech, puis, une fois Kelaa promue chef-lieu de province, d'une direction provinciale de l'Agriculture située dans le nouveau chef-lieu lui-même (à compter de 1977) tandis que, enfin, à partir de 1995, une subdivision de l'Office Régional de Mise en Valeur du Haouz (ORMVAH) a été créée.

### **6.2. La direction provinciale de l'Agriculture et la question de l'extension du périmètre urbain aux dépens des terres récupérées**

Par lettre en date du 2 septembre 1972, le Chef des services de la Province de Marrakech – dont dépendait à l'époque Kelaa des Sraghna – demandait au ministre de l'Agriculture et de la réforme agraire de soustraire de la distribution des terres récupérées (effectuée à partir d'octobre 1972) les terrains situés au sein du périmètre urbain. Malgré cette requête, le service de la réforme agraire de ce ministère distribua quelques 528 ha dispersés à travers le territoire municipal.

Une telle décision eut pour effet de créer un « conflit » d'intérêts entre le service de la réforme agraire, les attributaires et les autorités locales – à savoir le *caïd*, chef du centre autonome de Kelaa jusqu'en 1976 ; le *khalifa* du gouverneur au centre autonome de Kelaa en 1977 ; puis le gouverneur lui-même –, conflit qui suscita un échange intense de correspondances et la tenue de réunions multiples dont l'un des objectifs était de transférer ces terres au profit du centre autonome de Kelaa (28). Cet échange de correspondances révèle néanmoins la manière dont la direction provinciale de l'Agriculture s'est arc-boutée sur la défense de son patrimoine foncier agricole pour se poser comme porte-parole des attributaires de la Réforme agraire, en réclamant leur indemnisation et leur installation sur des lots situés à l'extérieur du périmètre urbain (cf. : échange de lettres, annexe III).

### **6.3. Extension du périmètre urbain et empiètement sur le périmètre irrigué**

La définition d'une nouvelle « Stratégie de développement rural » dès juillet 1993 fait obligation au MAMVA d'accorder une attention toute particulière à la protection, la sauvegarde et la conservation des ressources naturelles dans la perspective d'une « agriculture durable ». Pour répondre à cet objectif, le MAMVA a orienté son action en matière foncière dans le sens de la préservation du « patrimoine foncier contre toutes les formes de déperdition, notamment

(28) Un centre autonome est un centre doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il ne bénéficie pas de services municipaux. Depuis 1997, tous les centres autonomes sont devenus des municipalités à part entière. Le statut n'existe donc plus.



contre l'érosion, la désertification et les extensions urbaines (...). Pour mettre en œuvre cette politique, le MAMVA a chargé l'Agence foncière (DCFCC) (29) de «l'élaboration de Plans d'aménagement des territoires définissant les vocations des différents espaces, leur délimitation et la fixation de leur statut juridique (qui) devrait permettre de contenir la pression de l'urbanisation sur des terres recelant de hautes potentialités de production agricole».

Cette Agence foncière est chargée de recevoir, via les services extérieurs, les informations relatives aux empiétements qui affectent les terres à haut potentiel agricole, puis de les traiter et de les transmettre aux niveaux supérieurs du MAMVA et du ministère de l'Intérieur, puisque ce dernier a en charge, aussi, l'Urbanisme.

C'est en fonction de ces nouvelles attributions que le MAMVA a demandé, à travers l'Agence foncière, lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur l'Urbanisme (1992), de «subordonner les autorisations de construire dans les zones des périmètres d'irrigation – aussi bien ceux de la grande hydraulique que ceux de la moyenne et petite hydraulique – à l'avis des directeurs des ORMVA et des DPA concernés». Jusqu'alors, en effet, l'avis du MAMVA ou de ses services extérieurs n'était requis que pour les extensions ou délimitations futures des périmètres des centres délimités (30), de leurs zones périphériques et des groupements d'urbanisme, conformément à l'article premier du décret d'application de la loi sur l'Urbanisme.

A Kelaa même, le projet d'extension du périmètre urbain n'a pas été transmis à l'Office de mise en valeur, bien qu'il concerne une partie (faible) du périmètre public irrigué. Ceci dit, les empiétements relatifs au périmètre de la Tessaout-aval ne semblent pas préoccuper – encore ? – les services locaux du MAMVA, alors pourtant que, en d'autres régions, de très vives oppositions se sont manifestées entre services ministériels à propos des périmètres irrigués du Gharb ou du Tadla. L'absence de réactions de la subdivision de l'ORMVAH de Kelaa peut cependant s'expliquer par le fait qu'elle ne compte que quatre services (équipement, gestion de l'eau, élevage et production agricole) dont l'activité est tournée essentiellement vers l'amélioration de la production. Les questions à caractère juridique, en particulier celles ayant trait aux aspects fonciers, relèvent de la direction de l'ORMVAH à Marrakech et il semblerait que celle-ci n'ait pas été encore informée, par le service «équipement» de la subdivision de Kelaa, de la situation locale et des problèmes que posent les projets d'extension du périmètre urbain. Pourtant, ces extensions sont susceptibles d'affecter le périmètre irrigué à l'ouest et au sud-est, de même que toute extension de la ville vers le nord sera rapidement limitée par la proximité de

(29) L'Agence foncière est une Direction de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (DCFCC), devenue dernièrement l'Administration de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ACFCC). Au niveau central, elle est chargée de la protection et de la conservation des réserves foncières à haut potentiel productif; elle a pris une grande importance à partir de 1993

(30) Une partie du territoire des communes rurales (CR), dont les limites sont fixées par voie réglementaire, peut constituer un «centre délimité». Ceux-ci sont des groupements urbains de population qui n'ont ni la personnalité morale ni l'autonomie financière; mais des Plans d'aménagement peuvent y être établis (et non des Plans de développement, instruments réservés aux agglomérations rurales).

celui-ci et posera des problèmes d'entretien du canal T 2, déjà installé (31) (cf. : figure 1).

En définitive, et bien que les services locaux du MAMVA soient pour l'instant extrêmement discrets quant aux risques potentiels que l'extension de l'urbanisation fait peser sur certains secteurs du périmètre irrigué, il est indéniable que le ministère de l'Agriculture, et plus particulièrement l'ORMVAH, sera, dans un futur proche, un acteur majeur de l'urbanisation de Kelaa des Sraghna.

## 7. La Chambre de Commerce et d'Industrie

Comme toute Chambre de Commerce et d'Industrie, celle de Kelaa a pour mission de représenter et de défendre les intérêts du secteur privé et d'œuvrer au développement des activités industrielles et commerciales dans la ville. C'est le lancement d'un projet du PNUD qui a réactivé l'action de cette Chambre, en poussant à la création d'une cellule chargée plus spécialement des petites et moyennes entreprises (PME) et des petites et moyennes industries (PMI). Le nombre d'employés de la Chambre a ainsi gonflé pour atteindre 25 personnes, dont quatre cadres diplômés de l'enseignement supérieur, soit un effectif qui est loin d'être négligeable. La cellule chargée des PME/PMI constitue une expérience pilote pour le Maroc : elle a servi à dynamiser l'action de la Chambre, en instruisant, depuis sa création, 18 projets susceptibles de créer 200 emplois permanents et 300 emplois occasionnels.

Malgré cela, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Kelaa ne constitue pas, actuellement, le lieu d'expression et d'action d'une élite locale souhaitant influencer sur le devenir urbain. Son action se limite en effet à servir d'intermédiaire entre ses adhérents et l'Administration : identification des possibilités d'investissement, constitution d'une banque de données sur les infrastructures et équipements existants, mise à disposition aux entreprises d'informations susceptibles de les intéresser, telles que les modalités de déclaration d'impôts, les procédures d'octroi d'un lot dans la zone industrielle, les dispositions visant à la protection des commerçants (réglementation en vigueur en matière commerciale, variation des taux de la patente selon les secteurs urbains), etc. Les acteurs économiques ne sont intervenus, en matière d'aménagement urbain, qu'à propos de la création de la zone industrielle, celle-ci ayant résulté de l'initiative collective de quelques notables locaux. C'est en effet par le canal de la Chambre de commerce et d'industrie que les quatre opérateurs économiques locaux les plus dynamiques ont présenté au gouverneur la demande de création d'une zone industrielle. Une association fut alors créée en 1982. La Province en a réalisé l'étude et a fait la demande pour l'acquisition du terrain (domanial). L'association s'est alors chargée d'équiper ce terrain. Mais, six années plus tard, le taux d'occupation n'atteignait même pas

---

(31) Le canal T2 est à ciel ouvert. La proximité des lieux d'habitation fait que les habitants y déversent, à l'occasion ou non, leurs ordures ménagères, que les jeunes s'y baignent, que la casse est fréquente, que les « détournements » d'eau sont aisés, donc systématiques. Tous ces phénomènes ont été observés par les techniciens de la Subdivision de l'ORMVAH en maints lieux, ce qui leur fait craindre une fréquence accrue pour un canal qui se trouve, du fait de l'extension du périmètre municipal, à proximité immédiate de la ville et de ses habitants.

25 %. Les bénéficiaires n'étaient en effet intéressés que par le foncier, et leurs investissements cumulés pour l'équipement n'ont pas excédé 800 000 DH. La Province décide alors (en 1989) de reprendre la zone industrielle et de la confier à l'ERAC pour son équipement et sa commercialisation, opération achevée en 1994. Un conflit ouvert a alors éclaté avec les anciens bénéficiaires qui ont refusé de payer l'équipement tant que l'ERAC n'aurait pas apuré la situation foncière (éclatement du titre-mère et octroi des titres aux attributaires).

## B. – LES ACTEURS NON INSTITUTIONNELS

### 1. L'élite locale

Le rôle des acteurs non institutionnels à Kelaa se trouve quelque peu réduit du fait de la faible place que représentent les terres de statut *melk* dans la ville. C'est ce qui explique que nous ne constatons qu'une très faible participation des acteurs privés dans la promotion immobilière. Hormis quelques opérations de promotion dans le centre-ville [*kissaria* (32)], nous n'avons noté qu'un seul lotissement privé, celui de Chrou'at, sur 14 ha, fruit de l'association d'un promoteur-assureur de Marrakech avec un grand propriétaire foncier local. Ce lotissement a, de surplus, mis beaucoup de temps à se réaliser, tant à cause d'un problème de raccordement au réseau principal d'assainissement qu'à cause de difficultés de commercialisation des lots dans une ville où l'offre de terrains est supérieure à la demande; la situation semble cependant s'être dénouée récemment.

Les élites locales urbaines ne sont que rarement de vieilles familles traditionnelles à forte assise foncière. La plupart des notables locaux présents à Kelaa dans les années immédiatement post-Indépendance ont subi un effritement de leur patrimoine foncier par suite des partages successoraux. Il n'existe donc plus, dans la ville de Kelaa, à la différence de bien d'autres villes traditionnelles marocaines, de familles de notables de souche ayant conservé un patrimoine foncier et symbolique suffisamment étendu pour qu'il les place au centre des opérations de planification urbaine.

Si l'on peut, toutefois, repérer à Kelaa des familles de notables émergents, cela ne concerne que des personnes qui, jusqu'aux années soixante, ne possédaient que quelques petits commerces. Leur rôle d'intermédiaires dans la fourniture de biens et de services à l'Administration locale et les bénéfices tirés de l'accaparement des quotas attribuées par cette Administration pour la commercialisation de biens de consommation courante (sucre, matériaux de construction, etc.) leur ont conféré le statut d'une élite économique urbaine. Ainsi, les retrouve-t-on toujours dans différents commerces et services, dans quelques opérations de promotion immobilière, dans le commerce des olives, dans le capital des principales entreprises agro-industrielles locales (minoterie, usine de confiture, etc.) ou agissant pour se constituer un patrimoine foncier à la périphérie immédiate de la ville.

---

(32) Une *kissaria* est une galerie marchande traditionnelle, concentrant le plus souvent commerces d'habillement, orfèvres, vendeurs de tapis

C'est la constitution d'une association pour la création d'une zone industrielle sur des terres collectives – association dont nous avons déjà évoqué l'existence – qui fut la première manifestation concrète des solidarités unissant les membres de cette élite économique. Les démarches effectuées auprès de l'Autorité locale avaient permis à cette association d'occuper une douzaine d'hectares, qu'elle s'est cependant révélée incapable de viabiliser, contraignant l'Autorité locale à lui substituer, comme aménageur, l'ERAC-Tensift (celui-ci, du coup, a porté la surface de la zone industrielle à 56 ha).

Une différenciation peut être effectuée au sein de l'élite actuelle de Kelaa en distinguant nettement entre une minorité ayant une réelle capacité d'accumulation de capital – parce qu'elle intègre tous les secteurs économiques urbains – et disposant de ce fait d'une véritable audience dans la vie politique locale et une majorité d'agents économiques « spécialisés » dans le commerce et l'agro-industrie. Les premiers arrivent à avoir une stature de niveau régional, ce qui en fait des acteurs privilégiés auprès des Autorités locales. Ce groupe a acquis un poids d'autant plus considérable qu'il s'est approprié de très vastes espaces à la périphérie de la ville sur des terres de statut collectif. Ses membres ont ainsi établi leur maîtrise foncière sur les zones d'extension future de la ville, se positionnant de ce fait comme des intermédiaires incontournables, du moins à chaque fois qu'il sera nécessaire à l'Autorité locale de « régler » le sort des terres collectives pour les transformer en terrains à urbaniser.

## 2. Les émigrés à l'étranger

L'émigration à l'étranger est un phénomène relativement récent dans la région. Les flux n'ont commencé à atteindre une certaine ampleur que dans le courant des années soixante-dix, et une réelle importance qu'à partir de la fin des années quatre-vingt (73 % des émigrés sont partis entre 1988 et 1994, et pour 83 % d'entre eux, ils se sont dirigés vers l'Italie). Cette émigration concerne aujourd'hui près de 2000 personnes et ses effets sur la ville se manifestent surtout à travers l'acquisition de lots à bâtir. En effet, la promotion immobilière à Kelaa a été très fortement stimulée par le gonflement de la demande liée à l'existence de cette émigration internationale.

Organisée, surtout vers l'Italie, selon des filières spécialisées pour le commerce des voitures et celui d'autres produits manufacturés, cette émigration fonctionne de façon particulière puisqu'elle implique une circulation permanente des individus entre le Maroc et l'étranger. Les dernières mesures de restriction douanière adoptées au Maroc (33), jointes au resserrement du

---

(33) Une circulaire en date du 6 juin 1995 et émanant de la direction des Douanes et des Impôts indirects a institué de nouveaux tarifs douaniers sur l'importation des véhicules automobiles d'occasion. Les tarifs relatifs aux véhicules ayant au moins cinq ans d'âge ont été doublés – ils sont passés de 25 % à 50 % de la valeur vénale du véhicule –, tandis que, pour les véhicules de plus de cinq ans, les tarifs dégressifs en fonction de l'âge du véhicule étaient supprimés – le tarif désormais appliqué pour cette seconde catégorie de véhicules a été aligné sur celui établi pour les véhicules de cinq ans. Ces nouvelles dispositions visaient à réduire le flux d'importation en provenance de différents pays européens de véhicules trop anciens, généralement en très mauvais état de marche. Mais elles ont aussi correspondu à la mise sur le marché marocain d'un modèle économique monté sur place et caractérisé par un fort taux d'intégration (modèle Fiat Uno).

contrôle des conditions d'entrée dans les pays d'émigration, produisent déjà sinon de nombreux cas de retours définitifs du moins une sensible limitation des flux de départ, en même temps qu'elles agissent sur l'« ambiance » (34) dans laquelle se déroulait cette émigration. On peut dire que, pour le moins, cette ambiance s'est dégradée, avec, comme effet corollaire, une chute des transactions immobilières. En effet, la capacité d'action des émigrés à l'étranger dans l'économie urbaine est très liée aux flux d'argent qu'ils suscitent, et c'est le marché immobilier qui subit en premier lieu les conséquences de toute réduction des ressources, licites ou non, que procure l'émigration internationale.

### 3. Les associations locales (35)

C'est au milieu des années soixante-dix que Kelaa, à l'instar d'autres petites villes comme Oued Zem, Tiznit, Ouezzane, a suivi le mouvement de marocanisation de l'activité culturelle, avec notamment la création en 1974 d'un ciné-club. Il s'agit là de l'initiative d'instituteurs et de fonctionnaires non originaires de la ville. A suivi une période de vide associatif, si l'on excepte l'activité très marginale d'un groupe *ada'wa*, spécialisé dans l'animation artistique (36). Entre 1985 et 1995 par contre, le mouvement associatif a connu un essor sans précédent. Celui-ci s'explique, entre autres, par le changement intervenu dans l'attitude des autorités locales, par la croissance de la ville et la diversification de sa société, et, surtout, par la création de l'Université de Marrakech. Cette création a en effet permis le retour et l'installation dans ses lieux d'origines d'une partie des enfants de l'élite locale, lesquels, bien qu'ayant acquis une formation supérieure, se trouvaient souvent sans travail. En 1995, trois journaux locaux (Tassaout, Kelaa, Al-Amal) ont vu le jour, ce qui, en soi, constitue un phénomène exceptionnel. Deux d'entre eux (Tassaout et Kelaa) s'intéressent à la vie locale, aux problèmes de la cité, et tentent d'accroître leur audience auprès des habitants de Kelaa.

Parmi la vingtaine d'associations que nous avons recensées prédominent celles à but artistique et culturel. Chronologiquement, on constate que la période 1960-1980 est marquée par la création préférentielle d'associations dont les activités sont focalisées sur le cinéma et le théâtre. Mais cette vague est passée : le cinéma qui existait depuis l'époque du Protectorat vient de fermer ses portes. Ce sont les associations à « vocation » religieuse qui ont pris, dans les années quatre-vingt-dix, le relais. Les activités de ces associations sont irrégulières : sur les vingt associations recensées, quatre ou cinq seulement ont une activité permanente et disposent d'un siège situé en dehors de la Maison de

(34) L'émigration internationale a favorisé, à Kelaa comme ailleurs, l'émergence de divers lieux de sociabilité, où se constituent différents réseaux d'interconnaissance. Simultanément, elle a dynamisé le commerce urbain. La combinaison de ces deux éléments a donné lieu à de vastes rassemblements, par exemple autour des « souks de voitures », à l'animation de lieux comme les cafés, aboutissant à créer une « ambiance » qui n'est pas sans rappeler celle de certaines villes frontalières ou d'émigration du Maroc du Nord ou de l'Orient.

(35) Nous ne traitons, ici, ni des associations sportives ni des partis politiques.

(36) *ada'wa* : signifie, en arabe, le prêche ou encore, dans un sens plus commun, l'invitation. Le groupe en question n'a pas utilisé le terme en lui donnant une connotation religieuse.

la Culture. Leurs animateurs sont en majorité des enseignants dont quelques-uns sont du cru, ce qui n'était pas le cas il y a encore quelques années.

Le tissu associatif de Kelaa demeure donc très lâche pour ce qui est de l'encadrement des habitants, en particulier dans le domaine social.

TABLEAU 1  
*Caractéristiques des associations de Kelaa*

Dénomination	Objectif	Date de création	Origine du président	Fonction du président
Ada'wa	protection de l'enfance	1974 (Réactivée en 1985)	Kelaa	Instituteur
Ichraq	artistique	1986	Fès	Fonctionnaire
Sanabil	théâtre	n.d.	n.d.	n.d.
Scouts marocains	scoutisme	1983	n.d.	n.d.
Ciné-club Amal	cinéma	1992	Kelaa	Enseignant
Azzeitûna	religion	1994	Kelaa	Médecin
Tassaout	chants religieux	1995	Casablanca	Instituteur
Ecologia	environnement	1993	Kelaa	Pharmacien
Wifaq	musique	1995	Oued Zem	Musicien
Choumou'	musique	1993	Casablanca	Enseignant
Cheval de Tassaout	jeu d'échecs	1993	Marrakech	Enseignant
Imama Malek	religion	1996	n.d.	n.d.
Ich'a'	art et culture	n.d.	Kelaa	Instituteur
Scouts de l'Atlas	scoutisme	n.d.	Fès	Enseignant

Source Enquêtes de l'auteur, 1996-1997

#### 4. Les coopératives immobilières

Pour ce qui est du mouvement coopératif, son activité demeure très marginale à Kelaa eu égard au volume de la construction. En effet, ce mouvement ne concerne guère plus qu'une centaine de résidents. Si l'on retire de ce total les bénéficiaires du projet émanant des services sociaux de la délégation des Travaux Publics et de l'Office du Haouz – projet dont l'initiative et la réalisation ont été totalement prises en charge par l'Administration –, il ne reste que deux projets coopératifs. Ceux-ci n'ont intéressé qu'une cinquantaine de résidents. Seul celui de la coopérative des agents des PTT a été mené à terme, débouchant sur la construction d'un immeuble de quatre étages pour 23 adhérents. Le deuxième projet, celui du quartier Al-Hana I, a été initié par la

coopérative Tassaout, constituée d'enseignants et de fonctionnaires, et s'est fixé comme objectif la distribution aux adhérents de lots économiques. Ce caractère lâche du tissu coopératif dans le domaine immobilier contraste avec sa diversité dans le milieu rural environnant, notamment pour ce qui concerne la production et la commercialisation du lait. Il trouve son explication dans la combinaison de deux facteurs principaux :

- le positionnement de l'État comme principal promoteur immobilier, situation due principalement, comme déjà signalé, au statut juridique (domanial et collectif) du patrimoine foncier de la ville ;
- la structure du marché immobilier de Kelaa, où l'offre de terrains semble largement supérieure à la demande.

TABLEAU 2  
*Coopératives immobilières et associations de résidents*

Dénomination	Objectif	Date de constitution	Caractéristiques des adhérents	État d'avancement du projet
Coop. Tassaout	Lotissement	1994	Enseignants et fonctionnaires (36)	en cours
Coop. Al Arssa	Construction	années 80	Fonctionnaires des T.P.	réalisé
Coop. Al Wafa'	Construction	1993	Fonctionnaires des PTT (23)	réalisé
Widadiyat Nakhla	Résidence	1995	Résidents	en cours

Source : Enquêtes de l'auteur, 1996-1997.

## 5. Les associations locales : une grande diversité de modalités d'action

*Action civique / action collective et intérêts individuels : les cas de l'association Ecologia de l'amicale Al-Hana*

L'émergence d'associations ayant pour but de rassembler les habitants pour agir dans le domaine de l'environnement peut paraître conjoncturelle et, en la circonstance, sembler surtout liée à la personnalité du gouverneur. Mais une analyse plus fine des actions menées par les deux associations qui prétendent couvrir ce champ, ainsi que des modalités pratiques de leur insertion dans le tissu urbain, permet d'établir une différenciation entre une association dont la création résulte effectivement d'un effet de mode et dont l'évolution tend à la faire virer vers le politique (Ecologia) et une autre dont la raison d'être est d'abord la défense d'intérêts individuels, matériels et bien précis des habitants d'un quartier et qui arrive effectivement à mobiliser en ce sens une bonne partie des résidents.

• *L'association Ecologia*

Cette association a été créée en 1995 par un groupe de cadres, pour la plupart membres de professions libérales ; son président actuel est un pharmacien. Son champ d'activités s'étend à toute la ville. Elle dispose d'un siège propre et semble être dans de bonnes dispositions à l'égard des autorités locales. Les objectifs de l'association sont de portée générale en matière environnementale. Le président évoque la nécessité d'une action préventive visant à empêcher l'installation d'industries polluantes. En ce qui concerne Kelaa, le plus sérieux problème diagnostiqué serait le non-respect par la population de l'environnement, l'absence d'espaces verts et l'état peu satisfaisant des réseaux de voirie et d'assainissement. Les actions menées par l'association sont peu nombreuses. Nous n'avons pu en repérer que trois :

- l'organisation, en décembre 1995, d'une table-ronde sur l'environnement, réunissant trois conférenciers dont le président ;
- le lancement d'une campagne de plantation d'arbres. Cette opération ne s'est pas concrétisée par défaut de plants ;
- la contribution à la plantation du jardin de la commune rurale de Merbouh.

La capacité de mobilisation de l'association semble, aux dires de certains habitants de Kelaa, très faible, sans doute parce que ses responsables ne sont pas véritablement au courant des attentes réelles de la population.

• *L'association Al-Hana, amicale des résidents de Nakhla (37)*

Ce qui frappe de prime abord en ce qui concerne cette association, c'est la représentation que se font les responsables de leur propre action. En effet, ils sont conscients qu'ils font œuvre de pionniers dans la ville, ce qui s'accompagne, chez eux, d'un réel souci d'historiciser leur démarche. Cette façon de voir les choses s'est traduite par la production d'une abondante documentation et par un souci de la datation et de l'explicitation de leurs objectifs. Ceux-ci sont présentés dans un document interne, sorte de descriptif de l'association établi pour que son Bureau l'adresse au gouverneur. Il y est par exemple écrit que « le projet d'amicale est très important, car il est l'expression d'objectifs civilisationnels et humanitaires (*sic*). Ces objectifs sont poursuivis par toutes les agglomérations dans notre société et aussi dans toutes les sociétés modernes en raison de leur impact sur le comportement des individus. C'est dans ce cadre que s'inscrit la démarche de la commission préparatoire visant à créer une amicale des résidents ».

L'amicale répond, au plan social, à un besoin réel des résidents, en particulier de ceux à revenus limités qui rencontraient de sérieux problèmes de délivrance des contrats de vente de la part de l'ERAC. L'initiative de sa création procède d'un groupe d'enseignants qui en ont préparé les statuts durant l'été 1994. L'association n'a cependant été officiellement constituée qu'en mai 1995. Dans une lettre adressée au gouverneur en date du 10 janvier 1996, le Bureau

---

(37) L'association Al-Hana réunit des résidents du lotissement Nakhla. Il ne faut pas la confondre avec la coopérative Tassaout qui a un projet de construction d'habitations dans le lotissement Al-Hana (première tranche).



de l'amicale précise les objectifs poursuivis : « Les problèmes du quartier selon l'ordre des priorités sont :

- l'obstruction régulière du réseau d'assainissement ; la cause principale de ce problème réside dans l'absence d'équipements et surtout le non-bitumage des voiries ;

- l'absence d'équipements sociaux : le quartier ne dispose pas de dispensaire, ni de poste de police, ni (...) de mosquée ; les résidents sont prêts à participer à la construction (de ces équipements) une fois qu'un lot aura été désigné à cet effet. (Le quartier ne dispose pas non plus) d'espace vert, (...) de maison des jeunes, de cabine téléphonique ;

- les contrats de vente ne sont pas finalisés par l'ERAC ; (or) les résidents attendent l'achèvement de cette opération pour pouvoir obtenir des prêts bancaires en vue de la construction.

- l'autorisation de construire un deuxième étage pour les logements économiques et un troisième étage pour les logements commerciaux, puisque certains ont déjà été autorisés à le faire et ont procédé à ces surélévations ».

En dix mois d'activité, l'amicale a bien effectué une dizaine de démarches auprès du conseil municipal, du pacha de la ville, des services municipaux chargés des espaces verts et du traitement des ordures, de la délégation de l'Éducation nationale, de l'ERAC, etc.

Nous avons précédemment signalé que cette amicale était une association de résidents du quartier, qui fonctionnait avec une rationalité explicitement revendiquée. Le cursus de ses responsables explique ce souci pédagogique et aussi cette ambition de reproduction. La lecture des procès-verbaux des réunions, soigneusement archivés, permet de reconstituer les caractéristiques de la démarche. Au niveau de son organisation, le quartier est divisé en sept « îlots ». La terminologie utilisée est curieusement la même que celle des recensements, ce qui s'explique sans doute par le fait que ce sont ces mêmes instituteurs qui ont participé sur le terrain aux opérations de recensement. Chaque îlot est soigneusement délimité par un repère topographique. Chaque responsable d'un îlot est aussi membre du Bureau ; chacun est aussi assisté par un adjoint. Ils sont chargés l'un et l'autre d'assurer la collecte des fonds pour mener des actions spécifiques au niveau de l'îlot, et procéder, avec les habitants, à l'inventaire des problèmes de leur zone d'action. Cet inventaire fait l'objet d'un rapport écrit qui est envoyé au Bureau de l'amicale afin d'alimenter le cahier de doléances du quartier. A titre d'exemple, nous reproduisons ci-dessous des extraits d'un rapport adressé par le responsable de l'un des îlots au Bureau :

*« A la suite d'une tournée de collecte des droits d'adhésion, plusieurs problèmes ont été soulevés par la population. Certains de ces problèmes intéressent les services municipaux, d'autres la Régie de distribution de l'Eau et de l'Électricité. Pour ce qui est de la Municipalité, les résidents se plaignent de la qualité de l'éclairage public, du fait que le camion de ramassage des ordures passe de façon irrégulière et ne pénètre pas dans les ruelles secondaires ; de ce que le réseau d'assainissement se bouche régulièrement. Pour ce qui est de la Régie, les habitants déplorent la proximité des lignes à haute tension des façades des maisons d'habitation et contestent l'obligation qui leur est faite d'acheter le placard du compteur auprès de la Régie alors qu'il est disponible sur le marché*

*à un prix bien plus intéressant. Ils déplorent aussi les coupures d'eau sans préavis. Les habitants se plaignent encore de la tenue dans le quartier du souk hebdomadaire, ce qui entraîne beaucoup de nuisances (détaillées dans le rapport)».*

L'amicale dont nous venons de décrire brièvement quelques modes d'action envisage d'étendre son champ d'activités à d'autres quartiers. Ce projet est considéré comme un impératif par les dirigeants eux-mêmes. Toutefois, cette extension, rappellent ces responsables, devra s'effectuer sous la forme d'une démultiplication d'amicales dans chaque quartier, quitte à créer par la suite une fédération à l'échelle de la ville. A priori, nous ne doutons pas de la réalisation de cet objectif, du moins tant que le problème de la régularisation des acquisitions n'a pas été apuré; en effet, seule l'amicale rend envisageable la réalisation de cet objectif primordial pour des résidents qui, dans ce contexte, apprennent rapidement les modalités de l'action collective. L'amicale est ainsi en train de devenir un acteur urbain important dont il faut déjà – et il faudra de plus en plus – tenir compte pour la gestion de la cité, et ce d'autant plus que ces quelques mois d'activité, ayant donné lieu à quelques frotements avec le conseil municipal, ont permis aux dirigeants d'évaluer leur capacité d'influer dans une future bataille électorale et de se préparer, en conséquence, à monnayer leurs voix. La création récente de trois journaux locaux – déjà évoquée – pourrait faciliter la structuration d'une opinion publique locale focalisée sur les problèmes de la vie quotidienne; c'est, manifestement, la voie que semblent vouloir prendre deux au moins de ces trois journaux, à savoir Tassaout et Kelaa.

\*  
\*\*

Après une période de forte croissance démographique (+ 6,22 % par an entre 1971 et 1982), beaucoup d'indices donnent à penser que les « facteurs urbanisants » de Kelaa (promotion administrative, émigration à l'étranger) voient leurs effets se réduire. Le taux d'accroissement démographique est d'ailleurs tombé à 3,67 % en moyenne annuelle pour la période 1982-1994.

Le devenir de l'émigration à l'étranger et les effets qui suivront la mise en valeur des zones rurales environnant Kelaa conditionnent largement le devenir de l'économie urbaine et les possibilités d'aménagement futur de la ville. C'est parce que les capacités de dynamisme de l'économie urbaine sont étroitement dépendantes des caractéristiques de l'espace qui avoisine la ville, et vice versa, que notre étude – qui, rappelons-le, n'a pas la prétention d'être autre chose qu'une première approche – des acteurs locaux a accordé autant de place aux conditions socio-économiques et aux institutions locales et régionales. Certes, des acteurs d'origine externe (notamment des promoteurs industriels) interviennent de plus en plus souvent à Kelaa. Mais nous n'avons pas envisagé de les étudier dans la mesure où, pour l'instant, aucun n'est suffisamment « établi » pour pouvoir être qualifié d'acteur local. Toutefois, pas plus Kelaa que la plupart des autres villes « moyennes » marocaines ne semblent présenter de capacités attractives particulières à l'égard de ce type d'investissement, ce qui

laisse généralement le champ libre aux acteurs locaux « autochtones » pour peser de tout leur poids – qui, pour être relatif, et parfois même très relatif, ne s'en exerce donc pas moins sans concurrence – sur l'évolution future de la ville.

Si, jusqu'à présent, l'Autorité (politique et administrative) locale est de fait – et se présente comme – l'acteur principal du développement et de l'aménagement urbains, par suite de sa position dans une ville assise sur des terres de statut domanial, toute projection dans le futur laisse penser que l'extension prévisible de Kelaa provoquera un repositionnement des acteurs les uns par rapport aux autres. En effet, l'extension à court et moyen terme de la ville, parce qu'elle ne peut plus se faire que sur des terres de statut collectif, mettra en jeu des acteurs qui sont jusqu'à présent peu intervenus, au premier chef la direction des Affaires rurales, en tant qu'elle a la tutelle sur les terres collectives. Par ailleurs, est fortement prévisible – car déjà engagée – une complexification des systèmes de relations et de négociations à propos des modalités et formes de l'extension urbaine, les régulations futures devant tenir compte des pratiques et représentations locales des collectivités ethniques – collectivités bénéficiaires des terres collectives (38) –, des « privatisations » récentes opérées par certains éléments des élites locales sur le collectif, de la proximité du périmètre de mise en valeur hydro-agricole et des équipements qui lui sont liés, entre autres.

(38) Les terres collectives, juridiquement inhérentes et inaliénables, constituent un enjeu autour duquel les acteurs se positionnent selon différentes logiques. Outre les conflits nés autour des partages entre les diverses collectivités ethniques, les membres de chacune de ces collectivités, bénéficiaires d'une terre collective, expriment des intérêts souvent contradictoires. Géographiquement, on observe souvent une appropriation privative du terroir situé à proximité du lieu d'habitation de ses membres – dans la Tassaout, au sein d'une même collectivité, chaque ayant droit bénéficie aussi bien d'une part dans les zones amont, en irrigué et/ou en *bour*, que dans la zone de parcours d'aval. Cette complémentarité des terroirs, exploitée par tous les membres de la collectivité, a laissé place à un système plus figé, dans lequel la proximité terroir-lieu d'habitation prime. Socialement, la régularité (annuelle) des partages des terres collectives entre les membres de la collectivité a été abandonnée du fait de la pression sans cesse accrue de la masse démographique et de l'arrivée continuelle de nouveaux ayants droit (définis, ici, sur la base de critères propres à la collectivité : enfants mâles en âge de jeûner, jeunes mariés). L'allongement de la durée qui sépare deux partages finit par créer des situations d'appropriation privative de la terre par une fraction des bénéficiaires (suivant les anciens critères), excluant les nouveaux arrivés. A ce premier clivage, il convient d'ajouter celui issu des modes de partage, lesquels bénéficient aux lignages et familles disposant de familles adultes mâles. En outre, tirent bénéfice du système les hommes chargés des procédures de partage, à savoir les *naib* des terres collectives, représentants de la population et courroie de transmission avec les autorités de tutelle : cette position les conduit (trop) fréquemment à réaliser des appropriations abusives, par exemple en retenant à leur profit les parts de bénéficiaires morts sans descendance. Au sein de la collectivité, cette situation est toujours contestée par les jeunes, du moins ceux qui ont toutes les « qualités » requises pour obtenir une part dans le collectif. Enfin, quand l'appropriation est ancienne, on peut observer des « ventes » par les ayants droit exploitants à des tiers ne faisant pas partie de la collectivité. Les autres ayants droit reconnaissent de fait ces cessions, dans la mesure où elles les confortent dans leur propre appropriation et légitiment les ventes ultérieures qu'ils pourraient pratiquer. Face à cette situation complexe, les autorités de tutelle ont souvent laissé se développer ces pratiques. Mais, lorsqu'elles ont dû apurer la situation foncière avec l'« entrée » des terres collectives dans le périmètre urbain, elles ont constaté l'apparition de nouvelles pratiques. Par exemple, la DAR se prête soit à des cessions à un opérateur public (ERAC, Municipalité, etc.) avec indemnisation des bénéficiaires, soit à des cessions aux ayants droit exploitants (confirmant ainsi un état de fait). Dans tous les cas, la période toujours longue d'apurement se prête à une multiplication de transactions illégales, en même temps que l'on assiste à un retour des jeunes émigrés chez leurs parents qui vivent dans le collectif pour pouvoir figurer sur les listes des bénéficiaires... La mobilisation s'effectue ainsi sur une base ethnique, excluant les étrangers ayant acquis des parts dans le collectif à la suite d'achats « illégaux ».

## ANNEXES

**Annexe I - Quelques éléments d'information sur les finances locales****A. Évolution des ressources et des charges**

Les ressources de la municipalité de Kelaa ont enregistré une sensible augmentation au cours des dix dernières années, puisqu'elles sont passées de 8 187 389 DH en 1985 à 31 637 760 DH en 1995, soit un rythme moyen annuel de près de 15 % (autrement dit, elles ont été multipliées par 4).

TABLEAU 3  
*Évolution (1985-1994) du montant (en DH) des ressources et dépenses de la  
Municipalité de Kelaa*

Année	Ressources	Charges	Excédent <sup>*</sup>
1985	8 187 389	7 464 466	+ 722 923
1986	9 406 398	9 374 107	+ 32 290
1987	13 474 327	9 225 362	+ 4 248 965
1988	23 498 759	19 193 512	+ 4 305 246
1989	21 213 721	18 438 647	+ 2 775 074
1990	19 433 589	13 614 120	+ 5 819 468
1991	32 152 830	26 262 409	+ 5 890 420
1992	30 016 957	26 056 190	+ 3 960 167
1993	23 269 308	19 675 713	+ 3 620 595
1994	31 637 760	27 820 571	+ 3 817 188

\* Les excédents d'une année « t » sont bien sûr réinjectés au titre des recettes du budget d'équipement de l'année « t+1 »

Source : Municipalité de Kelaa

Pendant la même période, les recettes par habitant ont progressé de 227,43 DH à 615,47 DH (en dirhams courants), ce qui signifie une sensible augmentation des disponibilités financières de la Municipalité. Simultanément, les charges de celle-ci ont été multipliées par 3,7, passant d'un peu moins de 7,5 millions de DH à près de 28 millions de DH.

En somme, l'augmentation des ressources en termes courants s'est accompagnée d'une augmentation presque parallèle des charges. Par ailleurs, il importe de souligner l'existence d'un excédent permanent depuis 1987 : celui-ci représente 5,8 millions de DH en 1991 (sur l'ensemble de la période, son montant est en moyenne de 4,3 millions de DH). Cet excédent financier a été dégagé alors même que, depuis 1983, la Municipalité a engagé un certain nombre de projets dont les coûts ne sont pas minces. Les principaux projets, par ordre d'importance, sont les suivants :

TABLEAU 4  
*Principaux projets engagés par la Municipalité de Kelaa de 1985 à 1995*

Nature du projet	Coût du projet (en DH)	Part de chaque projet dans le total des dépenses engagées
Assainissement	31 866 857	40,90
Lotissement (Programme social et économique)	21 328 450	27,37
Marché de gros	12 953 721	16,62
Abattoirs	5 800 000	7,44
Électrification	1 999 111	2,57
Voirie	1 244 360	1,60
Café	1 340 000	1,72
Aménagement d'une place	645 600	0,83
Piscine	610 000	0,78
Maison de la Culture	130 000	0,17
Total	77 918 099	100,00 %

Source : Municipalité de Kelaa

Ainsi, les projets réalisés par la Municipalité correspondent, outre à des équipements d'infrastructure accompagnant l'extension de la ville, à des opérations d'investissement générant de nouvelles ressources (marché de gros, abattoirs, lotissements, etc.), identifiables dans la structure du budget des deux dernières années d'exercice dont les données sont disponibles.

#### *B. Structure du budget municipal pour les exercices 1993 et 1994*

Pour disposer d'une connaissance plus fine de la structure du budget de la Municipalité, nous avons procédé au dépouillement par section des comptes administratifs des années 1993 et 1994, en individualisant les recettes et dépenses de fonctionnement, celles liées à l'équipement, les reports et excédents, et les comptes d'affectation spéciale.

TABLEAU 5  
*Recettes et dépenses de fonctionnement (1993 et 1994)*

A - Recettes de fonctionnement	Année 1993		Année 1994		Évolution 1994-1993
	Montant en DH	en %	Montant en DH	en %	en %
1. Impôts et taxes	3 436 676	19,0	3 986 604	19,0	+ 16,0
2. Produit de services	3 706 411	21,0	6 896 153	33,0	+ 86,0
3. Produit et revenus des biens	962 471	5,0	827 954	4,0	- 14,0
4. Concessions	-	-	-	-	-
5. Recettes diverses et accidentelles	109 086	1,0	97 064	1,0	- 11,0
6. Subventions et fonds de concours	9 069 800	51,0	7 987 000	38,0	- 12,0
7. Recettes d'ordre	570 048	3,0	1 117 775	5,0	+ 96,0
<b>a - Total recettes de fonctionnement</b>	17 854 493	100,0	20 912 552	100,0	+ 17,0
<b>B - Dépenses de fonctionnement</b>					
1. Conseil communal	66 607	1,0	67 982	1,0	+ 2,0
2. Dépenses de personnel	6 510 417	36,0	6 738 636	32,0	+ 4,0
3. Matériel et frais de fonctionnement	4 618 380	26,0	5 557 993	27,0	+ 20,0
4. Subventions	24 000	ε	24 000	ε	0
5. Dépenses diverses et imprévues	27 232	ε	19 732	ε	- 28,0
6. Dettes communales amortissables	5 481 158	31,0	4 687 020	22,0	- 14,0
7. Dépenses d'ordre	-	-	-	-	-
8. Versement de l'excédent à la 2 <sup>e</sup> partie*	1 126 696	6,0	3 817 188	18,0	+ 239,0
<b>b - Total dépenses de fonctionnement</b>	17 854 493	100,0	20 912 552	100,0	+ 17,0

\* La rubrique « versement de l'excédent à la 2<sup>e</sup> partie » constitue la partie du budget de fonctionnement non utilisée dans une année budgétaire, et qui est réaffectée dans les recettes d'équipement de l'année suivante - c'est cela qui, dans les comptes administratifs, vaut l'appellation « 2<sup>e</sup> partie ». Cela représente donc une part de la rubrique « excédents de recettes » dans les recettes d'équipement.

Source : Municipalité de Kelaa, dépeuplement des comptes administratifs par l'auteur

TABLEAU 6  
*Recettes et dépenses d'équipement (années 1993 et 1994)*

<b>A – Recettes de fonctionnement</b>	<b>Années 1993</b>	<b>%</b>	<b>Années 1994</b>	<b>%</b>	<b>Évolution 1994-1993</b>
	<b>Montant DH</b>	<b>en %</b>	<b>Montant DH</b>	<b>en %</b>	<b>en %</b>
1. Excédents de recettes	4 095 629	86,0	7 051 806	98,0	+ 72,0
2. Produits des aliénations	–	–	–	–	–
3. Fonds de concours	–	–	–	–	–
4. Produits des emprunts	–	–	–	–	–
5. Subventions	643 000	14,0	145 000	2,0	– 77,0
c – Total des recettes d'équipement	4 738 629	100,0	7 196 806	100,0	+ 52,0
<b>B – Dépenses d'équipement</b>					
1. Résorption des déficits	503 542	11,0	1 086 368	15,0	+ 116,0
2. Acquisitions mobilières	13 400	ε	338 360	5,0	+ 2 425,0
3. Travaux neufs et grosses réparations	979 868	21,0	721 103	10,0	– 26,0
4. Acquisitions immobilières	–	–	–	–	–
5. Autres dépenses d'investissement	7 200	ε	267 840	4,0	+ 3 620,0
6. Emploi des fonds de concours	–	–	–	–	–
d – Total des dépenses d'équipements	1 504 010	32,0	2 413 671	34,0	+ 60,0

Source : Municipalité de Kelaa, dépouillement des comptes administratifs par l'auteur.

TABLEAU 7  
*Excédents et reports depuis 1993 et 1994*

	<b>Année 1993</b>		<b>Année 1994</b>		<b>Évolution 1994-1993</b>
	<b>Montant DH</b>	<b>en %*</b>	<b>Montant DH</b>	<b>en %*</b>	<b>en %</b>
e – Excédent brut (c-d)	3 234 618	68,0	4 783 135	66,0	+ 48,0
f – Reports	2 252 613	48,0	965 638	13,0	– 57,0
g – Excédent net (e-f)	+ 982 004	21,0	+ 3 817 496	53,0	+ 289,0

\* En % du total des recettes d'équipement

Source : Municipalité de Kelaa, dépouillement des comptes administratifs par l'auteur.

L'analyse des ressources et des dépenses de la Municipalité de Kelaa des Sraghna pour les exercices 1993 et 1994 permet d'établir les constatations suivantes :

- La part des subventions dans les recettes de fonctionnement diminue au profit des produits des services propres à la Municipalité (les premières tombent de 51 à 38 %, les secondes progressent de 21 à 33 %). Cette évolution dénote une réelle « mobilisation » de certains gisements fiscaux.

- Malgré un effort d'équipement continu, nécessitant de gros investissements, l'endettement ne semble pas épuiser les capacités de la municipalité. Les dettes communales amortissables ne représentent ainsi en 1994 que 22 % des dépenses de fonctionnement.

- La Municipalité parvient à dégager un excédent net qui atteint près de 4 millions de dirhams en 1994.

Par ailleurs le potentiel fiscal sur lequel est établi la nouvelle répartition de la TVA montre une situation très favorable de Kelaa des Sraghna, ce qui a fait classer la ville parmi les bénéficiaires de la nouvelle réforme de l'affectation de cette TVA. Si cette réforme est mise en œuvre, elle impliquera un doublement de la dotation de la Municipalité au terme de cinq ans d'application. De ce fait, les possibilités d'endettement seront accrues. Cependant, l'affectation des nouveaux emprunts qui seraient contractés par la Municipalité dépendra autant de la qualité des options d'investissement prises que des marges de manœuvre décisionnelles dont elle dispose. Toutefois, quelles que soient ces options prises, la croissance démographique rapide de la population urbaine, jointe à l'extension encore plus rapide de l'espace urbanisé, entraîneront probablement une augmentation si rapide des coûts d'urbanisation que les finances locales risquent, à terme, de ne pas être en mesure d'y répondre.

## ***Annexe II – Les questions d'urbanisme abordées par le conseil municipal***

Le dépouillement des procès-verbaux des sessions du conseil municipal pour la période allant de 1985 à 1994 fait ressortir, en fonction du nombre de points inscrits à l'ordre du jour (298 au total), les priorités suivantes :

- finances locales : 86 occurrences ;
- équipements économiques (souk, abattoir, marché de gros) : 61 ;
- problèmes fonciers et de construction : 46 ;
- infrastructures de base (VRD) : 28.

## ***Annexe III – Références des correspondances échangées entre la direction provinciale de l'Agriculture (DPA), les Présidents de coopératives de la Réforme agraire (attributaires de lots) et les autorités provinciales***

### ***A. Correspondances émanant de la DPA et des attributaires***

1) Lettre du 4 juin 1976 : du Président de la coopérative Mghinia, à Monsieur le Commissaire du Gouvernement auprès des Coopératives de la Réforme agraire d'El Kel'aâ des Sraghna.

2) Lettre du 11 mars 1977 : du Président de la coopérative G1 Mghinia, à Monsieur le Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Lot touché par la zone urbaine.

3) Lettre du 6 juillet 1977 : du Commissaire du Gouvernement auprès des coopératives de la Réforme agraire d'El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Chef de la Division de la Réforme agraire-Rabat.

Objet : Acquisition des lots de la Réforme agraire par le périmètre urbain El Kel'aâ des Sraghna.



4) Lettre du 10 octobre 1978 : du Directeur de la Coopérative Mghinia G1 à El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Dégâts causés dans les lots 19-20-21.

5) Lettre du 20 octobre 1978 : du Directeur de la Coopérative G1 Mghinia, à Monsieur le Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Dégâts causés dans le lot n° 17.

6) Lettre du 17 novembre 1978 : du Directeur de la Coopérative G1 Mghinia à El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Lettre de réclamation.

7) Lettre du 21 mars 1979 : du Directeur Provincial de l'Agriculture à El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Délégué Régional de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement de Marrakech.

Objet : Périmètres urbains et centres délimités.

8) Lettre du 1er octobre 1979 : du Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Gouverneur de la Province d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Périmètre urbain. Recasement des attributaires.

9) Lettre du 3 octobre 1979 : du Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Chef du Service de la Mise en Valeur Agricole d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Installation des attributaires touchés par la nouvelle délimitation du Périmètre urbain d'El Kel'aâ.

10) Lettre du 13 octobre 1979 : du Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Gouverneur de la Province d'El Kel'aâ des Sraghna.

Objet : Périmètre d'El Kel'aâ, recasement des attributaires.

11) Lettre du 2 avril 1980 : du Directeur Provincial de l'Agriculture d'El Kel'aâ des Sraghna, à Monsieur le Chef du Service de la Mise en Valeur Agricole d'El Kel'aâ.

Objet : A propos de la location des lots plantés situés à l'intérieur du périmètre urbain.

### *B. Correspondances émanant des Autorités provinciales et locales*

1) Lettre du 2 septembre 1972 : du Chef des Services Provinciaux à Marrakech, à Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, Direction de la Mise en Valeur, Rabat.

Objet : Affectation de terrains au profit des centres délimités de Chichaoua et El Kel'aâ des Sraghna.

2) Lettre du 17 juin 1976 : Le Caïd Chef du Centre Autonome d'El-Kel'aâ des Sraghna, à Messieurs :

– le Délégué Régional de l'Urbanisme, de l'Habitat, du Tourisme et de l'Environnement, à Marrakech ;

– le Chef de la circonscription domaniale (Marrakech) ;

– le Directeur de la Mise en Valeur Agricole, Division de la Réforme agraire (Marrakech) ;

– le Chef de la Subdivision des Travaux Publics.

Objet : Affectation de terres du Domaine privé de l'État.

3) Lettre du 21 avril 1977 : du Khalifa du Gouverneur au Centre Autonome d'El Kel'aâ des Sraghna, à Messieurs :

– le Chef de la Circonscription Domaniale d'El Kel'aâ, à Marrakech ;

– le Délégué Régional de l'Urbanisme, de l'Habitat, du Tourisme et de l'Environnement de Marrakech ;

– le Directeur Provincial de l'Agriculture et de la Réforme agraire (Marrakech).

Objet : Réunion pour examen de la situation des lots agricoles touchés par le nouveau Plan d'aménagement.

### Annexe IV – Situation foncière des lotissements d'habitat à la Province d'El Kelaa des Sraghna

#### 1) Cercle d'El Kelaa des Sraghna

Noms opérations	Localité	Superficie	Nature juridique	Date	Observations
– Imlil (SNEC) (FNAET)	CU. El Kelaa des Sraghna	Surface totale * 9 ha 58 a 72 ca : – 7 ha 35 a 92 ca – 2 ha 22 a 80 ca	Domaniale	Remise : 15-05-91 8-06-94	Ensemble du terrain acquis/Min. Hab. – Les contrats de vente de 271 lots sont en cours d'établissement par l'inspection des Domaines – Les D.C de 66 lots restants sont en cours d'établissement
– Al Qods (SNEC) (FNAET)	CU. El Kelaa des Sraghna	Surface totale * 18 ha 59 a 65 ca : – 1 ha 26 a 39 ca – 17 ha 33 a 26 ca	Domaniale	Remise : 15-05-91 8-06-94	Ensemble du terrain acquis/Min. Hab. La mise à jours des D.C a été adjudgée le 26-6-1995. – 1 hectare de 17 ha 33 a 26 ca est occupé par une partie du P.S
– P.S (B.G) (partie de lotissement Al Qods) (SNEC)	CU. El Kelaa des Sraghna	– 1 ha	Domaniale	Remise : 8-06-94	Terrain acquis par Min. Habitat, Payé avec le terrain du lotissement Al Qods. Contenant 48 lots construits D.C non encore établis.
– P.S (B.G) (partie d'opération Al Mers) (SNEC)	CU. El Kelaa des Sraghna	– 1 ha	Domaniale	Expertise 05-06-87	En cours d'acquisition, inclus dans le douar Al Mers, Contenant 52 lots construits D.C non encore établis.
– Douar Al Mers (MOD ERAC/T)	CU. El Kelaa des Sraghna	– 10 ha 11 a 13 ca	Domaniale	Expertise 05-06-87	Expertisé et non payé par le ministère de l'Habitat, Contenant 1 ha du P.S Al Mers, Assainissement, AEP et électrification réalisés 100 %
– P.H.R. (B.G) (SNEC)	CU. El Kelaa des Sraghna	Surface totale * 9 400 m <sup>2</sup> – P1 : 7 000 m <sup>2</sup> – P2 : 2 400 m <sup>2</sup>	Domaniale	Demande DPH le 11-7-95 Réf : 0493	Comprenant 43 lots construits Assainissement, AEP et électrification réalisés.
– Façade Al Mers (MOD ERAC/T)	CU. El Kelaa des Sraghna	1 ha 50 a	Domaniale	Demande DPH le 3-7-95 Réf. : 0476	ERAC/T doit procéder à l'acquisition du terrain. D.C non encore établis.

*(Suite tableau - Annexe IV).*

Noms opérations	Localité	Superficie	Nature juridique	Date	Observations
- Allaymoun (MOD ERAC/T)	CU. El Kelaa des Sraghna	1 ha 32 a 55 ca	Domaniale	Expertise 18-5-95	ERAC/T doit activer la procédure d'acquisition. Les D.C sont établis et déposés le 24-7-95 au S.C. pour vérification en attendant l'acquisition du terrain pour pouvoir délimiter l'assiette foncière du lotissement. - Travaux achevés, aménagement du jardin programmé.
- Al Hanaa I (MOD SNEC)	CU. El Kelaa des Sraghna	48 ha 15 a	Domaniale	Expertise 8-11-94	Terrain en cours de paiement : SNEC, D.C non encore établis, HANAA1 : Travaux en cours 70 %
- Aouatif (MOD ERAC/T)	CU. El Kelaa des Sraghna	66 ha 78 a 79 ca	Domaniale	Expertise 13-4-95	- Terrain demandé par l'ERAC/T et expertisé, acquisition en cours. - Travaux d'assainissement en cours 30 %
Siège délégation	CU. El Kelaa des Sraghna	1 ha 93 a 30 ca	Domaniale	Demande DPH le 23-3-94 Réf : 0190	- Demandé par DPH, - Travaux gros œuvre : 90 %
- Al Hanaa II (MOD SNEC)	CU. El Kelaa des Sraghna	41 ha 91 a	Domaniale	Expertise 8-11-94	Terrain en cours de paiement : SNEC, D.C non encore établis. Lancement travaux : fin 1995
- Gazette (MOD ERAC/T)	CU. El Amria	Surface totale * 5 ha 34 a 50 ca : - 1 ha 50 a - 3 ha 84 a 50 ca	T. Habitat collective	Remise : 22-6-89 Demande le 8-12-83 DPH Réf. : 395 7-12-94 DPH Réf. : 141	- Une partie du terrain 1 ha 50 a est acquise par le Min. Habitat. - Une partie de 3 ha 84 a 50 ca est en cours d'acquisition par le ministère de l'Habitat. D.C non établis.

Source : Royaume du Maroc, ministère de l'Habitat, délégation provinciale de l'Habitat d'El Kelaa des Sraghna



### **L'INTÉGRATION DES IMPÉRATIFS DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN PAR L'APPAREIL DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN ÉGYPTÉ : À PROPOS D'UNE EXPÉRIENCE D'ADVOCACY PLANNING DANS UN PETIT CENTRE DU GOUVERNORAT D'ASSOUAN**

**Magdi K. RABIE\***

L'aménagement urbain existait en Égypte, peut-on dire, avant la lettre. Ainsi, après Le Caire et Alexandrie, une trentaine de villes furent dotées entre 1885-1890 de plans d'aménagement. Dans le domaine institutionnel, un service de voirie a été créé en 1864 au sein du ministère des Travaux Publics, dont une loi, promulguée en 1882, fixe les attributions. Les règles de hauteur, de gabarit des bâtiments, de largeur de voies, de saillies des façades, d'alignement, ainsi que l'institution du permis de bâtir furent établies au Caire dès 1889. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1953 que la capitale a fait l'objet d'un Schéma directeur – trois ont été élaborés entre 1953 et 1983.

En tant que politique nationale, la planification urbaine moderne a été consacrée en Égypte par la première loi instituant le droit de l'urbanisme et n'a, en effet, été promulguée qu'en 1982. Cette loi a imposé aux gouvernorats, aux districts, aux villes et aux villages l'établissement de plans d'aménagement, généraux et de détail, qui se situent à deux échelles :

- les Plans d'Urbanisme Directeur (Master plan) couvrant l'ensemble d'un gouvernorat ; ils fixent l'affectation générale des sols, définissent le tracé des infrastructures primaires, localisent les logements, les services et les équipements collectifs ; ils sont élaborés conjointement par le GOPP (1), organisme central de planification nationale, et les services techniques des Gouvernorats concernés ;

- les Plans d'Urbanisme de Détail définissant quant à eux, en conformité avec les précédents, l'usage des sols, le périmètre des agglomérations urbaines, les densités, les infrastructures secondaires. Ils sont élaborés par les collectivités locales et servent de référence pour les expropriations et les opérations d'aménagement et de gestion des permis de construire.

---

\* Professeur, Faculty of Urban and Regional Planning, University of Cairo.

(1) GOPP : General Organization for Physical Planning (Organisme de planification urbaine et territoriale pour l'Égypte entière)

Ces plans sont opposables aux tiers, ce qui suppose une enquête publique avant approbation. Mais ce type de démarche est rarement respecté. Par conséquent, le processus d'aménagement urbain est demeuré fortement centralisé.

Au cours des quinze dernières années, 40 des 194 villes égyptiennes ont été dotées d'un Master plan, tout comme 710 villages situés dans 14 Gouvernorats différents (2). A ce rythme, près d'un demi-siècle sera nécessaire pour doter l'ensemble des villes et villages du pays de plans d'aménagement. Mais lorsqu'on sait que la majorité de ces plans ne sont guère appliqués, il importe de s'interroger sur les causes de cette défaillance et de se demander s'il est possible d'y remédier.

On a souvent évoqué, pour expliquer cette situation et les difficultés rencontrées par l'aménagement urbain en Égypte, une multitude de raisons : manque de savoir-faire des niveaux locaux situés au bas de la hiérarchie administrative, lenteur du processus d'élaboration, d'enquête publique et d'approbation, nature utopique des plans qui ignorent le plus souvent les réalités et les besoins et qui sont de ce fait incapables de les exprimer, etc. Le poids de l'autorité centrale et la marginalisation des élus locaux et des représentants de la population – associations et groupements syndicaux – dans les processus de prise de décision et de définition des priorités sont également considérés comme des facteurs explicatifs majeurs. Pour classique et redondant qu'il soit, ce corpus analytique garde toujours sa pertinence. Mais le problème principal, à notre avis, tient au manque de volonté politique de la part des élus locaux, ainsi qu'à leur absence de rationalité. En effet, l'observation des faits montre que le processus de prise de décision est prisonnier de pratiques obsolètes, incompatibles avec le rationalisme et l'esprit prévisionnel qu'implique la planification urbaine ou le principe de planification tout court. Ces problèmes d'ordre socio-structurel sont aggravés par des insuffisances institutionnelles qui se manifestent par exemple par l'absence d'un département ou d'un organisme de planification à l'échelle locale disposant de la personnalité morale et des compétences techniques nécessaires. Le Plan d'aménagement ne peut devenir un outil de l'intervention publique, de dialogue et d'organisation de la ville ou du village par une simple procédure législative. Pour garantir sa réussite, un travail de formation et d'initiation des habitants-« citoyens », des réformes institutionnelles et un véritable exercice du pouvoir et des responsabilités au niveau local sont indispensables.

Convaincus de la nécessité et des vertus de l'aménagement urbain, une équipe universitaire égyptienne, appuyée par l'US-AID, a pris l'initiative d'expérimenter dans un certain nombre de villages l'*advocacy planning*. Ce concept s'appuie sur le principe de l'aménagement urbain participatif. Il propose de mettre le savoir et les compétences des experts au service des catégories sociales les plus défavorisées, de manière à associer celles-ci aux processus de planification et, ainsi, de contrebalancer la répartition inégale des pouvoirs dans la société. Il est ainsi supposé que la participation des citoyens à

---

(2) En Égypte, la distinction entre villes et villages est essentiellement d'ordre administratif

tous les niveaux du processus de planification serait susceptible de constituer un moyen efficace pour pallier les insuffisances bureaucratiques de l'appareil administratif. Les objectifs sont donc de responsabiliser les citoyens ou leurs représentants, et de vulgariser et d'ancrer auprès des habitants la pratique du Plan d'aménagement. Ce Plan pourrait ainsi perdre son statut d'outil global autorisant l'intervention de la puissance publique, pour exprimer la pluralité des intérêts des usagers, ce qui implique que son élaboration résulte, bien plus que ce n'est le cas habituel, de véritables négociations.

Entre 1992 et 1995, deux villages, Batra et El Kelh, situés respectivement dans les gouvernorats de Gharbéya et d'Assouan, ont été sélectionnés pour la mise en œuvre de projets pilotes d'aménagement participatif. Le cas du village d'El Kelh nous servira d'exemple.

Le projet s'y est déroulé en trois phases :

- La première phase fut celle de la mise en place du cadre exécutif, de la programmation et de l'initiation à l'aménagement urbain. Un décret du Gouverneur a d'abord créé deux commissions. La première, de développement rural – composée essentiellement de notabilités et d'officiels aux échelles locales (district, village) –, fut chargée de la coordination entre les différents acteurs intervenant dans le processus d'aménagement. La seconde était une commission opérationnelle chargée de l'élaboration du Plan. Elle comprenait des techniciens, des représentants des divisions administratives et socio-économiques des trois échelons de l'administration locale et des membres nommés et élus du conseil du village. Un stage d'initiation de six jours a permis de familiariser l'ensemble de ces acteurs aux méthodes et au vocabulaire de l'aménagement urbain. Le programme de travail établi par cette seconde commission a été débattu, puis approuvé, par la première. Il a défini les objectifs, la méthodologie, le processus d'aménagement et de mise en œuvre et l'échéancier.

- La deuxième phase fut celle de l'élaboration du projet pilote sous la direction d'experts en urbanisme. Tous les membres de la seconde commission ont participé à la collecte des données, à l'enquête de terrain, à l'identification des problèmes, à la formulation des objectifs, à l'évaluation et à la fixation des priorités. Une attention particulière fut accordée à l'explication de la mise en œuvre du Plan d'aménagement. Le Plan fut ensuite soumis à un débat public au conseil du village. Après avoir subi quelques modifications en fonction des suggestions et des observations des usagers, il a été approuvé.

- La troisième phase fut celle de l'intégration des impératifs de l'aménagement, à travers son Plan, par l'autorité villageoise, ce qui a nécessité la traduction du projet en phases d'exécution sur le long terme. Par ailleurs, cet objectif a nécessité une initiation des responsables du village à la négociation. Cette initiation a comporté plusieurs volets, relatifs à la gestion foncière, au contrôle de l'extension de l'agglomération, à la mise à jour des données socio-économiques et physiques, etc.

Tout au long de cette expérience – qui a duré sept mois –, des urbanistes de haut niveau ont côtoyé la population locale, vivant au jour le jour ses problèmes, ses inquiétudes et ses souhaits, essayant de les traduire en un projet

d'avenir réaliste et réalisable, tout en associant à leur démarche et en responsabilisant les principaux intéressés. La durabilité et la répliquabilité de cette expérience nécessitent néanmoins une ferme volonté politique, la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat et, surtout, un travail de longue haleine de la part des urbanistes et des hommes politiques ainsi qu'une réelle capacité à négocier des compromis.



# MÉDIATION NOTABILAIRE ET GESTION DES CONFLITS LIÉS AU LOGEMENT AU MAROC

**Abdelghani ABOUHANI\***

La maîtrise exercée par les notables sur l'espace foncier périphérique de Salé et sur les rouages de son conseil municipal conduit à repenser les modes d'articulation de l'Administration locale aux échelons centraux. La mise en échec de la législation en matière d'urbanisme, le « recul » de celle-ci devant la production foncière et immobilière clandestine, attestent de la faible emprise de l'Administration sur la société urbaine et du poids grandissant des réseaux notabillaires dans la gestion des affaires locales.

Situant son intervention à l'intersection du système bureaucratique local et de la société urbaine, le notable devient en effet l'agent qui permet à des bureaucraties sous-développées de fonctionner et de communiquer pourtant avec leur milieu. C'est parce que son potentiel d'influence est relativement faible dans la plupart des secteurs d'activité (1) que le notable s'investit entièrement dans les opérations foncières ; par ce biais, il tente en effet d'opérer une « remontée » vers le politique.

En agissant sur le foncier, le notable local est en position d'exercer une action directe sur la population, d'autant que la défaillance de l'État lui laisse de larges marges de manœuvre. Il peut entreprendre de vastes programmes de lotissements « populaires », conçus et mis en œuvre en dehors des normes officielles et qui se réalisent selon des modalités de paiement adaptées aux couches sociales à revenus faibles ou irréguliers. En leur permettant d'accéder à la propriété d'un lot, l' élu acquiert auprès d'elles l'image d'un bienfaiteur et souvent il se fait désigner comme *Cheikh*. Alors que la critique politique ne le voit généralement que comme un simple protagoniste parasitaire, la chronique populaire le rapproche de l'image du Saint. D'ailleurs, le quartier porte son nom et les habitants se comportent à son égard comme ses obligés. Il peut alors les mobiliser pour accroître ses pressions sur l'Administration afin d'obtenir davantage d'équipements, ce qui ne fait que valoriser ses terrains et augmenter son poids économique et son influence politique. Et si une consultation électorale se présente, la masse des petits acquéreurs se porte volontiers au secours de son « bienfaiteur ». Le foncier permet ainsi à l' élu de renforcer sa base sociale et lui ouvre les horizons de la politique nationale. Et lorsque, à l'occasion, il brigue un mandat parlementaire, le notable local élargit son champ d'action : il est désormais en situation pour intervenir dans des domaines qui lui étaient interdits auparavant, comme négocier l'élévation du rang de sa

---

\* Professeur de Sciences Politiques, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat

(1) En dehors des villes industrielles, peu nombreuses au Maroc, les élus n'ont souvent à gérer que la population et l'espace qui lui sert de support : c'est pourquoi, dans une ville comme Salé, le sol constitue l'un des principaux enjeux des affrontements locaux.

commune à un niveau administratif élevé (2), obtenir des crédits pour réaliser un équipement quelconque ou engager une opération de reconstruction d'un quartier, etc.

Par ailleurs, l'accession du président du conseil communal à un mandat parlementaire modifie considérablement les rapports de l'élu avec ses collègues, avec les services techniques et avec les autorités provinciales.

## **I. Le statut du président-député – promoteur foncier au sein du conseil communal**

Lorsque cette accession du président du conseil municipal à la députation se réalise, elle opère d'abord l'effacement des autres élus face au « député-président ». Dans la transcription des délibérations du conseil communal de Bouknadel, par exemple, les interventions du président-député se terminent par la formule : « Les élus ont approuvé par consensus les propositions du Président » (3).

Son prestige social, l'immensité de sa fortune, joints à sa participation à la vie politique nationale, à l'étendue de ses réseaux d'influence et, parfois, à sa

---

(2) C'est le cas, par exemple, de Tiflet dont le président-député a pu obtenir l'élévation de sa commune du statut de centre délimité (c'est-à-dire un centre n'ayant ni autonomie financière ni autonomie administrative) à celui de centre autonome. De même, le président-député a exigé du directeur général de l'Urbanisme (ministère de l'Intérieur) l'élaboration d'un schéma directeur, document qui, en principe, n'est élaboré que pour les grandes agglomérations. [N.B. : Les centres délimités ont été abrogés en 1992]

(3) Voici, à titre d'exemple, quelques extraits des délibérations du conseil communal de Bouknadel :

– « Le Président du Conseil communal a proposé à l'Assemblée le transfert des terres récupérées au profit de la commune ». La décision du conseil « Les élus ont approuvé par consensus les propositions du Président », procès-verbal de la session ordinaire du Conseil communal de Bouknadel du mois de février 1980, p. 4.

– « Le Président du Conseil a demandé à l'Assemblée d'accorder à l'Association syndicale des propriétaires urbains d'El Karia un crédit de l'ordre de 300 000,00 DH ». La décision du conseil « Le Conseil a approuvé à l'unanimité l'octroi d'un prêt de 300 000,00 DH à l'Association syndicale des propriétaires d'El Karia », procès-verbal de la session d'avril 1980, p. 5.

– « Le Président du Conseil a fait remarquer que les problèmes du quartier clandestin d'El Karia seront résolus dans la limite de ce que permettent les circonstances et après l'obtention de l'accord du ministère de l'Habitat ». La décision du conseil « Le Conseil a accepté, par consensus, le contenu des réponses de monsieur le Président... », procès-verbal de la session d'avril 1980, p. 7.

– « Le Président du Conseil a proposé à l'Assemblée la création d'une commission de contrôle des constructions. La décision « Le Conseil a décidé à l'unanimité de créer cette commission et de confier sa présidence au Président du Conseil communal de Bouknadel », procès-verbal de la session de février 1981, p. 9.

– « Le Président du Conseil a présenté le projet d'acquisition de 17 hectares de terres collectives, en vue de la création d'un complexe touristique ». La décision « Le Conseil a approuvé par consensus l'acquisition de 17 hectares pour la création d'un complexe touristique », procès-verbal de la session extraordinaire du conseil communal de Bouknadel, décembre 1983, p. 4 et sq.

– « Le Président a exposé au Conseil la création d'un marché de légumes à Bouknadel ». La décision : « Les élus ont accepté à l'unanimité la création d'un marché de légumes à Bouknadel », procès-verbal de la session ordinaire du conseil communal de Bouknadel, octobre 1983, p. 14.

– « Le Président est intervenu pour préciser que le prix d'acquisition des 17 hectares nécessaires à la réalisation du complexe touristique est de 1 700 000,00 DH ». Décision « Les élus ont accepté à l'unanimité le prix proposé par le Président », procès-verbal de la réunion du conseil communal de Bouknadel, avril 1984, p. 4 et sq.

culture (4), font du président-député le premier citoyen de la commune, le défenseur par excellence de ses intérêts auprès des services techniques et de la province. C'est pourquoi il utilise sans gêne l'expression « ma Commune » et « mon Conseil » pour désigner son « agglomération » et son « Assemblée ». L'emploi du pronom possessif est révélateur de ce processus de personnalisation de la représentativité locale, processus qui est en quelque sorte une conséquence logique de la promulgation, en 1976, de la Charte communale, celle-ci ayant fait du président du conseil communal un élu « pas comme les autres », puisqu'il dispose de plus de pouvoir que les autres (5).

Cette polarisation de la représentation locale autour du président du conseil apparaît plus nettement encore dans les relations publiques : toutes les demandes d'information, les sollicitations et les pressions convergent vers le bureau du président. Pour les propriétaires fonciers de Tabriquet-Nord et, plus généralement, pour ceux de Salé, le président du conseil communal est devenu un passage obligé : sans doute, s'il n'est pas toujours le siège de la décision, il n'en est pas moins proche de sa source.

## II. Le rapport entre le président-député et le technicien local

L'accession à la députation renforce également, et de façon considérable, la position du président du conseil communal par rapport aux services extérieurs de l'État représentés au niveau local. Le député-président, du fait de sa participation à la politique nationale, dispose de possibilités accrues d'accès aux différents services ministériels ; et, dans les négociations qu'il mène avec les services extérieurs des ministères qui sont représentés à l'échelon de « sa commune », il brandit en dernière analyse la menace de les contrecarrer pour obtenir un règlement à « Rabat ». La perspective de voir leur ministère de tutelle accorder au député-président ce qu'eux-mêmes lui refusent conduit souvent les services extérieurs à rechercher un compromis, d'autant que tout conflit de cette nature, parce qu'il oblige à recourir à un arbitrage de l'Administration centrale, est interprété par celle-ci comme un signe d'incapacité du fonctionnaire responsable du service concerné à s'enraciner dans son milieu local.

Cette aptitude du fonctionnaire local au marchandage, le député-président la met à profit non seulement pour demander des dérogations aux normes centrales, mais aussi et surtout pour rendre complice le technicien des

---

(4) Il est intéressant de constater que tous les présidents-députés auprès desquels nous avons pu enquêter sont des hommes à la fois riches et instruits. Nous pouvons citer, à titre d'exemples

– Le président du conseil municipal de Salé c'est un ancien ministre, également professeur d'Université

– Le président du conseil communal de Bouknadel : membre de la famille Cheikh L. M. qui possède une grande partie des terrains sur lesquels est implanté le quartier de Tabriquet-Nord. Il s'agit d'un homme également relativement instruit

– Le président du conseil communal de Bouznika : avocat, riche industriel et grand propriétaire

– Le président du conseil communal de Tiflet : membre du bureau politique du Mouvement Populaire (parti berbériste) et grand propriétaire foncier

(5) Dans le domaine de l'Urbanisme, la Charte communale de 1976 a confié l'essentiel des pouvoirs au président et non au conseil communal

multiples violations de ces normes sous couvert des nécessités imposées par les circonstances locales. Lors des réunions de travail, tout comme à l'occasion des relations avec le public, le député-président s'érige en censeur des normes centrales, adaptant ou ajustant les unes, écartant ou bloquant les autres.

Produits de ces marchandages, les compromis sont souvent obtenus à la faveur d'un véritable harcèlement du technicien local. Ainsi, devant le refus persistant de la délégation de l'Habitat de répondre à ses demandes répétées (6) d'élaboration d'un plan d'aménagement pour Tabriquet-Nord, le conseil municipal de Salé est-il passé à la dénonciation publique des « atermoiements » (7) des services d'Urbanisme (8), en rendant ceux-ci responsables du développement de l'habitat clandestin (9). *In fine*, le conseil décide alors d'outrepasser la délégation de l'Habitat et d'envoyer une pétition au ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire, en « lui demandant d'élaborer le plus rapidement possible des plans d'aménagement et de les envoyer au conseil pour approbation dans les plus brefs délais » (10). Cette pression du conseil a d'ailleurs immédiatement produit des résultats, puisque la délégation de l'Habitat lui a soumis, dès la session suivante, un projet de plan d'aménagement.

Une démarche de même type fut donc suivie par le conseil pour exiger la modification du projet de plan d'aménagement qui lui avait été soumis. Pour obtenir l'inscription d'un projet de création d'un Centre universitaire à Tabriquet-Nord, projet d'abord formulé à l'échelon local, le président-député du conseil municipal de Salé entreprit en effet des démarches insistantes auprès des ministres de l'Enseignement supérieur et de l'Habitat (11).

Ce type de rapport entre le président-député et le technicien n'est pas spécifique de Salé. Nous l'avons aussi observé à Bouznika, ville dont le conseil

(6) « J'observe que durant les douze sessions ordinaires du Conseil depuis son élection, la question du plan d'aménagement a été inscrite à l'ordre du jour de cinq d'entre elles ; et, jusqu'à présent, nous n'avons reçu aucun plan d'aménagement élaboré.. ». Intervention du vice-président du conseil municipal de Salé (procès-verbal de la réunion du conseil municipal de Salé, session d'avril 1980, p. 21).

(7) « La question des plans d'aménagement est devenue l'une de celles qui préoccupent le plus les habitants de la ville de Salé, et il ne se passe pas une session du Conseil sans qu'elle ne soit évoquée, et il est apparu, à travers les promesses formulées par la délégation de l'Habitat, qu'il ne s'agissait de sa part que d'atermoiements et de tergiversations qu'elle ne cesse d'afficher sans honte ni retenue » (Ces propos sont ceux du président du conseil municipal) Procès-verbal de la session ordinaire du conseil municipal de Salé, avril 1980, p. 20-21

(8) A la date à laquelle nous avons effectué nos enquêtes (fin des années quatre-vingt), Urbanisme et Habitat étaient réunis au sein d'une même structure, à savoir la délégation de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire. Aujourd'hui, les deux services sont séparés, l'Habitat relève d'une délégation, l'Urbanisme de la préfecture de la province. La situation vient (mars 1998) à nouveau d'être modifiée.

(9) « Il convient de signaler que l'extension de l'habitat clandestin est la conséquence de l'absence de plan d'aménagement ( ) » (Propos du président du conseil municipal) Procès-verbal de la session du conseil municipal de Salé, avril 1980, p. 22.

(10) Procès-verbal de la session ordinaire du conseil municipal de Salé, février 1980, p. 33

(11) « Parmi les efforts que déploie le bureau du Conseil pour assurer les meilleures conditions socio-économiques pour les habitants de cette ville, il (le président-député) a rencontré Monsieur le Ministre de l'Enseignement Supérieur ( ) et lui a demandé la création à Tabriquet-Nord d'un Centre universitaire (...) Le Ministre a accepté ( ) Pour réaliser ce noble objectif culturel ( ), nous proposons une modification du plan d'aménagement de Tabriquet-Nord ( ) de manière à prévoir l'emplacement où sera construit le complexe universitaire ». Secrétariat du Conseil : procès-verbal de la session ordinaire du conseil municipal de Salé, août 1986, p. 65

communal, après une campagne de critiques à l'encontre du plan d'aménagement en vigueur et de la délégation de l'Habitat qui l'avait élaboré, a réussi, en portant le débat au niveau central, à obtenir l'autorisation d'engager une procédure de révision.

N'ayant comme source de son pouvoir que la rationalité technique liée à sa compétence, le technicien se trouve en effet généralement dépourvu de tout moyen de défense contre les attaques des conseils municipaux. Et c'est pourquoi il évite, autant que faire se peut, les situations conflictuelles. Représentant l'État dans ce qu'il a de plus abstrait, le technicien se trouve en situation de focaliser sur lui toutes les haines et les frustrations locales. N'ayant pas de prise sur les jeux et les enjeux des personnalités locales influentes, il sert à maintes occasions de bouc émissaire que le conseil rend responsable, en grande partie, de ses propres échecs ou de ses propres insuffisances. Si l'habitat clandestin se développe à Salé et si les quartiers populaires sont sous-équipés, ce serait ainsi – d'après le Conseil – en raison de la défaillance des services techniques qui n'aurait pas su à temps planifier le développement de la ville. Ces services sont également soupçonnés, par le conseil municipal, de manquer d'intérêt pour Salé, d'être de mauvaise foi, de pratiquer manœuvres dilatoires et attermolements, de faire preuve d'incapacité à répondre aux besoins des habitants (12). Néanmoins, nous pensons qu'il ne s'agit là que de positionnements discursifs, visant à amener le technicien à réduire le niveau de ses exigences normatives et à obtenir de lui les compromis et les exceptions aux règles juridiques dont l'assouplissement ou la mise à l'écart sont estimés nécessaires par le président-député et son Conseil. Ainsi, aux attaques verbales qui surgissent en période de conflit, succède fréquemment, et d'une façon parfois impromptue, l'échange de marques de respect entre l'élu et le technicien (13).

### III. Les rapports entre le gouverneur de la province et le président-député

Mais ce sont les rapports du président-député avec les autorités provinciales qui méritent, de la part du chercheur, la plus grande attention (14).

(12) « Il ne s'agit (de la part de la délégation de l'Habitat) que d'attermolements et de tergiversations qu'elle ne cesse d'afficher sans honte ni retenue. Il ne peut y avoir d'entente entre le Conseil et la délégation de l'Habitat, malgré les démarches, les contacts et les réunions, puisque nous n'avons obtenu aucun résultat positif » (Propos d'un conseiller municipal) Procès-verbal de la session ordinaire du Conseil municipal de Salé, avril 1980.

(13) « Le Président du Conseil a présenté monsieur Hir..., l'architecte de la délégation, aux conseillers et a souligné sa haute qualification et ses compétences professionnelles. Il a également informé le Conseil que c'est lui le principal responsable de la préparation du plan d'aménagement et l'a remercié pour son excellent exposé et sa bonne disposition à collaborer » Procès-verbal de la session du conseil municipal de Salé, avril 1980, p. 20.

(14) Pour une analyse fine de ces rapports dans le contexte français, voir J.-P. WORMS, Le préfet et les notables, *Revue de Sociologie du Travail*, (3), 1966, p. 249-275 On se reportera également à P. GREMION, *Le pouvoir périphérique Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, 478 p. (cf. p. 211 et sq.)

Symbole de l'État et représentant du gouvernement central dans sa totalité (15), le gouverneur est communément perçu comme une autorité foncièrement politique, représentant le pouvoir dans ce qu'il a de plus lointain, de mystérieux, d'autoritaire ou de providentiel. On reporte sur lui beaucoup des qualificatifs qui servent à désigner le *Makhzen* en général. Un gouverneur peut tout faire et défaire au niveau local. Tout puissant, rien ne peut lui résister : ni les lois ou les règlements, ni les corps élus ou les services techniques.

D'ailleurs le gouverneur est la seule autorité, à l'échelon local, à être auréolée de tous les symboles du pouvoir. Il dispose d'une escorte, se déplace en cortège et sa présence est souvent préparée et annoncée avec solennité.

Néanmoins, cette image de la toute-puissance du gouverneur (16) n'est qu'une impression de surface ou, plutôt, n'est que la représentation que l'autorité veut se donner d'elle-même.

Ayant pour finalité d'exercer une mission d'intégration, de coordination et de synthèse à l'échelle de la province, le pouvoir d'intervention du gouverneur dépend moins de ses ressources réglementaires que de son aptitude à mobiliser les relais extra-organisationnels et les réseaux notabillaires. Un gouverneur qui réussit est celui qui arrive à régler des problèmes politiques en les dépolitisant et en les contenant dans les limites locales. Il en résulte sa volonté constante, d'une part, de rechercher un consensus extra-réglementaire et, d'autre part, de verrouiller l'accès de l'élite locale au Centre (17). Et, pour parvenir à concilier ces exigences contradictoires, il se transforme souvent d'une autorité de tutelle en représentant et défenseur des intérêts locaux auprès de l'Administration centrale.

La dichotomie qu'établissent les études de droit administratif entre les autorités déconcentrées, censées défendre les intérêts du Centre, et les élus défenseurs des intérêts locaux (18) n'est donc, selon nous, et pour une grande part, qu'une construction théorique. Plutôt que des luttes et des tiraillements,

(15) Cette double représentativité du gouverneur découle des articles 1 et 2 du dahir de 1977 relatif aux attributions du gouverneur ; ces articles disposent : « Le Gouverneur est le représentant de Notre Majesté dans la Préfecture ou Province où il exerce son commandement. Il veille à l'application des dahirs, lois et règlements et à l'exécution des décisions et directives du Gouvernement dans la Préfecture ou la Province » Sur ce sujet, voir A. CHERKAOUI, *Le contrôle de l'État sur la commune*, Rabat, éd La Porte, 1968, p. 33 et sq., S. BELBACHIR, *L'Administration locale au Maroc*, 1969, Casablanca, Imprimerie Royale, p. 185 et sq.; GARGAGNON (J.) et ROUSSET (M.), *Le droit administratif marocain*, Rabat, Éditions La Porte, 1970, p. 73 et sq., D. BASRI, *L'agent d'autorité*, Rabat, Imp Royale, 1975, p. 22 et sq.; A. EDDAHBI, *Les gouverneurs dans le cadre de l'organisation administrative actuelle du Royaume du Maroc*, Mémoire de DES de Droit Public, Université de Casablanca, 1980, p. 34 et sq., A. SEDJARI, *Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc*, Rabat, Publications de la Faculté de Droit de l'Université Hassan II de Rabat, 1981, p. 141 et sq., A. MAZONT, *L'exécutif communal*, Rabat, Mémoire ENAP, 1977, p. 14 et sq., A. MENFALOUTÉ, *Les agents d'autorité et les collectivités locales*, Rabat, Mémoire de 3<sup>e</sup> Cycle, ENAP, 1974-1975, p. 43 et sq.

(16) L'image de la toute-puissance du gouverneur figure, bien que souvent de manière implicite, dans la plupart des études citées à la note 13.

(17) Cette capacité à verrouiller l'accès au Centre découle directement de l'article 5 du dahir de 1977 relatif aux attributions des gouverneurs. Cet article dispose en effet que « le Gouverneur coordonne les activités des services extérieurs des administrations civiles de l'État ainsi que celles des établissements publics ».

(18) Cette position a été inaugurée par A. Cherkaoui, (1968, *op cit*), puis développée par S. Belbachir, (1969, *op cit*) avant d'être formalisée dans le manuel de J. Gargagnon et M. Rousset, (1970, *op cit*) Elle structure la plupart des travaux ultérieurs sur la gestion locale.

l'observation empirique fait ressortir des rapports de complémentarité et de complicité entre ces deux pôles majeurs de la vie politique locale.

Ainsi, dans les discours du gouverneur, l'accent est-il souvent mis sur la solidarité, le destin commun, l'intérêt général, l'image de marque de la ville, l'harmonie de la collectivité. Par cette rhétorique du « bien commun » local, le gouverneur tend à réduire la distance qui sépare la représentation du pouvoir de la représentation des populations (19), en essayant de démontrer, par la parole et par les actes, que préfecture et conseil municipal ne constituent qu'un seul corps dont lui, gouverneur, serait l'âme et l'esprit (20).

La localisation des institutions d'où émanent les pouvoirs locaux peut, à son tour, être éminemment symbolique, par exemple lorsque, comme à Salé – mais c'est aussi le cas à Bouznika ou à Sidi Slimane –, c'est le même bâtiment qui abrite et le siège de la préfecture et celui du conseil municipal, illustrant ainsi de façon particulièrement explicite l'unicité du pouvoir local.

Au total, il est acquis que c'est pour mieux paraître incarner les intérêts locaux que le gouverneur évite le conflit avec le conseil municipal, recherchant plutôt son appui et sa collaboration, et que c'est, finalement, avec un réel intérêt qu'il voit émerger un président-député. En organisant le réseau des notables locaux, celui-ci facilite en effet considérablement leur mobilisation par le gouverneur ; la recherche de compromis extra-réglementaires s'en trouve alors sensiblement facilitée. De cette manière, le notable assume ainsi une partie du travail d'intégration de l'action locale aux projets centraux et de synthèse de la multitude d'initiatives locales qu'il a à connaître – travail qui est normalement du ressort du gouverneur. Il arrive même – c'est le cas à Bouknadel, comme à Bouznika ou à Tiflet –, que le président-député éclipse totalement le *caïd*. Ici, c'est le président du conseil qui dirige les débats du conseil municipal, propose les solutions et inspire les décisions. A Bouknadel, l'agent d'autorité (*caïd*) n'assiste même pas aux délibérations du conseil ; à Tiflet ou à Bouznika, il se contente de suivre les débats et enregistre les compromis (21).

(19) Voir WORMS (J.-P.), *art. cit.*, p. 255.

(20) « Nous sommes tous prêts à collaborer et à œuvrer pour réduire l'intensité des problèmes posés et leur trouver les solutions adéquates dans un proche avenir : que Dieu nous aide ! ». Propos du gouverneur *in* procès-verbal de la session du Conseil municipal de Salé, février 1983.

– « Certains élus ont soulevé des questions à propos de l'habitat clandestin ( ) ; la réponse a consisté à les tranquilliser des solutions sont en train d'être étudiées par les autorités provinciales en collaboration étroite avec le Conseil municipal et qui concilieront l'intérêt des habitants avec l'intérêt général » Propos de l'agent d'autorité, *in* lettre du *khalifa* au gouverneur, 28 octobre 1983.

– « Le Conseil et l'autorité locale déploient des efforts communs pour que Salé dispose de Plans d'Aménagement ». Procès-verbal du conseil municipal de Salé, session de février 1981, p. 48.

– « En réalité, le Conseil et l'autorité locale déplorent le développement de l'habitat clandestin ». Procès-verbal du conseil municipal de Salé, session d'août 1981, p. 9.

– « Je voudrais répondre aux remerciements de Messieurs les conseillers qui ont bien voulu mettre en exergue nos efforts. Pour eux, je dirai que celui qui accomplit son devoir n'a pas besoin d'être remercié. En fait, on doit tous remercier la Préfecture et le bureau du Conseil qui travaillent en coordination avec nous ». Propos du gouverneur, procès-verbal du conseil municipal de Salé, session d'avril 1985, p. 21.

(21) En droit, la direction des débats est une responsabilité partagée entre l'autorité de tutelle (le gouverneur, le *Pacha* ou le *Caïd*) et le président du conseil communal. Dans les petites communes, c'est généralement le *caïd* qui assure ce rôle.

La situation est néanmoins sensiblement différente dans les grandes agglomérations telle que Salé, où la présence affirmée du gouverneur pèse sur le déroulement des séances du conseil municipal, sans qu'elle soit toutefois toujours susceptible de contrecarrer la prépondérance du président de ce conseil.

Par ses possibilités d'accès au Centre, le président-député heurte constamment la volonté de «verrouillage» (22) du gouverneur, pour lequel ce président-député, en raison de son activité parlementaire et partisane, représente un danger permanent de politisation des problèmes locaux. Mais c'est précisément cette menace qui incite le gouverneur à rechercher des compromis pour que les problèmes traités ne débordent pas le cadre local. Ce jeu complexe de positions respectives explique que, le plus souvent, les rapports entre le gouverneur et le président-député ne soient pas systématiquement aussi conflictuels que ce à quoi l'on pourrait s'attendre; de fait, il est possible de dégager plusieurs cercles d'intérêts communs entre ces deux sources du pouvoir local.

Comme le président-député, le gouverneur a intérêt à la mise à l'écart des normes centrales. Les problèmes locaux sont posés en termes d'intérêts pour la commune et non de conformité avec la législation. L'affirmation du bien commun de la ville, de la préservation de son harmonie, l'emporte sur toute autre considération. D'ailleurs, la marginalisation du droit renforce le pouvoir du gouverneur comme elle amplifie celui de l'élu : c'est donc à tort que beaucoup d'analystes ne voient dans le gouverneur qu'une simple autorité exécutive (23); il est non seulement le maître de la préfecture et l'âme du conseil municipal, mais aussi et surtout «l'esprit des lois (24) : il sait à quel moment une règle centrale ne doit pas s'appliquer» (25).

(22) «Verrouillage» de l'accès de l'élite locale au Centre. Ce verrouillage se traduit par le fait que, en principe, tous les dossiers passent par le gouverneur et que tous les contacts s'effectuent par son intermédiaire.

(23) Examinant les pouvoirs du gouverneur, J. Gargagnon et M. Rousset écrivent, «L'analyse de ses attributions montre que celles-ci lui permettent d'agir sur trois plans essentiels : l'information de l'Assemblée, la préparation de son travail et l'exécution de ses décisions», *op. cit.*, 1970, p. 74 et sq.

(24) S'adressant en 1985 aux gouverneurs qu'il vient de nommer, le Chef de l'État a déclaré : «La mission qui vous incombe est particulièrement sacrée du fait même qu'elle découle directement de la mission du Souverain du pays, Amir Al Mouminine, et les dahirs que nous venons de vous remettre ne sont que le prolongement de l'acte d'allégeance que Nous assumons. Nous venons donc de vous confier cette responsabilité, craignez Dieu dans l'exercice de cette responsabilité». Cité dans *Le Matin du Sahara* du 15 octobre 1985. A aucun moment, dans ce discours, le Chef de l'État n'a parlé d'autorité exécutive.

(25) Les propos du gouverneur de Nador sont très significatifs à cet égard. S'adressant au conseil municipal de cette ville, il déclare : «Nous regrettons tous la situation dans laquelle se trouve la ville du point de vue de la construction (...), notre Conseil se trouve devant deux alternatives : soit qu'il décide d'appliquer rigoureusement la loi et cette attitude présente des avantages, mais aussi de graves inconvénients, soit qu'il décide de traiter le problème de l'habitat avec souplesse et accorde des facilités aux citoyens qui veulent construire leur logement (...). Je propose à votre Conseil qu'il entreprenne une étude générale de tous les secteurs de la ville pour déterminer les zones dans lesquelles les règles d'urbanisme pourraient être assouplies, voire éventuellement mises à l'écart (...), et les zones où elles doivent s'appliquer rigoureusement (...). Je puis vous assurer que tous les services et les moyens de la Province sont à votre disposition pour élaborer cette étude (...). Nous devons simplement éviter les problèmes politiques et viser à servir la ville et l'intérêt de ses habitants (...). Procès-verbal de la réunion du conseil municipal de Nador, session d'avril 1984, p. 45-46



Pour leur part, certains présidents-députés, tels ceux de Salé ou de Bouknadel, ont fondé leur carrière en marge de la légalité (26). Leurs attaques envers les lois jugées inadéquates, leur caractère sclérosé, vétuste, abstrait, sont souvent plus virulentes (27) que celles du gouverneur, que ses responsabilités officielles obligent à une certaine retenue. Si le gouverneur veut être l'esprit des lois, l'élu est tout simplement la personnification de l'irréductibilité des intérêts locaux ; et si, au niveau central, il n'existe que des lois générales, à l'échelon local, il n'y a que des spécificités locales.

Cette résistance à la centralité prend parfois l'aspect d'une collaboration implicite, mais effective, entre gouverneur et président-député. Ainsi, à Salé, durant l'année 1981, des directives fermes et pressantes ont été données par le Centre (28) au gouverneur pour la destruction de certains quartiers clandestins dont les constructions commençaient à s'étendre le long de quelques grands axes routiers. La réaction de l'autorité provinciale fut lente et timide. Arguant de l'absence de moyens (29), le Pacha (30) sollicite l'appui du conseil municipal. La réponse de celui-ci fut un refus catégorique : il condamna les opérations de destruction, sous prétexte du caractère inadapté de la loi, et appela à sa modification (31).

L'inertie des autorités provinciales, jointe à l'hostilité des élus, a créé une sorte de consensus local qui a neutralisé les effets des directives centrales.

Le développement des illégalités urbaines exige ainsi un consensus local, qui n'est en fait que la convergence des intérêts des notables, des élus et des représentants locaux de l'Administration locale (32). La notion d'illégalité apparaît donc intimement liée à celle de « réseau ».

(26) Les présidents des conseils municipaux de Salé et de Bouknadel sont des notabilités-types dont la source du pouvoir procède du lotissement de quartiers clandestins.

(27) « Les textes juridiques doivent être révisés à la lumière de la pratique. A force de vouloir appliquer intégralement le dahir de 1952 relatif à l'Urbanisme et celui de 1953 relatif aux lotissements, les services administratifs ont abouti à un résultat inverse » Propos du président du Conseil municipal de Salé, procès-verbal de la session d'août 1981 du Conseil, p. 4. Pour sa part, le secrétaire du Conseil affirme : « Les procédures administratives et techniques suivies pour obtenir un permis de construire et de lotir sont complexes ( ) L'application du droit est difficile pour le public. Les responsables doivent faire preuve d'une souplesse suffisante », *ibid.*, p. 4.

(28) A la suite d'un discours du chef de l'État à l'occasion duquel il qualifie Salé de « catastrophe urbaine », des instructions furent données aux autorités locales pour prendre les mesures qui s'imposaient », *ibid.*, p. 10.

(29) « Les services de la Province ne peuvent à eux seuls opérer toutes les destructions nécessaires ( ... ), l'essentiel du personnel est affecté à des opérations de maintien de l'ordre ( ... ) Ceux qu'on envoie pour opérer des destructions nous reviennent avec quelques morceaux de béton et de bois sans avoir pu accomplir complètement leur mission ( ... ) La participation de la Municipalité est donc nécessaire ». Propos du *pacha in* procès-verbal de la réunion du conseil municipal de Salé, session d'août 1981, p. 12.

(30) Le *pacha* est un agent d'autorité dont les fonctions consistent essentiellement à contrôler l'activité du conseil municipal.

(31) « Nous ne croyons pas que les destructions soient le meilleur moyen de lutter contre l'habitat clandestin. Seule l'élaboration de plans d'urbanisme permettra de jeter les bases d'une croissance urbaine saine ». Propos du président du conseil municipal de Salé, *in* procès-verbal de la réunion du conseil, session d'août 1981, p. 14-15.

(32) C'est-à-dire, à la fois, les représentants locaux de l'administration locale et les conseils municipaux.

#### IV. Réseaux et illégalités urbaines

Depuis que la sociologie s'est intéressée au système juridique marocain, elle n'a cessé de souligner la faible emprise de celui-ci sur la réalité sociale. Des expressions telles que « droit théorique », droit de « façade », droit de légitimation (33), « droit symbolique », « déréglementation de fait » sont devenues si courantes que rares sont ceux qui cherchent à les vérifier ou à les remettre en cause.

La presse d'opposition n'apporte-t-elle d'ailleurs pas chaque jour des preuves supplémentaires montrant les débordements du pouvoir administratif par rapport aux normes dont il est censé assurer le respect (34)? Qu'il s'agisse du domaine du droit social ou de celui du droit politique, la pratique sociale semble ainsi, au Maroc, irréductible au Droit.

La critique de positions aussi « simplistes » a cependant été déjà faite (35). Nous nous contenterons donc, ici, d'observer simplement le caractère fort général des affirmations que nous avons repérées ci-dessus. Or, si les illégalités commises par le pouvoir administratif sont signalées par différents auteurs, elles ne sont à aucun moment recensées, analysées et décryptées; de ce fait, nous ne disposons d'aucune description de ces illégalités ni d'une typologie qui tenterait de les distribuer en catégories, ni d'un essai d'explication minimale de leurs modes de constitution et de fonctionnement. Elles sont traitées généralement de façon abstraite, sans qu'elles soient rapportées aux différents groupes sociaux qui en bénéficient. La sociologie juridique marocaine semble, en ce domaine, s'arrêter au seuil de l'affirmation de la discordance entre le fait et le droit, alors que ce constat devrait plutôt constituer le point de départ de ses investigations.

Qui peut violer une règle de droit? Quels sont les acteurs sociaux impliqués dans cette relation sociale? Quelle place tient dans ce processus la médiation notabiliaire? Tels sont maintenant les trois points que nous aborderons dans ce dernier chapitre de notre contribution.

##### A. Le rapport des différents groupes sociaux à l'illégalité

La pratique des illégalités ne semble épargner aucun groupe social, chaque catégorie ayant sa zone de déploiement tolérée. Du vendeur ambulancier étalant ses produits sur la voie publique sans autorisation jusqu'au fonctionnaire détournant les fonds publics, du contrebandier jusqu'au patron qui agit comme si le droit social n'existait pas, l'attitude est la même : se soustraire à la règle, transgresser les codes, utiliser les procédures parallèles et trouver son compte dans l'illégalité.

(33) Voir, à ce sujet, Khalid Naciri, L'ambivalence juridique des institutions politiques maghrébines, Communication au Colloque *Droit et environnement social au Maghreb*, organisé par la Fondation du Roi Abdul Aziz Al Saoud à Casablanca du 10 au 12 décembre 1987. Pour un exposé plus complet de ces thèses, voir A Saaf, Droit et État au Maroc de la juridicisation de l'espace néopatrimonial, *Al Asas*, Rabat, (80), juin-juillet, 1987, p. 15 et sq.

(34) EDDAHER (N.), *Le citoyen et l'état de droit au Maroc*. Mémoire de DES de Droit public, Faculté de Droit de Casablanca, 1984, p. 224 et sq.

(35) SAAF (A.), 1987, *art. cit.*

Sans doute l'«illégalisme» de chaque groupe social procède-t-il de motivations sociales et économiques particulières. Les activités informelles auxquelles sont attachées les couches populaires permettent d'assurer la survie d'une grande partie de la population urbaine et contribuent à décharger l'économie publique de prestations sociales que l'État ou les collectivités publiques ne peuvent ou ne veulent attribuer.

La construction clandestine permet quant à elle de résoudre les besoins en logement des catégories inférieures des classes moyennes; depuis longtemps, il s'est ainsi formé, au sein des grandes agglomérations, de véritables zones de *siba* (36) urbaines qui, par les modes d'habiter, de se transporter et de commercer qui y sont dominants, gravitent en marge du Droit.

Cet «illégalisme» nécessaire à la reproduction des couches populaires semble n'être que la contrepartie de l'«illégalisme» de certaines grandes familles faisant partie de l'élite politico-économique et qui, soit disposent de franchises fiscales reconnues, soit se livrent à la fraude, à la contrebande ou à la promotion foncière clandestine. Beaucoup d'entre elles ont ainsi fondé leur enrichissement en marge du Droit.

Bien qu'ils soient donc le fait de groupes sociaux assez contrastés, ces différents types d'«illégalisme» se recoupent souvent, tandis que, en de nombreux points, ils prennent appui les uns sur les autres. Toute une convergence d'intérêts crée, entre l'illégalisme populaire et l'illégalisme des grandes familles, des rapports de complicité et d'alliance. Une grande partie de l'économie informelle et de l'armée des petits revendeurs ambulants est alimentée par les produits de la contrebande, activité où trempent bien des familles bourgeoises. Faut-il alors s'étonner si, lors des événements qui, en 1984, ont affecté les Provinces du nord (37), les couches populaires se sont coalisées, à l'occasion d'émeutes d'une rare violence, pour revendiquer la suppression de la taxe de sortie du territoire et se porter ainsi au secours de la contrebande dont les bénéficiaires profitent pourtant à d'autres catégories sociales que celles dont les manifestants relevaient majoritairement.

Dans le domaine de l'urbanisme, enfin, les formes d'interpénétration sont encore plus évidentes, et c'est au sein des catégories inférieures des classes moyennes que les grands propriétaires fonciers de Salé ont trouvé les clients qui leur ont permis de vendre illégalement, au détail, des terrains classés par les règlements d'urbanisme en zone agricole. Et c'est en organisant les petits acquéreurs en amicales qu'ils sont parvenus à équiper ces terrains et à protéger ces quartiers contre les menaces de destruction que faisait peser sur eux l'Administration locale.

(36) La notion de *siba* désigne, dans le Maroc précolonial, les parties du territoire marocain qui, tout en reconnaissant la légitimité et l'autorité spirituelle du Sultan, refusent de payer l'impôt et de se soumettre aux agents du *Makhzen*. Le terme est utilisé ici par analogie, pour caractériser les immenses périphéries urbaines qui naissent et se développent en marge du Droit.

(37) Les émeutes de 1984 procédèrent de rumeurs faisant état d'une augmentation des prix et des droits d'inscription au baccalauréat. A Marrakech, des grèves scolaires dégénérèrent en scènes d'émeutes. L'agitation s'étendit à une cinquantaine de villes et prit une tournure insurrectionnelle dans les Provinces du nord (Tétouan, Nador, Al Hoceima) où les troubles sociaux se prolongèrent durant plus d'une semaine. Dans les principales villes de ces provinces, le mécontentement fut aggravé par l'annonce de l'établissement d'une taxe de 500 DH de sortie du territoire qui pénalisait principalement les petits commerçants de produits de contrebande effectuant des navettes journalières entre ces villes et les enclaves espagnoles (Ceuta, Melilla).

### **B. L'importance des réseaux notabilaires**

L'illégalité crée des rapports sociaux complexes. Le cas de Tabriquet-Nord montre que la constitution et le développement d'un espace urbain en dehors du droit ont mis en rapport des acteurs aussi variés que les grands propriétaires, les franges inférieures des classes moyennes, les autorités locales, le conseil municipal. C'est pourquoi, souvent, l'illégalité, pour devenir une pratique socialement tolérée, doit se dérouler dans le cadre de réseaux qui sont connectés les uns aux autres (38). L'illégalité ne peut donc être que très rarement le fait d'un acteur isolé. La volonté d'éviter les sanctions conduit souvent les acteurs illégaux à s'inscrire dans des réseaux de soutien, de couverture, d'allégeance, de complicité et d'alliance. Dans le domaine de l'urbanisme, par exemple, personne, en tant qu'individu, ne peut construire sur une place, une voie publique, sans autorisation légale ; aucun quartier clandestin ne peut se développer en bordure d'un boulevard ou d'une route principale. Les pratiques illégales en milieu urbain semblent ainsi avoir leur propre géographie : ce n'est pas sur n'importe quel terrain périphérique qu'il est possible de construire en bafouant le droit.

Mais si les réseaux sociaux sont une condition nécessaire à la mise en œuvre de ces pratiques illégales, ils ne peuvent jamais se constituer, et encore moins perdurer, s'ils ne prennent pas appui sur l'appareil d'État. C'est bien ce qui explique l'acharnement manifesté par les notables de Tabriquet-Nord, pour mener à bien leurs entreprises frauduleuses, à s'appuyer sur le conseil municipal de Salé et à concentrer entre leurs mains tous les postes de la représentation locale.

Toutefois, l'appui de l'Administration ne vaut pas nécessairement accord explicite. Il signifie plutôt que l'État tolère les pratiques illégales et qu'il peut justifier cette tolérance (39). Il n'en implique pas moins une reconnaissance de la représentativité des réseaux et il fournit la preuve de la prédisposition de l'Administration à négocier avec eux le contenu des normes centrales. Mais ce type de rapport entre l'Administration et les réseaux établis agissant dans l'illégalité oblige bien le chercheur à reconsidérer la fonction du droit au niveau local. En urbanisme, il semble que la signification profonde de la règle juridique soit de conférer à l'autorité un attribut, une capacité d'agir sur les rapports sociaux. Mais cette capacité est toute virtuelle. Elle n'est pas applicable forcément et dans tous les cas. La règle est un attribut utilisable dans le cadre d'une négociation. Sans doute convient-il d'être, ici, très nominaliste : la règle de droit ne vaut pas comme moyen de mesure des comportements et guère non plus comme dispositif de répression consacrant le triomphe de la puissance publique et la capitulation des « puissances privées ». Elle est plutôt un cadre de négociation entre autorité locale, grands propriétaires et petits acquéreurs. En ce sens, la notion d'« illégalité locale » doit être fondamentalement reconsidérée ;

(38) Les grands propriétaires fonciers de Tabriquet-Nord organisent les petits acquéreurs en amicales, investissent le conseil municipal, se font représenter au parlement

(39) L'habitat clandestin et son extension sont présentés par l'Administration comme une conséquence inéluctable de l'exode rural et d'un taux de croissance démographique excessivement élevé.

on en donnera pour preuve le nombre considérable de situations d'« illégalité urbaine » et le rythme exceptionnellement rapide de leur progression. Tout porte à croire qu'il s'agit là d'autant d'arrangements, conclus à partir de la loi et recouvrant des enjeux financiers où les intérêts des propriétaires et des tranches inférieures des classes moyennes s'interpénètrent de bien des façons.

Il apparaît en définitive que l'illégalisme semble être une condition de fonctionnement du système politico-administratif local. Le caractère extrêmement rigide des règles centrales implique l'existence de réseaux de médiation qui adaptent l'uniformité de la norme du Centre à l'hétérogénéité des contextes périphériques. Ainsi, c'est dans le projet centralisateur de l'État que prend naissance le pouvoir notabiliaire.

### ***C. Réseaux et médiation notabiliaire***

La contradiction entre une Administration dont les règles de fonctionnement sont centralisées et rigides mais dont les moyens d'action sont faibles, et un cadre urbain hétérogène où s'expriment des demandes de plus en plus souvent insatisfaites, ou mal satisfaites, est résolue par le développement des réseaux notabiliaires qui se constituent à l'intersection de l'appareil bureaucratique et de la société civile. Ces réseaux remplissent donc la fonction de relais entre l'Administration et le milieu urbain.

Ainsi, après avoir assumé la satisfaction d'une grande partie des besoins en logement des tranches inférieures de la classe moyenne, les notables de Tabriquet-Nord ont-ils demandé, et obtenu, le lancement de la procédure de régularisation du quartier qui n'est en fait qu'un processus de négociation des conditions de son alignement sur les règles d'urbanisme. Par le biais de cette négociation, le quartier se trouve de nouveau « rebranché » sur les circuits de la décision administrative.

La médiation notabiliaire a donc conduit à un double résultat :

- d'une part la satisfaction des besoins en logement d'une partie de la population slauie, grâce aux ventes de lots « à prix réduits » opérées par les propriétaires fonciers ; ainsi a été comblée la défaillance de l'État ;
- d'autre part la réintégration de l'espace urbain ainsi créé dans les processus de la décision administrative.

Il s'agit là des deux fonctions principales des réseaux notabiliaires : la fonction de substitution et la fonction d'intégration.

Il convient de préciser, cependant, que la médiation notabiliaire n'est pas nécessairement exercée par procuration ou délégation. Un relais ne se constitue pas par un acte intentionnel ou par décision administrative. C'est le mouvement incessant des rapports de force qui traversent la société urbaine qui développe des points d'articulation, des zones de convergence d'intérêts qui, au bout du compte, parviennent à s'imposer à l'Administration et à devenir des points d'appui de l'action bureaucratique. Aussi un relais n'est-il fonctionnel qu'à la condition d'avoir un solide enracinement sociologique, de disposer d'une réelle représentativité et d'être un vecteur de l'autonomie locale. Ce sont ces trois points par lesquels nous allons terminer notre analyse.

### 1. L'enracinement sociologique des relais notabiles

Un notable est le produit de son milieu. Son enracinement social tire souvent son origine et sa force de la solidité de son ancrage terrien. Il s'agit là d'une constante dans l'histoire des pouvoirs locaux au Maroc. La plupart des relais qui assureraient jadis la jonction du *Makhzen* avec ses marges périphériques, qu'il s'agisse des *chorfas* ou des *grands caïds*, disposaient de bases terriennes considérablement étendues (40). Le patrimoine foncier, par son étendue et son ancienneté, confère à son possesseur les moyens de marquer durablement et de façon décisive les rapports sociaux avec son entourage. Ces attributs sont encore plus efficaces en milieu urbain, parce qu'ici l'emprise foncière ne tarde pas à se transformer en mainmise sur une partie de la ville (construite).

L'importance du déficit en logements a conduit vers les notables de Tabriquet-Nord d'importants contingents de citoyens ; ces notables sont devenus les pourvoyeurs de lots des populations à bas revenus. Autrefois intercesseurs entre Dieu et les paysans, aujourd'hui logeurs des citoyens pauvres ou appauvris, les notables, par leurs actions de « bienfaisance », ont tissé autour d'eux tout un faisceau de rapports d'assujettissement qui a renforcé leur enracinement dans le milieu et leur pouvoir mobilisateur.

D'ailleurs, les premières noyaux d'habitation se sont formés autour des grandes demeures des notables du quartier. Même actuellement, leurs héritiers résident toujours dans le quartier et continuent comme par le passé à le structurer, à faire converger vers eux toutes les revendications des petits acquéreurs et à les défendre auprès de l'Administration.

### 2. La représentativité des relais notabiles

Ce trait découle du précédent. En se fondant dans le milieu, le relais notabiliaire devient l'expression d'un ensemble d'intérêts dont il constitue le point d'articulation.

A Tabriquet-Nord, il n'est pas possible de dissocier les intérêts des petits acquéreurs de ceux des notables du secteur. Chaque action des seconds sécurise les petits acquéreurs et chaque revendication de ces derniers élargit le champ d'action des notables.

Cette interpénétration d'intérêts a conféré aux familles des notables, aux yeux des Tabriquains, une représentativité indiscutée qui s'est traduite dans le cadre des amicales avant de l'être au sein du conseil municipal et du Parlement.

(40) L'accumulation foncière était à la base du développement du pouvoir caïdal. Voir à ce sujet, R. MONTAGNE, *Les Berbères et le Maghzen dans le Sud du Maroc*, Paris, Librairie Felix-Alcan, 1930, p. 345. Les immatriculations effectuées par le Caid Glaoui au début de la période coloniale délimitent une bande de territoire continu allant de Ouarzazate jusqu'à Marrakech - cf. P. PASCON, *le Haouz de Marrakech*, Rabat, éd. marocaines et internationales, Paris, Editions du CNRS, 2 tomes, 693 p + 163 p. d'annexes en arabe (cf. p. 232 et sq.). L'accumulation terrienne a également participé à la constitution du pouvoir des *zaouias*. L'ascendance mystique, le *jah*, le *charifisme*, prédisposaient à l'exercice de la médiation politique, mais, à eux seuls, ils ne le garantissaient pas. L'appropriation d'un territoire et des ressources qu'il contenait était un corollaire obligé, représentant une condition indispensable au passage du champ religieux au champ politique - cf., P. PASCON, A. ARRIF, D. SCHROEDER, M. TOZY et H. VAN DER WUSTEN, *La maison d'Illigh et l'histoire sociale du Tazerwalt*, Rabat, SMER, 1984, 224 p. (cf. p. 20), et G. LAZAREV, Structures agraires et grande propriété en pays Hayaina. *Revue de Géographie du Maroc*, (5), 1966, p. 42.

Cette forte implantation des notables parmi la population a fonctionné comme une barrière à la pénétration des partis politiques dans le quartier. Ainsi, malgré ses efforts pour prendre en charge une partie des revendications des Tabriquains lorsqu'elle a eu la responsabilité de la gestion du conseil municipal entre 1977 et 1983, l'USFP (Union Socialiste des Forces Populaires) (41) n'a pu concurrencer la représentativité de la famille de Cheikh M.F. N'ayant pas de structures dans ce quartier, ce parti n'est pas parvenu à détourner à son profit les courants de sympathie, d'estime et de respect qui, depuis longtemps, convergeaient vers la famille de Cheikh M.F. et qui étaient fondés non pas tant sur des affinités idéologiques que sur la défense d'intérêts communs. Le conseil municipal ne pouvait compter, quant à lui, que sur les résolutions qu'il votait...

Analysant les attitudes politiques des populations vivant dans des quartiers clandestins, J. Waterbury écrivait : « On y voit souvent un lieu privilégié pour le recrutement de la gauche. On ne peut accepter ce point de vue sans faire quelque réserve, car il implique que les habitants des bidonvilles constituent un prolétariat au sens européen. Or ce n'est pas le cas » (42); et le même auteur continuait ainsi : « L'habitant des bidonvilles (...) n'est ni l'extrémiste ni le prolétaire aliéné que certains aimeraient voir en lui. En fait, il est tout à fait capable de docilité » (43). Ces remarques sont encore plus pertinentes si on les applique à Tabriquet-Nord, quartier dont une grande partie des chefs de ménage sont fonctionnaires, statut qui ne les prédispose guère à la contestation. Leur regroupement autour des notables est d'ailleurs la conséquence d'un apolitisme bien marqué, de la croyance en l'efficacité de la démarche de ces notables et de l'imbrication de leurs intérêts avec ceux de ces derniers.

C'est en raison du solide appui dont ils disposent dans le quartier que l'Administration a engagé avec les notables des négociations pour assurer le retour de Tabriquet-Nord à la légalité.

(41) L'USFP est le principal parti d'opposition au Maroc [N.B : il ne l'est plus depuis mars 1998].

(42) WATERBURY (J.), *Le Commandeur des Croyants . la monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF, 1975, p. 227

(43) *Ibid*, p. 230. Ce sont en effet les émeutes urbaines de Casablanca en 1965 qui ont été à l'origine de la diffusion de l'idée que le bidonville était un lieu de fermentation révolutionnaire. Curieusement, ce fut le ministère de l'Intérieur qui a contribué à donner une expression « théorique » à cette thèse . dans un document publié en 1970 par le Centre d'Expérimentation, de Recherche et de Formation (CERF), organisme dépendant de ce ministère, on peut lire ce qui suit à propos des bidonvilles : « Parce qu'il est le plus déshérité, ce public est potentiellement le plus contestataire » Certains propos du ministre de l'Intérieur de l'époque, le général Oufkir, sont encore plus explicites à ce sujet : il considère en effet que la lutte contre le Bidonville est motivée par des considérations « politiques, parce que l'insécurité qui caractérise l'existence d'un bidonvillois, par exemple, peut être la source de gestes désespérés » in, *La position du ministre de l'Intérieur à l'égard des problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement régional : une nouvelle stratégie*. Document du ministère de l'Intérieur, Rabat, 1970. Actuellement, la thèse du caractère potentiellement révolutionnaire des quartiers clandestins est entretenue par certaines personnalités de l'USFP. Voir, à cet égard, Mohamed Guessous, Misère de Yacoub el Mansour ou le renouvellement de la marginalisation, article in *Itihad Ichtraki*, (1358), 24 avr. 1987. [Nota : Yacoub el Mansour est un quartier périphérique de Rabat, ancien grand bidonville]

### 3. La médiation notabiliaire : un vecteur de l'autonomie locale ?

On a souvent identifié le notable à un commis qui serait à la merci des manipulations administratives (44). C'est là une vision assez réductrice du rôle de la médiation notabiliaire. Le pouvoir notabiliaire ne vient pas « d'en haut », il n'est pas une pure création administrative. Disposant d'un solide enracinement sociologique et d'une réelle représentativité, le relais notabiliaire émerge « d'en bas » pour défendre à la fois ses intérêts propres et ceux de ceux qu'il représente.

Cette fonction de relais implique toujours une marge d'autonomie et c'est cette autonomie qui rend possible la négociation avec l'Administration.

C'est en agissant pour leur propre compte et pour élargir le champ de leurs opérations que les notables ont entrepris de négocier la régularisation de Tabriquet, en s'appuyant dans ce but sur les petits acquéreurs organisés en amicales. Ils sont ainsi parvenus non seulement à empêcher les destructions des habitations en situation illégale, mais également à détourner l'interdiction de construire en redéployant leurs activités à l'extérieur du périmètre municipal. Les notables ne réintègrent pas la légalité dans n'importe quelles conditions. Ils exigent la consécration juridique des structures actuelles du quartier et la prise en considération de leurs intérêts dans les projets d'urbanisme futurs : ils ont revendiqué et obtenu le lancement de la procédure de régularisation et la création d'une ville nouvelle à Bouknadel, ce qui implique, dans ce dernier cas, pas moins que la possibilité légale de transformer les terrains agricoles situés au Nord de la commune en lotissements urbains (45).

\*  
\*\*

La médiation notabiliaire recouvre donc des processus de négociation ponctués par le marchandage, les pressions, les ruptures et les menaces. Elle n'amplifie pas les stratégies du Centre, elle exprime plutôt et cristallise toutes les irréductibilités périphériques.

En effet, lorsque l'Administration recourt à la médiation notabiliaire, les mécanismes de la centralité, avec leur jeu de la loi et de l'interdit, se trouvent atténués, voire même écartés. Ce qui est en effet désormais recherché, ce n'est plus l'application des règles d'urbanisme définies par le Centre, mais l'adaptation de l'action administrative aux spécificités périphériques. L'accent est mis par l'Administration non plus sur la norme, mais sur la recherche du consensus local.

(44) Dans l'introduction à sa thèse, Rémy Leveau écrit « L'hypothèse de base est la suivante pour enrayer une évolution incertaine qui l'aurait réduite à un rôle symbolique en transférant la réalité du pouvoir à un parti dominant, la monarchie a restauré le pouvoir des élites locales qui lui apportaient, en retour, le soutien du monde rural », in *Le fellah défenseur du Trône*. Paris, PUF, 1985. Un peu plus loin, il ajoute « Un réseau complexe d'intermédiaires (...) avait été mis en place, en particulier après 1960, par le ministère de l'Intérieur, pour s'assurer le soutien politique des campagnes (*ibid.*, p. 61). Les thèses de R. Leveau ont profondément marqué les recherches en sciences administratives au Maroc. Même les travaux les plus récents continuent encore à s'en inspirer.

(45) Cf. procès-verbal de la réunion du conseil communal de Bouknadel, session extraordinaire de décembre 1983, p. 6.



# L'INTERMÉDIATION SOCIALE DANS LE CAS DES QUARTIERS D'HABITAT ILLÉGAL À GUELMA ET CONSTANTINE (ALGÉRIE)

**Abderrahim HAFIANE\***

Les études menées sur les processus d'urbanisation informelle, se traduisant par la production d'un habitat illégal, ont montré que cet habitat est le lieu de formation d'une nouvelle urbanité et le lieu d'apparition de formes d'organisation des habitants à travers la constitution de multiples réseaux prenant en charge les situations diverses découlant de l'illégalité de cet habitat ou de ses spécificités sociales, économiques et urbanistiques.

En l'absence d'un mouvement associatif régulateur, ces réseaux ont donné naissance à des comités de quartier, créés parfois à partir de conjonctures déterminées.

L'ampleur que revêt ce type d'habitat et sa généralisation à l'ensemble des grandes agglomérations constituent pour les divers acteurs de la ville l'une de leurs préoccupations principales, face auxquelles ils adoptent des stratégies et des objectifs souvent antagoniques. Pour les institutions urbaines, il s'agit de contrôler et de gérer le développement de la ville et l'insertion des actions dans une normalité officielle. Pour les planificateurs et les urbanistes, la préoccupation est d'organiser, de structurer et de planifier l'espace de la ville à travers ses diverses composantes et selon une normalité technique. Pour la population de l'habitat illégal, l'objectif est d'acquérir les éléments de l'urbanité pour accéder au statut de la citoyenneté réelle par la revendication de droits successifs : du droit à la ville, par la possibilité d'accès au logement en milieu urbain, au droit dans la ville, par le bénéfice des équipements et infrastructures, au droit sur la ville par la représentativité, source de légitimité.

La mise en adéquation de ces différentes stratégies portées par les divers acteurs de la ville suppose la recherche des mécanismes permettant leur articulation ; d'où il découle la nécessité de prospecter les formes d'organisation des rapports entre les acteurs urbains à travers l'intermédiation sociale. Les pratiques des habitants font apparaître plusieurs formes de médiation sociale. Selon le cas, cette médiation évolue soit vers un rapport « positif » avec les institutions urbaines (intégration), soit vers un rapport conflictuel (identité de groupe ou de quartier) qui peut avoir des prolongements dans le champ politique tel qu'il s'est développé ces dernières années.

Pour illustrer ces diverses situations, nous avons retenu deux cas qui représentent des formes d'organisation de la population dont l'impact sur la ville est différent. Le premier cas est celui d'Oued Skhoun à Guelma, quartier

---

\* Architecte-urbaniste, Annaba, Algérie

Une version de cet article est parue in *Citoyenneté urbaine et intermédiation sociale*, F. NAVEZ-BOUCHANINE et A. HAYOT, (coord. scientifique), Actes du séminaire des 17, 18 et 19 avril 1996 à Rabat, Marseille, coll. Villes et territoires méditerranéens, 1997, p. 52-55.

d'habitat illégal dont le noyau originel est apparu à la fin de la période coloniale ; le second est celui de la cité Benchergui à Constantine, habitat illégal de création récente. La différenciation de ces deux formes d'intermédiation sociale est inhérente aux processus de genèse des « quartiers » et des modalités de fonctionnement de l'intermédiation sociale qui y prévalent.

### **La formation de l'entité spatiale**

L'origine du quartier d'Oued Skhoun remonte à la réalisation avant 1962 d'une cité de recasement et à l'apparition de petits noyaux de regroupement de la population rurale des environs de la ville de Guelma, déplacée par les autorités coloniales. Après 1962, la population déplacée regagne ses lieux d'origine. Avec le lancement des grands travaux (bâtiment et industrie), on assiste à un retour en ville de la population rurale, sans qu'il y ait création d'infrastructures d'accueil. Oued Skhoun, du fait de ses caractéristiques d'espace rural en périphérie de la ville, constitue le site d'accueil de cette population.

Le quartier actuel s'est formé progressivement par la jonction de plusieurs noyaux constitués en *mechtas* (hameaux). C'est d'abord un habitat rural, d'aspect précaire, qui s'est transformé en quartier urbain, puis en « ville dans la ville » ; chaque cité se singularise par sa toponymie qui renvoie au nom du propriétaire foncier originel. En 1987, le quartier était occupé par environ 30 000 habitants pour une population urbaine de 85 000 habitants. En 1994, la population d'Oued Skhoun représentait plus de la moitié de la population de la ville de Guelma.

La cité Benchergui à Constantine représente une forme récente d'habitat illégal qui correspond à une dynamique interne à la ville. La cité a commencé à se développer en 1977-1978. L'habitat illégal constitue, dans ce cas, une étape d'implantation définitive en ville d'une population ayant transité par d'autres espaces urbains. La cité représente actuellement un quartier important en périphérie de la ville de Constantine.

### **La constitution du voisinage et les formes d'intermédiation sociale**

#### ***Oued Skhoun***

Dans le cas d'Oued Skhoun, le voisinage s'est essentiellement constitué sur la base d'un regroupement familial ou de l'exode rural d'une population partageant une même origine géographique. Ce sont, au départ, des regroupements reconstituant les *mechtas* (hameaux), que ce soit au niveau de la forme spatiale ou de l'organisation sociale. Les rapports entre regroupements sont d'abord des rapports de personnes âgées ou disposant d'autorité morale.

L'évolution spatiale des regroupements en plusieurs cités, dont la toponymie réfère aux propriétaires fonciers, a introduit une nouvelle échelle de rapports qui fait appel à des compétences individuelles liées au circuit économique urbain et, particulièrement, à celui du bâtiment. Ces compétences permettent de gérer la préservation des cités face aux actions possibles des

institutions urbaines et de mettre en place un réseau d'activités liées aux travaux de construction et de viabilisation primaire. Les rapports avec les institutions urbaines sont caractérisés par la défense du droit à l'espace, du droit à l'existence ; d'autant plus que le site a fait partie, en 1978, d'un projet de Zone d'Habitat Urbain Nouvelle (ZHUN).

L'évolution, à partir de 1985, des cités en un ensemble homogène projette le site d'Oued Skhoun comme une réalité physique marquant l'image de la ville, voire dominant son espace.

La dimension prise par Oued Skhoun et son rapprochement du tissu urbain ancien ont introduit une nouvelle échelle d'intermédiation qui implique de nouveaux rapports avec les institutions urbaines et qui conduit à la définition de « compromis » entre différentes stratégies. Le décret du 13 août 1985, tout en permettant la régularisation des « constructions illicites », exige cependant, en contrepartie de la réalisation des infrastructures de base, un apport financier de la part des habitants équivalent à la valeur du terrain.

Si, à l'échelle du pays, on enregistre un faible pourcentage de régularisation depuis 1986, à Oued Skhoun, le taux atteint, en 1992, 90 % des constructions réalisées. Il semble que cette situation spécifique s'explique par les mécanismes qui y ont eu cours. Avec l'évolution sociale d'Oued Skhoun, une génération d'habitants s'est en effet progressivement insérée dans le circuit économique et administratif de la ville ; elle a investi différentes structures étatiques ou a été élue dans les collectivités locales. De ce fait, les comités créés dans les différentes cités d'Oued Skhoun ont trouvé des appuis auprès de compétences individuelles sensibilisées au vécu quotidien de la population et soucieuses de la faire accéder à l'exercice d'un droit sur la ville qui passe, d'abord, par l'élimination de l'image qui a caractérisé Oued Skhoun pendant longtemps.

Pour les autorités, il s'agit de se conformer aux lois et règlements. Pour les habitants d'Oued Skhoun, l'objectif est d'accéder, à travers les comités de quartier, aux infrastructures de base. Pour les responsables élus, résidant à Oued Skhoun, l'objectif est d'insérer, à travers les actions menées sur le terrain, Oued Skhoun dans la nouvelle problématique urbaine. Ainsi, de 1986 à 1991 : 90 % des constructions ont été régularisées ; 780 constructions sur 6 500 ont été détruites pour dégager des voies carrossables et reloger la population à proximité ; le raccordement aux réseaux urbains d'eau, d'électricité et de gaz a été réalisé, ainsi que le bitumage des voies et trottoirs. Les collectivités locales ont fourni les moyens de transport et les matériaux ; les habitants ont contribué aux travaux en fournissant la main-d'œuvre.

Pour les autorités locales représentant l'État, l'intervention sur Oued Skhoun constitue la mise en conformité de ce dernier avec la loi et l'insertion de la population dans la légalité. Pour les habitants, organisés en comités de quartier, il s'agissait, à travers l'accès aux infrastructures, d'acquérir les éléments de l'urbanité. Pour les habitants élus ou occupant des postes de responsabilité, dont l'action a été déterminante, il s'agissait d'abord de concrétiser un droit sur la ville par une élimination des signes de marginalité auxquels était soumis leur espace de naissance et de vie, espace auquel ils s'identifient.

De ce fait, et à travers ces différents objectifs et ces diverses actions, Oued Skhoun se retrouve aujourd'hui au centre d'une nouvelle problématique. Quelle centralité urbaine promouvoir? Celle de l'ancien tissu n'est plus fonctionnelle du fait de l'évolution de la ville. Les nouvelles zones d'urbanisation planifiées sont éclatées à travers le site et n'ont aucune cohésion les unes par rapport aux autres. Oued Skhoun, quartier illégal à l'origine, peut-il être le support d'une nouvelle centralité? Telle est la problématique que pose le Plan d'Occupation des Sols (POS) en cours d'élaboration et qui porte essentiellement sur l'espace de jonction entre Oued Skhoun et l'ancien tissu; cet espace est situé à l'emplacement de l'ancien lit de l'oued, transformé depuis 1986 en boulevard.

### ***La cité Benchergui***

Le processus de formation de la cité Benchergui à Constantine est différent de celui d'Oued Skhoun. L'habitat illégal représente ici, pour la population concernée, une étape avancée de son urbanisation. L'accès à l'habitat illégal relève d'une évolution socio-économique à l'intérieur de la ville qui a permis une migration intra-urbaine (résidentielle) à partir des bidonvilles ou de l'habitat dégradé de la médina.

La cité ne s'est pas constituée sur la base d'un regroupement familial, par origine géographique ou par catégories socio-professionnelles déterminées. Les seuls liens existant à l'origine entre les différents habitants sont le recours au marché foncier informel et le site d'implantation. Le voisinage s'est constitué progressivement à partir de nouveaux comportements.

À l'origine du processus de constitution du voisinage, il y a, dans le cas de la cité Benchergui, un propriétaire foncier lotisseur et habitant les lieux. Celui-ci a mis en rapport les nouveaux acquéreurs du terrain en vue de leur permettre d'assurer leur conformité aux règles d'alignement et de mitoyenneté et de définir les travaux de viabilisation communs à effectuer. L'intervention du propriétaire foncier ne s'est pas limitée au transfert de la propriété des lots, mais s'est prolongée à d'autres actions. Il fut le premier lien entre habitants et le premier agent de la constitution du voisinage. Une fois le premier contact entre voisins immédiats établi, les relations ont évolué vers l'entraide dans le domaine de la construction et de l'échange des conseils.

La réalisation des premiers «équipements structurants» de la cité (commerces) a permis la constitution d'un réseau de communication sociale qui n'intéressait à l'origine que les hommes et les enfants. Dans un second temps, et grâce à la circulation de l'information dans ces équipements, la communication s'est élargie aux femmes. Les événements qui se déroulent dans la cité (fêtes, décès) sont autant d'occasions permettant d'établir un réseau secondaire et complémentaire du premier, celui de relations inter-familiales, qui compense la perte des relations sociales établies dans l'ancien habitat.

Le voisinage s'est formé à partir d'une reconstitution d'un tissu social dans un environnement nouveau, par la mise en place de règles sociales, progressivement codifiées et assimilées dans une première phase par les individus isolément, puis se prolongeant au niveau des relations inter-familiales.

La seconde étape de formation du voisinage fut liée au projet de réalisation d'une mosquée, équipement structurant et régulateur des relations élargies à l'ensemble des habitants. Ce projet fut initié par un groupe d'habitants avec la participation du propriétaire foncier (qui a offert le terrain d'assiette). La réalisation de ce projet a permis la participation des habitants à la première œuvre collective du quartier et raffermi les liens de solidarité. La mosquée est devenue le centre de communication, de rencontre et de gestion de l'espace collectif. A partir de là, des actions collectives ont été menées dans la cité : travaux d'assainissement et d'alimentation en eau potable. La cité, comme entité spatiale organisée, a commencé dès lors à se constituer. La revendication des biens et équipements relevant d'un rapport avec les institutions urbaines, conditionné par la nature illégale de la cité, a constitué un facteur d'accélération du processus de constitution du voisinage.

On a ainsi assisté, à travers la situation d'illégalité, à la constitution d'un ensemble de constructeurs en un seul acteur dans le système urbain. Un comité fut créé pour gérer les rapports avec les autres acteurs urbains, avec l'objectif de faire accéder le quartier à la reconnaissance et de l'inscrire dans le champ des préoccupations de la collectivité locale.

Cependant, en dehors des travaux d'électrification, le site de la cité Benchergui n'a pas bénéficié d'actions publiques importantes. Si la population qui y réside est globalement insérée dans le circuit économique urbain à travers l'emploi ou le marché informel, la cité, comme entité spatiale, reste en marge du processus de développement urbain.

Cette situation a donné à la cité une identité propre, renforçant les liens entre habitants et radicalisant le rapport aux institutions urbaines, à la ville. Les derniers événements politiques ont projeté la cité dans l'actualité (1).

\*

\*\*

---

(1) *Les derniers événements* font référence, bien sûr, à l'après-octobre 1988 et à la série de faits qui ont caractérisé l'Algérie en général et les villes algériennes en particulier. Les événements d'octobre 1988 ont entraîné le déclenchement d'un processus de désengagement de l'État de la « gestion politique » des villes au profit d'une société civile émergente (associations diverses, comités de quartiers, etc.), en même temps qu'ils ont rendu possible la prolifération des partis politiques. Profitant de l'existence de supports de propagation (mosquées construites par les habitants des quartiers et échappant au contrôle officiel) et des prédispositions de la population, les islamistes (FIS) ont géré politiquement, socialement et économiquement la situation, leur capacité d'action étant particulièrement forte auprès des habitants qui avaient des rapports conflictuels avec les institutions urbaines officielles (par exemple, ceux qui étaient en situation d'illégalité). En 1990, en remportant les premières élections communales pluralistes, le FIS a établi un contrôle étroit sur les quartiers ayant constitué sa base électorale. ce fut le cas, à Constantine, de la cité Benchergui. Celle-ci a ainsi émergé comme quartier légitimé par les résultats des élections locales. Après janvier 1992 et l'arrêt du processus électoral (élections législatives), la cité s'est trouvée projetée dans l'actualité pour deux motifs : d'une part, en tant que base d'organisation logistique des islamistes radicaux, à partir de laquelle furent lancées des opérations terroristes ; d'autre part, en tant que site déclaré sensible par les autorités locales qui y procédèrent, par l'intermédiaire des forces de sécurité, à plusieurs opérations d'encercllement et de ratissage. La cité est mieux contrôlée par les forces de sécurité, plus calme, elle conserve toujours l'image qu'elle a acquise durant cette période.

Les enseignements à retenir de ces deux cas sont multiples. En nous limitant aux modalités de fonctionnement de l'intermédiation sociale, on peut conclure que :

- les formes d'intermédiation, dans l'habitat illégal, varient selon la nature des processus d'urbanisation;
- l'intermédiation entre population et institutions urbaines a eu un impact positif sur la ville et sur l'amélioration des conditions d'habitat de la population concernée dans le cadre d'un compromis entre les différentes stratégies. L'existence de relais au sein des institutions urbaines a été un élément qui a favorisé la réalisation de ce compromis;
- l'intermédiation limitée à des actions internes, sans que celles-ci soient prolongées par une articulation d'une stratégie localisée à une stratégie urbaine globale, renforce les identités de groupe et de quartier, en même temps qu'elle introduit des rapports souvent antagoniques entre les différents acteurs urbains qui s'expriment dans l'espace socio-politique.

Il se pose, alors, la question de savoir s'il existe un rapport entre ces types d'urbanisation et la nature de l'évolution socio-politique en milieu urbain.

**III. DE QUELQUES INTERROGATIONS  
SUR LE RÔLE DES ACTEURS  
NON INSTITUTIONNELS  
DANS L'AMÉNAGEMENT URBAIN**





# QUEL PARTENARIAT DANS UN SYSTÈME DE GESTION URBAINE CENTRALISÉ ? (ÉGYPTE)

Yasser SHERIF\*

## 1. Partenariat et négociation

Un partenariat est un ensemble d'accords établis spontanément qui équilibrent et satisfont – mieux que ne le feraient d'autres options possibles – les intérêts des parties impliquées. Fondé sur la spontanéité, un partenariat est l'aboutissement d'un dialogue pouvant prendre l'aspect de négociations ouvertes. Une interprétation plus subtile du caractère spontané de ces arrangements voudrait qu'on présuppose que ceux-ci ne pourraient être entièrement décrits avant la conclusion du dialogue entre les parties concernées. Des accords ne pouvant totalement préciser les relations entre les partenaires, le maintien des arrangements dépend ainsi de la continuité du dialogue, celui-ci ne devant pas nécessairement se poursuivre dans le même cadre ou le même lieu que ceux où il a été entamé.

La négociation est donc une condition nécessaire, mais non suffisante, pour l'établissement d'un partenariat. D'autres facteurs sont indispensables, tels un pouvoir relativement équilibré entre les partenaires, un minimum de confiance réciproque, un terrain d'entente possible, ainsi que l'acceptation, ou la neutralisation, selon les cas, des parties en cause qui ont le pouvoir d'infléchir de tels arrangements.

Un partenariat ne reflète pas seulement les attentes des partenaires ou leurs intérêts à y adhérer, il leur assigne aussi des responsabilités. En bref, un partenariat est un contrat social à caractère généralement temporaire, imposé par des événements particuliers. De tels arrangements peuvent toutefois avoir des effets à plus long terme s'ils sont adaptés, par leurs modes de fonctionnement et d'organisation, à des parties qui n'avaient pas, à l'origine, participé au dialogue d'où ces arrangements sont issus.

## 2. La nécessité de la négociation dans les établissements urbains (urban settlements) d'Égypte (1)

### 2.1. L'incertitude inhérente à l'environnement urbain

La planification urbaine repose sur un principe essentiel. Elle est supposée être plus efficace pour atteindre ses objectifs quand ses éléments sont

---

\* Architecte, Président de l'Egyptian Environmental Affairs Agency, Giza, Égypte [Project Manager, Egyptian Pollution Abatement Project]

Texte traduit de l'anglais par Mireille Loubet, IREMAM-CNRS, Aix-en-Provence et revu par Jean-Charles Depaule, Directeur de recherche, IREMAM-CNRS, Aix-en-Provence.

(1) Ce chapitre s'appuie sur l'argument développé dans Yasser SHERIF, A Role for the Egyptian Local Administration in the Environmental Transition, *The Internet Journal of African Studies*, à paraître (1998-1999).

définis d'avance. Dans la pratique, cependant, l'avantage des actions pré-planifiées, résultant principalement de la réduction des dysfonctionnements, n'est pas seulement limité par la capacité à prévoir et à contrôler des variables « sensibles », mais aussi par l'aptitude à définir des objectifs.

Le domaine public, dans lequel opère la planification urbaine, est un système ouvert et par nature incertain. Comme le reconnaît désormais la littérature traitant de la planification publique, l'accumulation d'informations et de connaissances ne saurait dissiper une telle incertitude. En effet, du fait de la densité des relations qui se nouent en milieu urbain et du rôle prééminent que jouent les établissements urbains dans le développement national, un nombre élevé d'acteurs, aux objectifs multiples et aux marges d'autonomie plus ou moins larges, est impliqué dans la plupart des problèmes urbains. Ces acteurs sont eux-mêmes soumis, entre autres, à différentes contraintes socio-économiques et éprouvent des difficultés à communiquer entre eux. La complexité qui découle de ces situations, dont les dynamiques ne peuvent être que partiellement saisies, discrédite les modèles d'analyse sur lesquels reposent trop souvent la planification urbaine ainsi que ses outils. L'interdépendance des sous-systèmes urbains exclut toute possibilité de simplification même lorsqu'on se focalise et/ou que l'on intervient sur des composants urbains isolés. Comme chacun le sait, dans des systèmes complexes – même purement physiques –, il arrive que des changements minimes affectant certaines caractéristiques de quelques éléments entraînent des modifications considérables de l'ensemble du système. L'un des exemples les plus évidents, en milieu urbain, est celui des émeutes; des exemples moins extrêmes sont fournis par la dégradation de certains quartiers ou par les encombrements de la circulation.

La planification et la gestion, dont la finalité est le contrôle des activités futures, ont dû admettre qu'un contrôle accru était insusceptible d'être contre-productif dans la gestion de systèmes complexes, incertains par nature; et que l'autonomie de leurs processus et éléments devait être respectée. Plutôt que de « contrôler » les activités futures, ces disciplines tendent progressivement à « influencer » sur elles, en choisissant des points-clés d'intervention. Le besoin de compréhension approfondie des dynamiques du système, nécessaire pour réduire l'énergie dépensée à les diriger, a conduit à deux approches apparemment divergentes bien que de fait complémentaires. D'une part, le renouvellement des approches privilégiant la participation à la planification et à la gestion urbaines a permis aux professionnels de mieux identifier la perception subjective des acteurs finalement impliqués ou concernés. Par ailleurs, le développement et l'amélioration des modèles de simulation urbaine intègrent une vision prospective des effets globaux de leurs réactions.

## ***2.2. La revendication du dialogue social, une revendication de plus en plus forte de la société égyptienne***

Le degré d'incertitude que les responsables de la gestion urbaine doivent normalement accepter se combine, en Égypte, à la coexistence de multiples transitions sociales. Ces transitions sont d'une ampleur et d'une rapidité telles qu'on est amené à les définir plutôt comme des mutations et non à les considérer comme exprimant les seuls effets cumulatifs d'un processus social en

évolution. La transition économique, qui fait passer d'un régime autrefois centralisé à un système futur essentiellement régi par des indicateurs commerciaux, et d'un marché intérieur protégé à un régime de libre concurrence, conduit sans aucun doute à une redistribution des ressources sociales selon un modèle plus biaisé. La transition politique quant à elle s'effectue vers un type de gouvernement en principe plus démocratique et est conduite par un État placé dans la délicate posture d'éviter les coûts sociaux éventuels d'une transition trop rapide et de frustrer les partisans d'une société civile détenant les pleins pouvoirs. La transition démographique, enfin, caractérisée par le passage à une croissance plus modérée de la population et par celui d'une société majoritairement rurale à une société urbaine, bouleverse profondément les structures sociales, induisant une croissance urbaine sans précédent en termes de taille, de densité et de diversité – phénomène dont les caractéristiques reflètent aussi d'autres transitions.

Les systèmes classiques de gestion urbaine dominants n'ont pas été capables de faire face à cette croissance et l'État manque de ressources tout autant que d'outils pour répondre à ces nouvelles exigences. Les problèmes qui en découlent vont de la surpopulation, de la pauvreté et du chômage à la dégradation de l'environnement et à la détérioration de la qualité de vie. Ces problèmes urbains, symptômes des conflits d'intérêts sociaux et des mauvaises répartitions des coûts et bénéfices, restent sans solution dans le cadre des institutions existantes. Il est « normal » de trouver des objectifs multiples et des motivations contradictoires dans un cadre urbain, mais l'absence d'un dispositif accepté pour les canaliser a conduit à une situation qui possède tous les ingrédients concourant à une crise sociale : ces ingrédients se déclinent en termes de perturbations, d'imprévisibilité, de surcharge, de divers doubles-ancrages, de *feed-back* positifs et de manque de ressort social, le tout associé à une forte rigidité institutionnelle.

Nous estimons que le problème crucial des agglomérations égyptiennes actuellement n'est, ni leur dégradation physique, ni le manque de ressources pour les améliorer, ni l'incapacité de leurs administrateurs à les contrôler. L'origine de la « crise urbaine » est beaucoup plus profonde : elle résulte de ce **qu'aucune forme adéquate d'organisation sociale adaptée à la gestion des transformations urbaines en cours n'est en place.**

Si l'on veut voir les choses d'une façon plus positive, on pourrait dire que cette situation pourrait être l'occasion de réorganiser les outils, les structures et la conception même de la gestion urbaine. Comme Thomas Kuhn l'a écrit : « La signification des crises est qu'elles indiquent qu'une occasion de réorganisation est arrivée » (2). Les règles classiques, élaborées pour traiter les problèmes du passé, sont mises au défi par la complexité, inédite en Égypte, qui résulte de ces multiples transitions simultanées que nous avons signalées ; répondre à ce défi pourrait inciter à développer un ensemble cohérent de solutions originales adaptées à ce nouvel environnement.

(2) KUHN Thomas : *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

La bureaucratie qui, habituellement, traite les problèmes sociaux en restreignant l'autonomie des citoyens, a davantage contribué à laminer la participation au processus de décision qu'à remédier aux problèmes. Par ailleurs, les dispositifs compliqués pour résoudre les conflits et gérer les ressources utilisés par les groupes sociaux traditionnels ne sont pas plus prometteurs. Ces mécanismes traditionnels – souvent négligés par les gestionnaires au nom du « développement » et de l'« occidentalisation », de la « rationalité » et de la « standardisation » – sont d'excellents outils pédagogiques. Cependant, les normes sociales qui géraient autrefois les sociétés historiques n'ont plus le pouvoir de cohésion qu'elles avaient dans des communautés relativement homogènes et évoluant lentement. Le manque de confiance en la spontanéité des relations sociales est souvent, ainsi, tout à fait justifié.

Les caractéristiques actuelles des agglomérations égyptiennes prouvent de façon éclatante que la confiance exclusive qu'accordent les institutions de gestion urbaine aux outils et aux rapports bureaucratiques est totalement inadéquate. Ceux-ci sont trop rigides pour faire face aux dynamiques urbaines. Cependant, exclure les formes bureaucratiques de gouvernement pour accorder une totale confiance à des modes d'interaction de la société civile est très risqué. Néanmoins, la réforme institutionnelle étant un processus produisant des règles qui expriment une synthèse élaborée à partir du fonds existant des expériences antérieures, un mode de gestion hybride combinant des normes sociales et des règles bureaucratiques semble inévitable. Mais seul un renouvellement d'un véritable dialogue social actif, tel que celui qui caractérisait autrefois les établissements urbains, serait susceptible de conduire à une telle synthèse.

Le dialogue, dans le milieu urbain égyptien, n'est pas seulement une nécessité pour que des institutions de gestion urbaine puissent faire face à ce contexte urbain dont nous avons déjà noté le caractère incertain; elle en est aussi une pour reconsidérer ces mêmes institutions et renforcer les plus efficaces d'entre elles. Afin de profiter du large éventail d'expériences bureaucratiques et civiques qui ont, tout de même, été tentées, le dialogue que nous préconisons doit véritablement associer les différents acteurs urbains, de l'État central aux collectivités locales. Il est clair cependant qu'un tel dialogue ne peut être simplement un outil de gestion urbaine, mais qu'il doit surtout être considéré comme un moyen pour repenser les instruments de cette gestion.

### **3. Le partenariat dans le développement de la gestion urbaine**

Une tentative pionnière de l'expérience égyptienne de partenariat en matière de gestion urbaine correspond à celle d'une Initiative Locale d'Aide à l'Environnement Urbain (LIFE), soutenue par le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) : cette ONG a animé une série d'ateliers tournant autour de cette question; les contributions et discussions qui y ont été présentées ont été analysées, puis intégrées dans un document (3) qui fut présenté lors de la Conférence Habitat II tenue à Istanbul en juin 1996.

---

(3) SHERIF Yasser *et alii*; *Elements of the Egyptian partnership in urban development*, Cairo, LIFE Program-Egypt, 1996.

### **3.1. Les partenaires**

Ce document, dont nous reprendrons ici de nombreux éléments, énumère d'abord les parties prenantes à un dialogue en matière de gestion urbaine. Il s'agit de : la collectivité concernée; l'État, à travers le service exécutif désigné, et les conseils élus, allant du Parlement, au niveau central, jusqu'aux Conseils populaires locaux des gouvernorats, villes et districts – chacun jouant le rôle de superviseur de son homologue exécutif à son niveau respectif; des associations populaires qui peuvent être des coopératives, des syndicats ou des organisations non gouvernementales; les acteurs du secteur privé; des organismes financiers; des agences internationales, telles que les agences de développement et des organisations spécialisées des Nations Unies; des centres de recherche et des universités; des partis politiques; des personnalités indépendantes.

### **3.2. Dialogue, participation et partenariat**

L'analyse des expériences présentées dans les différents ateliers organisés par LIFE montre que les villes égyptiennes sont actuellement le cadre d'un dialogue qui commence à se nouer, bien que sous une forme rudimentaire, dans des domaines tels que le développement urbain et l'amélioration de l'environnement. Le renouvellement de la participation des habitants à ces activités pourrait être perçu comme résultant des effets conjugués du processus de démocratisation et de la pression que la demande sociale exerce sur l'État.

#### *3.2.1. Un dialogue instauré par l'État*

Le dialogue semble être accepté par l'État lorsque la population a un rôle direct à jouer dans la mise en œuvre de projets spécifiques. Dans ce cas, il est possible de réussir à drainer les ressources des habitants pour augmenter celles mobilisées par l'État, ce qui offre l'avantage d'élargir ainsi la répartition des rares ressources. La plupart de telles situations – dans lesquelles l'importance et la nature de la participation collective sont considérées par l'État comme des conditions indispensables – conviennent difficilement à notre définition du partenariat. On peut en effet douter du caractère volontaire de la contribution de ces habitants, dans la mesure où l'unique alternative possible serait de retarder indéfiniment le projet, alors que celui-ci est considéré comme primordial (approvisionnement en eau, collecte des ordures ménagères, assainissement, etc.). En ces circonstances, le dialogue, ainsi imposé d'en haut, n'a que des effets extrêmement localisés, dépassant de très peu les limites des projets individuels.

Ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'État implique la population parce qu'elle est potentiellement concernée par le résultat. Nous nous référons, ici, aux enquêtes publiques qui sont organisées à propos des plans d'aménagement. Paradoxalement, il se trouve que l'implication des groupes sociaux – et de leurs membres – dans de telles enquêtes est minime. Ceci pourrait être dû autant à l'insuffisante diffusion de l'information concernant ces enquêtes qu'à l'incapacité des profanes à comprendre ces projets abstraits, au manque de confiance en la procédure ou encore à l'absence d'une culture du dialogue.

### 3.2.2. *Un dialogue instauré par les habitants*

On peut observer à partir des expériences présentées dans les travaux des ateliers organisés par LIFE, des formes de partenariat en milieu urbain égyptien qui s'établissent lorsqu'un relatif équilibre de pouvoir est atteint entre les communautés et l'État. Des partenariats s'établissent donc essentiellement entre des adhérents égaux, pouvant équilibrer leurs intérêts grâce au dialogue.

A travers leur organisation interne, les habitants accroissent leurs possibilités d'influencer les résultats du dialogue. Cette influence qu'ils exercent sur ce dialogue dépend des effets combinés de leur adhésion aux objectifs, enjeux et priorités du problème, ainsi que du pouvoir de leurs représentants, lequel dépend à son tour du degré de leur légitimité.

L'importance de la représentation des groupes sociaux ne doit pas être exagérée. Ils atteignent plus aisément leur objectif quand leur structure leur permet de résoudre leurs conflits internes en même temps qu'elle leur garantit une bonne légitimité externe. Par exemple, le leadership tribal a joué avec succès dans la résolution d'un conflit entre la logique foncière étatique et le système traditionnel de propriété des terres, quand les limites de l'urbanisation ont été étendues dans le Gouvernorat de Matrouh (situé sur la partie occidentale du littoral méditerranéen). Les structures tribales, il est vrai, ne jouent qu'exceptionnellement un rôle en Égypte, surtout en milieu urbain.

Ce jeu simultané, dans lequel interviennent en complémentarité et l'organisation interne et la légitimité de la communauté, peut se retrouver dans certains quartiers aisés. Ainsi, dans les districts cairotes d'Héliopolis et de Zamalek, les questions relatives soit à l'aménagement de parcs et d'espaces verts soit au ramassage des ordures ménagères ont été traitées avec succès grâce à la négociation, aboutissant à des solutions innovantes comportant une redistribution des responsabilités entre les habitants d'une part, l'administration locale d'autre part, et ce à la satisfaction de l'une et l'autre partie. Dans ce cas, la claire définition des points à discuter et l'accès des représentants des communautés aux informations et aux structures du pouvoir central ont constitué les éléments décisifs permettant de parvenir à un accord.

Les extensions urbaines «spontanées» constituent des cas d'une tout autre nature. La complexité des problèmes qui s'y posent ainsi que l'hétérogénéité des groupes d'habitants qui y vivent compliquent à l'extrême la situation, au point d'interdire la réalisation du moindre accord quant à la définition des priorités et des objectifs. Des leaders «spontanés» capables de transformer des initiatives individuelles en projet collectif, aux visions relativement semblables même si non identiques, peuvent effectivement assumer la tâche extrêmement délicate d'organiser les populations. Cependant, ils ne parviennent que très rarement à accéder aux pouvoirs extérieurs au quartier et, parce que leur légitimité n'est pas reconnue, ils ne sont qu'exceptionnellement acceptés par les autres participants à un éventuel dialogue. Au mieux, les rôles d'organisation interne et de représentation externe sont partagés. Tandis que ces leaders sont susceptibles de cristalliser l'organisation interne de leur communauté, deux cas de figure semblent assez courants pour la représentation des intérêts de celle-ci. En premier lieu, une ONG (Organisation Non Gouvernementale) extérieure, ayant des liens assez forts avec la structure du pouvoir central, tout

en nouant des relations étroites avec les habitants, peut jouer ce rôle. En second lieu, lorsque ceux-ci parviennent à constituer une Association de Développement Communautaire (ADC), des personnalités disposant de relations efficaces peuvent y adhérer.

### 3.2.3. *Un dialogue instauré par une ONG*

Dans leurs relations avec les ONG, les habitants tirent leur pouvoir, en dernière instance, de l'autonomie plus ou moins grande que leur confère leur organisation propre. L'engagement des ONG dans les problèmes de rénovation urbaine les pose en alliés potentiels. Mais la réussite des alliances comme l'établissement d'un partenariat requiert l'existence d'un équilibre de pouvoir entre les parties impliquées.

Autant les ONG peuvent aider un groupe structuré à défendre ses intérêts, autant leur engagement auprès des habitants dont l'organisation est médiocre – en fait, souvent, celle-ci résulte de l'intervention même de l'ONG – ne fait que compliquer les choses. Des attitudes paternalistes, surtout lorsque les ONG agissent simultanément sur plusieurs plans – la conscientisation, la sensibilisation et la mobilisation, les propositions de solutions aux problèmes urbains, aussi bien que la représentation –, aboutissent très souvent à des relations de dépendance et entravent la formation d'une organisation autonome. En outre, l'implication à long terme d'un grand nombre d'ONG dans des communautés qu'elles privilégient, parfois pendant des périodes de plus de dix ans, aboutit certes à l'amélioration des conditions de vie des habitants, mais fait peser les menaces qu'impliquerait leur retrait.

Le soutien au développement des communautés nécessite donc une sensibilité et un savoir-faire que ne possèdent pas la plupart des ONG égyptiennes agissant dans le domaine de la réhabilitation urbaine, qu'elles conçoivent d'ailleurs plus comme une intervention « physique » que comme une action devant modifier la situation sociale des habitants.

## 3.3. *Les contraintes sociales de la négociation*

Les résultats de l'expérience égyptienne en matière de négociation – celle-ci précédant nécessairement un accord de partenariat – dans le domaine urbain sont influencés par un certain nombre de caractéristiques sociales qui valent pour le pays tout entier. Les principales d'entre elles sont la centralisation de la décision au sein des organisations sociales, gouvernementales ou non, le faible intérêt pour le dialogue et la remarquable absence de nombreux acteurs sociaux.

### 3.3.1. *La centralisation de la décision au sein des organisations sociales*

La structure centralisée des organisations égyptiennes réserve la prise de décision à un groupe restreint d'individus. Ceux-ci sont seuls habilités à conduire les négociations pouvant aboutir à un accord puisqu'ils peuvent engager les ressources de leur organisation pour honorer un tel accord. La relation entre la centralisation au niveau de l'organisation et le défaut d'une claire vision de l'organisation est d'ordre dialectique. Cette vision claire est en effet un préalable, si l'on veut concevoir un système efficace de répartition des

rôles conduisant à la prise de décision et à la coordination interne. Par ailleurs, quand des décisions sont prises par un groupe restreint d'individus, cette nécessité devient secondaire, si ce n'est inutile. Du fait qu'une claire vision de l'organisation est aussi nécessaire pour que les éventuels partenaires externes en forment une représentation suffisamment explicite pour envisager de s'engager dans un dialogue avec elle, la conséquence directe d'un tel manque de clarté est soit de décourager un tel dialogue, soit de traiter seulement avec l'« individu-dans-l'organisation » (4).

Le rôle central de l'« individu-dans-l'organisation » – à savoir établir et maintenir des accords – rend la poursuite du partenariat dépendante de la présence, de l'assiduité et de la motivation de cet « individu ». Si l'accord ne réussit pas à prendre racine dans l'organisation, l'augmentation des coûts nécessités par la préservation à long terme du compromis peut être un élément dissuasif. La préférence pour des accords à court terme est donc évidente. En fait, ceux qui sont établis dans le domaine de l'urbain en Égypte prennent fin généralement avec l'achèvement du projet ou de l'opération qui leur a donné naissance, sans nécessairement s'être intégrés aux systèmes institutionnels en place, de sorte que les énergies dépensées pour établir le dialogue et la négociation afin d'aboutir à des ententes sont gaspillées.

### 3.3.2. Une insuffisante « culture du dialogue »

Les causes générales du problème se trouvent certainement dans le système autocratique d'éducation dominant, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la famille. De plus, le développement de la démocratie en Égypte est trop récent et trop partiel pour avoir déjà donné une chance à cette « culture du dialogue » de s'exprimer. L'État égyptien ne semble pas être prêt dès à présent à s'engager dans un dialogue concret, ce processus par lequel les demandes extra-institutionnelles des systèmes démocratiques peuvent être transformées en une réforme des institutions.

A un niveau plus opérationnel, le dialogue nécessite une modification des comportements atypiques des fonctionnaires de l'État, les poussant par exemple à adopter une attitude plus modeste à l'égard de leurs fonctions et à accepter de participer à un processus social au cours duquel ils ne prennent pas des décisions irrévocables reposant sur une légitimité d'ordre purement vertical. Un processus qui implique, également, qu'ils aient des comptes à rendre aux acteurs locaux avec lesquels ils n'ont aucune relation hiérarchique et envers lesquels ils n'ont aucune légitimité de commandement.

### 3.3.3. Omniprésence et absence de partenaires

Les parties prenantes, en Égypte, jouent des rôles divers dans le dialogue qui se noue en milieu urbain : certaines y occupent un rôle central ; d'autres ne s'y engagent que très parcimonieusement et l'affaiblissent. Le dialogue n'est pas en effet une alternative intéressante pour un partenaire dont le pouvoir est garanti sans qu'il ait besoin d'y recourir. De même, il n'est pas non plus une alternative pour un partenaire qui n'a rien à y proposer, ni à y gagner.

(4) Traduction mot à mot de la formulation qui figure dans la version originale en anglais (« *the individual-in-the-organization* »), étant entendu que l'« individu » en question réfère ici à ce que nous avons par ailleurs dénommé « groupe d'individus » se réservant la prise de décision



A la différence de ceux du gouvernement central, les pouvoirs du gouvernorat sont limités à un certain nombre de domaines. Le centre incontesté du pouvoir politique et administratif est Le Caire. Ainsi les gouvernorats ne disposent pas d'une réelle autonomie financière, mais, du fait que leurs ressources procèdent du budget de l'État central, ils bénéficient d'un certain pouvoir pour influencer sur les décisions des niveaux inférieurs de l'administration. Les dotations accordées par le gouvernement central à un gouvernorat sont établies en fonction des demandes locales rassemblées au niveau régional. Cependant, comme les ressources ne suffisent généralement pas à satisfaire toutes les demandes, le gouvernorat jouit du pouvoir de redistribuer les fonds disponibles.

En Égypte, les pouvoirs décisionnels du gouvernorat sont notables en matière urbaine. La loi sur l'administration locale déclare que le gouverneur est le représentant du pouvoir exécutif dans les limites de son gouvernorat ; elle lui attribue la charge de superviser, dans ce cadre, l'exécution de la politique générale de l'État. Bien que la loi l'autorise à déléguer une partie de son autorité aux niveaux inférieurs de l'administration, cette possibilité est rarement utilisée. La concentration des pouvoirs au niveau de l'administration du gouvernorat fait de celle-ci l'intervenant obligé de tous les dispositifs de partenariat, avec des effets positifs quand elle est un partenaire actif ou quand elle est neutre.

L'intervention quasi systématique du gouvernorat fait de l'ombre à d'autres niveaux de l'administration locale, en particulier au Caire. Le district est l'instance la plus proche des citoyens « ordinaires », mais son action se limite aux problèmes les plus quotidiens de la population. Les problèmes de voirie, comme ceux de la distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement, ne sont traités par l'administration du district qu'une fois qu'elle a obtenu l'accord des niveaux administratifs supérieurs. L'autorité restreinte du district peut être à la fois une cause et une conséquence de son manque de ressources financières et techniques, en limitant davantage son engagement dans le dialogue entre les acteurs urbains et les dispositifs de partenariat.

Certains des partenaires qui pourraient, en théorie, jouer un rôle important sont pourtant totalement absents de ce dialogue et de ces dispositifs. Ainsi, les partis politiques, hormis le parti au pouvoir dont le rôle se confond avec celui de l'État, sont invisibles ; de même, les investisseurs privés, pourtant censés jouer un grand rôle dans le dialogue urbain à la suite de la privatisation des services municipaux et au nom d'une gestion entrepreneuriale de ceux-ci, sont généralement très discrets, quand ce n'est pas absents.

### ***3.4. Les Conseils Populaires Locaux (CPL) de district, un intermédiaire fragile en situation mal assurée***

La non-participation au dialogue urbain des Conseils Populaires Locaux (CPL) est encore plus étonnante ; ce sont eux, en effet, qui devraient normalement assurer la défense-représentation des intérêts des communautés locales, mais c'est rarement le cas, bien qu'ils soient constitués de représentants formellement élus. Les ateliers organisés par LIFE ont révélé, lorsqu'ils ont

traité des questions de développement local urbain, que les CPL étaient constamment mis sur la touche. Cette situation n'est pas propre aux quartiers aisés dont les représentants de la population ont confessé tout ignorer du rôle des CPL, mais ils ont également été tenus à l'écart par une ONG agissant au nom des habitants d'un quartier informel. Dans ce dernier cas, les représentants de l'ONG se considéraient comme étant plus puissants que le CPL qui constatait leur utilité. Dans les deux cas, le pouvoir de l'avocat résidait dans le fait qu'il avait la « surface » sociale requise pour nouer directement le contact et activer le dialogue avec l'administration du gouvernorat.

L'absence de CPL à tous les niveaux où s'établit la négociation et où se réalisent les expériences de partenariat est donc notable. C'est, sans doute, la conséquence obligée des contraintes imposées par le pouvoir politique et son modèle d'organisation sur les modes de négociation. Le droit que possédaient les CPL de demander un vote de confiance à l'autorité qui les supervise leur a été retiré par la loi de 1981. Actuellement, les CPL ne peuvent que formuler des demandes d'information, ce qui est insuffisant pour influencer leur tutelle.

En outre, selon la loi sur l'administration locale, le CPL ne dispose d'aucune ressource propre. Les limites de ses outils de gestion sont aggravées par sa dépendance totale, en matière financière, de l'administration qu'il supervise. La représentativité du CPL de district est sujette à caution. Le faible renouvellement électoral en Égypte affaiblit les relations avec la base dont les intérêts sont représentés.

D'autres facteurs font du CPL de district le lieu sans doute le plus fragile dans la gestion urbaine, celui qui est dans la situation la plus critique, alors qu'en principe c'est lui qui devrait avoir les interactions les plus fortes avec les populations qu'il représente au plus près. Il est vrai, cependant, que les découpages des circonscriptions électorales ne rendent pas compte de l'homogénéité des populations, ce qui réduit d'autant la représentativité. Et il faut rappeler, en outre, que les CPL de district ne peuvent pas prendre de décisions sur de nombreux points, en particulier sur les plans de développement et les plans de participation ; ceux-ci sont ratifiés par le CPL de ville, ratification à son tour soumise à l'instance supérieure.

En outre, les pouvoirs potentiels des CPL de district sont réduits parce que leur autonomie décisionnelle est, dans leur cadre spatial d'intervention, très faible. Même s'ils disposaient de ressources accrues, d'outils de gestion plus efficaces, et d'un mandat clair, les CPL de district subiraient toujours cette limitation majeure de leurs pouvoirs, due à leur champ d'intervention autonome extrêmement limité. Une recherche récente a abouti ainsi à la conclusion que, exception faite des CPL de gouvernorat, « l'analyse de la fonction des Conseils met en évidence qu'ils n'ont pas de réel mandat en dehors du droit de proposer des infrastructures publiques dans leur périmètre géographique – droit accordé à toute personne physique ou juridique » (5). C'est certes là une conclusion extrême, car les conseils ont aussi le droit – plutôt négatif et parfois

(5) AFANDI Attia H, The legal system of Local Administration in Egypt, in *Politics and the Local System in Egypt. Proceedings of the Eighth Annual Conference for Political Research*, Cairo University, Faculty of Economics and Political Science, 1995

stipulé comme leur unique compétence décisionnelle officielle (6) –, de rejeter des projets préparés par l'administration.

Cette capacité limitée des CPL de district à influencer les résultats induits par la gestion urbaine a des implications extrêmement graves. Elle explique que les citoyens, les collectivités et les ONG – capables d'établir des contacts directs avec les autorités exécutives – considèrent qu'il est dans leur intérêt de contourner les conseils élus. Les canaux institutionnels pour parvenir à ces contacts directs étant inexistant, ce contournement quasi systématique n'a pas pour seul effet de marginaliser encore plus les CPL, il renforce aussi le système effectivement dominant des relations individuelles.

La faiblesse du pouvoir des CPL de district ne devrait pas empêcher leurs membres permanents de soutenir les requêtes de leurs électeurs auprès des décideurs, qu'ils relèvent soit du gouvernorat, soit du Parlement. Curieusement, alors qu'ils sont les mieux placés pour atteindre les résultats souhaitables, ils adoptent le même comportement que les individus ordinaires. Le mécanisme formel de négociation est mis en échec à la fois de l'extérieur et de l'intérieur, favorisant ainsi la perpétuation d'un système où les relations d'individus à individus prédominent.

### **3.5. Le caractère informel du partenariat**

L'Égypte se caractérise par une double centralisation, au niveau de l'administration urbaine et à celui des organisations. En conséquence, le dialogue et les ententes qui en découlent dépendent des réseaux individuels préexistants que les différents acteurs ont établis entre eux, en même temps qu'ils sous-tendent les apparentes subdivisions des différents acteurs urbains (agences d'État, ONG, groupes d'habitants, etc.). Dans le contexte actuel, l'émergence d'une tendance à un dialogue plus intense, au sein de la société égyptienne, perpétue et renforce le système d'interaction sociale fondé sur les réseaux d'individus.

En conséquence, les accords de partenariat obtenus grâce au dialogue instauré par les habitants et les ONG revêtent rarement une forme institutionnelle et pourraient, à bon escient, être décrits comme «des ententes amicales bénies des officiels». Par exemple, les entrepreneurs privés – sauf s'ils en sont eux-mêmes parties prenantes – ne sont jamais mentionnés dans un document contractuel officiel. Il ne résulte aucunement de ceci une combinaison des règles bureaucratiques et des normes sociales, mais plutôt une intrusion des contacts sociaux, surtout individuels, et des modes d'interaction dans la sphère bureaucratique.

Il est évident que le type actuel de dialogue ne donne l'accès à l'appareil d'État qu'aux individus qui possèdent les contacts et le standing appropriés. Le système fonctionne en définitive efficacement pour ce groupe, mais il multiplie aussi les obstacles que rencontrent les communautés marginalisées qui n'ont pas de telles relations avec les centres de décision. Nonobstant la cruciale

(6) Selon les déclarations du Général Ahmad FAKHR (actuellement à la retraite), président du CPL du gouvernorat du Caire, effectuées à l'occasion d'un entretien qu'il nous a accordé.

question de l'équité, la participation sélective au dialogue et au partenariat interdit que l'évolution du système institutionnel s'accomplisse – éventuellement – en tirant bénéfice de la richesse culturelle de la société égyptienne. D'autre part, l'absence d'archives, qui tient à la nature informelle des accords, limite l'accumulation d'informations sur le partenariat existant. Ainsi, les fonctions de recherche du dialogue et d'expérimentation du partenariat sont compromises. Aussi, « les investissements sociaux » que l'accomplissement de ces fonctions exige sont-ils absorbés par la recherche répétitive, mais non itérative, d'arrangements viables (7).

Cependant, on ne peut échapper aux règles dominantes du dialogue social si l'on veut « s'embarquer » vers de nouvelles formes de gestion urbaine. Tout d'abord, si ce processus aboutissait à un résultat, il contribuerait sans doute à l'amélioration des conditions de vie urbaines. Qui plus est, la synthèse culturelle nécessaire pour parvenir à un nouveau type d'institutions et à de nouveaux modes de leur fonctionnement, synthèse qui impose des modalités de coopération sociales « correctes », tout au cours du processus qui pourrait mener à ce résultat, est aujourd'hui tenue en échec. Des interventions pour surmonter ces obstacles devraient être sélectionnées stratégiquement.

#### 4. Des propositions d'interventions

Le modèle dominant, efficace mais ostraciste, qui fonctionne par les contacts d'individus à individus, est susceptible de générer des dispositifs de partenariat entre la collectivité et l'État, mais ce résultat demeure, dans le contexte urbain égyptien, exceptionnel. On peut néanmoins examiner dans ce qui suit quelques exemples d'actions susceptibles de parvenir à ce but.

Dans un premier cas, le modèle dominant pourrait être utilisé pour tempérer ses propres effets. Les individus et les groupes habilités par leur statut social à établir un contact direct avec les organes décisionnels pourraient prendre leurs responsabilités afin de donner plus de pouvoirs aux groupes marginalisés. Au lieu de se cantonner à la défense des intérêts de communautés spécifiques, ce qui a – nous l'avons vu – des conséquences variées, ils pourraient aussi œuvrer pour la défense de l'institutionnalisation des dispositifs que celles-ci peuvent mettre en place avec les institutions publiques pour rendre possible la réalisation de leurs objectifs, particulièrement dans les communautés qui ne sont pas en mesure d'établir par elles-mêmes un dialogue réel.

En second lieu, les universités et instituts de recherche devraient assumer leur rôle social en vue de l'accumulation des connaissances sur ces sujets. Les formes de partenariat devraient être enregistrées et analysées, et leur intérêt, leur efficacité, leurs potentialités devraient être évalués, ainsi que les possibilités de leur éventuelle future diffusion et reproduction. Cela, d'une part, accélérerait l'évolution vers des institutions de gestion urbaine plus

---

(7) C'est un tel objectif qui se dissimulait derrière l'activité engagée par le projet de LIFE soutenu par le PNUD. Au lieu de se limiter à vouloir défendre le dialogue local, en tant qu'il serait une condition préalable au financement des actions d'amélioration de l'urbain, le Comité égyptien de sélection nationale a décidé de favoriser aussi, par le soutien apporté à LIFE, la compréhension de la nature et des spécificités du dialogue en milieu urbain égyptien

solides et, d'autre part, pourrait aussi servir à la vulgarisation des expériences enregistrées.

En troisième lieu, il est possible de contrecarrer le modèle dominant en proposant des alternatives acceptables par l'ensemble de la population. La structure institutionnelle existant pour conduire le dialogue, c'est-à-dire les CPL, devrait être renforcée. Cela serait surtout nécessaire au niveau du district où l'interaction entre l'État et la population devrait être intensifiée, ce qui exige, nous l'avons déjà dit, de conférer des pouvoirs exécutifs réels aux instances élues au niveau local. Sinon, le dialogue demeurera stérile.

En Égypte, la question de la décentralisation de l'administration a été occasionnellement soulevée au cours des dernières décennies. Toutefois, elle ne l'a jamais été avec assez de force pour aboutir à un renforcement des pouvoirs locaux, ce qui ne saurait étonner, la difficulté de concrétiser des changements au sein de n'importe quelle organisation ayant été fréquemment rapportée par de nombreux auteurs. Sur un plan plus abstrait, Machiavel a écrit, voici quatre siècles, qu'« il n'y a rien de plus difficile à réaliser, ni de plus incertain à réussir, ni de plus dangereux à mener, que l'instauration d'un nouvel ordre des choses. Car le réformateur a des adversaires parmi tous ceux qui profitent de l'ancien ordre et n'a que de tièdes partisans parmi ceux qui profiteraient (du nouveau) » (8). De toute évidence, la bureaucratie centrale n'a pas intérêt à voir son pouvoir délégué aux niveaux administratifs inférieurs. Espérer que cette situation pourrait être modifiée du seul fait d'une réforme purement intra-bureaucratique est illusoire. En outre, les groupes sociaux – dont certaines ONG – ayant actuellement un accès exclusif à la bureaucratie d'État s'opposeraient aux modifications envisagées pour protéger leur relatif privilège.

L'analyse du contexte égyptien met en lumière la complémentarité des processus de décentralisation et d'accès au pouvoir par la population. Aussi évident que cela puisse paraître, il faut noter que la question de la décentralisation ne figure pas au programme des ONG de développement des communautés en Égypte. Il serait donc nécessaire qu'elles opèrent, dans leur majorité, un relatif changement de l'ordre de leurs priorités, aux dépens des projets matériels et au profit des questions plus institutionnelles. Cet éventuel changement des priorités comporterait néanmoins le risque de secouer leur habituelle image d'agents tranquilles – venant compléter les effets d'amélioration du gouvernement. Les seules ONG qui manifestent un intérêt bien affirmé pour les questions d'administration locale sont des associations professionnelles sans implication dans des actions concrètes de développement des communautés.

Il semble peu probable que les conditions requises pour parvenir à des partenariats plus efficaces se réalisent d'elles-mêmes dans le contexte actuel. Une action concertée des parties prenantes pour promouvoir ce type de partenariat est indispensable pour créer de telles conditions. C'est dans ce but que l'ONG LIFE a prévu une série d'actions pour élaborer et élargir le groupe informel et pluri-sectoriel déjà créé par le biais des ateliers qu'elle a organisés et parrainés en 1996.

(8) MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, New York, The New American Library, 1980 ; (achevé en 1513, 1<sup>re</sup> éd. 1532)



# LES COMPÉTENCES CITADINES À L'ÉPREUVE DE L'EXCLUSION. L'EXEMPLE DU BIDONVILLE DE BEN M'SIK À CASABLANCA (MAROC)

Abdelmajid ARRIF\*

*« Le bidonville a été considéré comme une saleté située au centre de la ville, la ville est propre disons comme une pièce de tissu propre et au milieu de celle-ci une tache qui gâche tout »*

Un habitant du bidonville de Ben M'sik

La question de la citoyenneté dans la société marocaine est une question récente posée essentiellement dans le cadre d'un débat politique institutionnel. Cette même question articulée à la ville et à l'habitat est encore plus marginale. Elle se pose surtout en termes de citoyenneté et d'accès à un espace public, lieu d'un « face-à-face État/population » où les compétences citadines sont mises à mal pour la maîtrise et la constitution d'un territoire de négociation et d'initiative. A la différence de l'exemple latino-américain qui présente des formes d'organisation formelle de négociation et de lutte urbaine (dans les bidonvilles et dans l'habitat illégal sous toutes ses formes), l'exemple marocain illustre la difficulté qu'éprouvent certains groupes sociaux à se constituer en « structures autonomes de mobilisation » (1) face à l'État qui désamorce toute forme de structuration et de mobilisation dans l'espace public.

Les formes de résistance qui s'expriment dans les pratiques de détournement de la loi et, parfois, de façon plus dramatisée, sous forme d'émeutes urbaines ou de résistance à l'intrusion policière dans l'espace bidonvillois ne sauraient être sous-estimées. « Mais ces pratiques, comme l'écrit C. Liauzu, n'ont pas débouché sur des formes directement politiques et le niveau local n'est pas devenu l'assise d'une vie associative comparable à celle née dans d'autres régions » (2).

Dans ces conditions les compétences citadines des bidonvillois – sujet de cet article – s'exercent dans un contexte urbain marqué par une tension permanente entre des dispositifs et des dispositions (3).

---

\* Anthropologue, Chercheur associé à l'IREMAM-CNRS, Aix-en-Provence

Une version de cet article est parue in *Ville et citoyenneté*, Alain Hayot (coord. scientifique de), Actes du séminaire des 4 et 5 novembre 1994 à Montpellier, Marseille, collection Villes et territoires méditerranéens, 1996

(1) SAAF Abdallah, L'hypothèse de la société civile au Maroc, *La société civile au Maroc*, ouvrage collectif sous la direction de N. El Aoufi, SMER, coll. Signes du présent, Rabat, 1992

(2) LIAUZU Claude, Crises urbaines, crise de l'État, Mouvements sociaux, in *État, ville et mouvements sociaux au Maghreb et au Moyen-Orient*, Actes du colloque, CNRS-ESRC, Paris 23-27 mai 1986, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 27

(3) Le terme de compétences citadines est emprunté à l'article I. Joseph, « Voir, exposer, observer » in *L'espace du public. Compétences du citoyen*, Actes du colloque d'Arc-et-Sénans, 9-10 nov. 1990, Plan urbain, éd. Recherches.

*Dispositifs* : constitués par les contraintes qu'exercent différents pouvoirs de gestion de la ville : administratif, policier, technique, réglementaire, foncier, urbanistique, sanitaire, etc. Car si le bidonville est un espace marginalisé et délaissé, il n'empêche qu'il représente un espace stratégique, objet d'édiction de normes et de contrôles divers. Ces dispositifs sont sources de contraintes exercées sur la capacité d'insertion résidentielle et d'intégration urbaine des bidonvillois. Ces dispositifs réfèrent à des structures mais également à un ensemble de normes urbanistiques, architecturales et morales quant à l'habitabilité du lieu, au droit de cité et à la légitimité de la présence de la population bidonvillose dans la ville.

*Dispositions* : forment l'ensemble des compétences sociales et symboliques de maîtrise de l'espace occupé afin de s'en saisir et d'y inscrire du temps lié à une présence individuelle, familiale et collective et à des pratiques d'habiter et de qualification du territoire (privé-public, féminin-masculin, appropriation, usages...).

Ce champ de pratiques et d'usages constitue l'habitant comme citoyen intégré à une unité résidentielle donnée, à un réseau de relations, d'appartenances, d'échanges et d'activités lui conférant une identité et une existence publique. Cet ensemble de dispositions sociales et symboliques le met, aussi, en situation de négocier et de détourner les règles instituées par les gestionnaires de la ville.

C'est dans cette interface entre dispositifs et dispositions, règles et coutumes, que les compétences citoyennes s'éprouvent en tant que ressources matérielles et immatérielles.

La question des compétences citoyennes permet, également, d'interroger la dimension spatiale de la citoyenneté. L'expérience de la citoyenneté se vit à des échelles spatiales multiples allant de l'unité résidentielle au quartier et, plus largement, à la ville. Ces différentes échelles présentent des champs et mobilisent des registres de compétences différents et variés. Elles constituent des scènes et des situations d'interaction multiples engageant des espaces de référence et d'appartenance différents. Liées à la spécificité de la vie urbaine, ces compétences citoyennes s'enrichissent des « tensions entre la distance et la proximité, entre la localisation et la mobilité, entre l'hétérogénéité et l'intégration, entre les lignes de force qui commandent le devenir des villes et la gestion collective des enjeux de la cité » (4).

L'analyse des compétences citoyennes, telles qu'elles viennent d'être définies, sera présentée à partir des résultats d'une enquête ethnologique (5) qui a porté sur une population du bidonville de Ben M'sik à Casablanca à l'occasion d'une opération de relogement.

Ce terrain bidonvillos m'a permis d'observer les conditions concrètes d'exercice des compétences citoyennes à l'épreuve de l'exclusion et de rendre

(4) GRAFMEYER Yves, *Sociologie urbaine*, éd Nathan Université, coll Sociologie, 128, 1994, p. 7

(5) ARRIF Abdelmajid, *Le passage précaire Anthropologie-appliquée d'une mutation résidentielle. Le cas de Hay Moulay Rachid à Casablanca*, Doctorat d'Anthropologie, Univ. Aix-Marseille I, 1992



compte de la citoyenneté comme rapport conflictuel et situation problématique pour certains groupes sociaux marginalisés.

Les axes d'analyse qui seront privilégiés dans ce qui suit s'appuient fortement sur les données de cette enquête et s'ordonnent autour des thèmes suivants : la mémoire résidentielle, les compétences à construire un territoire (organisation collective, pratiques d'habiter, médiations : relais formels de négociation avec les autorités) et le rapport à la ville ou la citoyenneté problématique (formes de sous-intégration à l'ensemble urbain, vécu d'une citoyenneté non accomplie malgré une présence longue et continue dans l'espace urbain, formes de gestion individuelle et collective de cette situation de sous-citoyenneté et de la stigmatisation qu'elle génère).

Le bidonville est souvent décrit en termes de marginalité, de sous-intégration, de pauvreté absolue, de ghetto pour nous restituer un monde « à part », opposé à la ville et en relation de conflit avec elle. Ces « visions extérieures » nous informent plus sur leurs auteurs que sur le bidonville en tant qu'espace de vie. Elles opèrent une césure entre celui-ci et le reste de la ville en ne restituant que des aspects de « ruralité », de « tribalisme », de « désordre », d'« homogénéité », de « pathos » ; bref un ensemble de catégories et d'*a priori* qui dramatisent la relation au bidonville.

On a, souvent, présenté les bidonvilles dans des termes qui renvoient à une genèse spontanée et à une intrusion anarchique dans le tissu urbain. Leur précarité est, alors, référée à leurs conditions internes d'apparition et de développement excluant un des aspects essentiels d'appréhension de cet espace, à savoir la question des relations et du sens de ce lieu dans et par rapport à la ville. Comme si ce type d'habitat s'auto-produisait et puisait sa dynamique exclusivement en lui-même... Derrière, donc, les descriptions de ce lieu, on décèle un processus d'occultation qui relègue dans la catégorie de l'impensé et du résiduel tout ce qui fait la complexité de l'espace bidonvillois et ce qui constitue sa fibre vivante.

### **Le bidonville, un habitat urbain « illégitime » ?**

Les bidonvilles surgissent dans un contexte paradoxal, caractérisé à la fois par la crise de la société marocaine liée à la présence coloniale et, aussi, par l'expansion du modèle capitaliste liée à cette même présence. La taudification de la médina, la poussée de l'exode rural, les possibilités d'emploi dans les villes se traduisent par une croissance urbaine et une pression démographique inédites pour la société marocaine. L'émergence d'un prolétariat urbain est attestée à cette période. Rien n'a été prévu du point de vue du logement pour ces néo-citadins dont on retient préférentiellement l'origine rurale et dont on n'envisage pas l'intégration. Le type-idéal de l'immigrant, travailleur saisonnier, célibataire, alternant séjour en ville et à la campagne, alliant l'activité agricole et l'emploi dans le secteur industriel naissant, occulte d'autres formes de migrations définitives qui requièrent des dispositifs liés au logement, à la santé, à l'éducation, etc., pour faciliter son insertion urbaine.

Le bidonville est une des réponses pour faire face à ce problème de logement. Réponse qui cristallise la précarité de la situation de ces néo-citadins. Précarité cumulative de plusieurs éléments discriminants :

- aucun droit légal de propriété ou de location ;
- emplacement sur des terrains souvent impropres à la construction. La toponymie en atteste la réalité : le mot « karyan », dénomination courante au Maroc du bidonville, est une marocanisation du mot « carrière » ;
- médiocrité des matériaux de construction ;
- insuffisance, voire absence d'équipements ;
- des emplois occupés s'inscrivant essentiellement dans le secteur informel, souvent synonyme d'emplois illégaux et soumis au contrôle des autorités publiques (6).

Ainsi, « l'habitation les exclut des liens avec les systèmes institutionnels. Elle montre la faiblesse de leur place de citoyens. L'habitation est le lieu où l'on constate de façon brutale, par sa visibilité sans failles, le manque de place du citoyen dans le système social, puisque dans [les bidonvilles] l'espace ne peut pas cacher la violence régnante, et il étale le manque dans tous ses aspects. L'espace témoigne de la non-reconnaissance institutionnelle de ces populations et il évoque l'abandon dans lequel elles sont laissées » (7).

Un des moyens de contrôle et de subordination de l'espace bidonvillois, c'est d'abord de lui dénier toute valeur d'urbanité et le confiner dans la « pseudo-clandestinité » ainsi que de le frapper d'illégalité. Cette situation jalonne l'histoire particulière des bidonvilles qui – du déguerpissement à l'interdiction – limite, voire entrave, l'accès de la population bidonvilloise à la citoyenneté en tant que droit.

Il est essentiel de retenir que la précarité du bidonville est une précarité institutionnellement construite : frappé d'illégalité et d'illégitimité, le bidonville est soumis à des actions d'expulsion, de déguerpissement... dont les motivations sont multiples (foncière, extension de la ville « légale », réglementaire, hygiénique...). La non-reconnaissance du droit de propriété et l'interdiction d'aménagement du bidonville ou d'amélioration des baraques et, partant, des conditions de vie des habitants, participent de ce processus de précarisation institutionnellement défini.

### **Compétences institutionnelles/compétences citoyennes : une complicité « antagoniste »**

Les analyses de A. Raymond portant sur la ville arabo-musulmane et plus spécifiquement celles portant sur l'espace privé et l'espace public, nous éclairent au sujet de la relation conflictuelle qui les régissait et au sujet du changement qui l'ont affectée une fois que l'État a investi plus et accaparé certaines fonctions de gestion de l'espace urbain qui étaient, auparavant, de la responsabilité des groupes sociaux et des communautés urbaines (religieuses, professionnelles, résidentielles...).

(6) Ces observations ne sont pas exclusives au cas marocain. Elles peuvent s'appliquer à d'autres formes d'« habitat sous-intégré », A. Durand-Lasserve en dresse un panorama plus large et détaillé dans son livre. *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde*, Paris, L'Harmattan, 1986

(7) CARRETEIRO (Th C), Travail et socialisation dans les favelas brésiliennes, S. Mappa (dir.), *Les deux sources de l'exclusion. Economisme et replis identitaires*, Paris, Karthala, 1993, p. 375

Si, dans la ville traditionnelle, l'espace public, lié aux lieux d'activités commerciales, artisanales et culturelles, était soumis à l'autorité du pouvoir, les lieux de résidence par contre étaient pris en charge par les groupes résidentiels eux-mêmes.

« Ce qui différencie, écrit R. Ilbert en reprenant l'analyse d'A. Raymond, le public et le privé dans ces villes (arabo-musulmanes), c'est donc la forme du contrôle exercé plutôt que la nature juridique des espaces » et d'ajouter plus loin : « Le domaine public serait donc le résidu de l'espace privé, dissous dans quelque chose de vague, une sorte de sociabilité commune » (8).

A. Raymond parle de l'espace public dans la ville arabo-musulmane en s'appuyant sur les exemples égyptien et syrien, en tant qu'espace résiduel constamment menacé par les pratiques de privatisation au bénéfice de l'espace résidentiel sous forme communautaire ou individuelle. Il écrit : « (...) la notion d'espace public ne pouvait pas être utilisée par les autorités concernées de manière à leur permettre de maîtriser pleinement le développement des systèmes urbains au niveau global de la ville, comme à celui, plus limité, de la résidence » (9).

La rupture qui s'opère dès la période coloniale, confirmée après l'indépendance du Maroc, et qui affecte les formes traditionnelles de structuration de ces configurations territoriales, est intimement liée au redéploiement territorial de l'État et à sa réappropriation de certaines fonctions qui, jusque-là, étaient exercées dans un cadre communautaire et à des échelles socio-spatiales restreintes.

L'aménagement de l'espace, sa socialisation, son homogénéisation, la centralisation des décisions, la création d'un corps bureaucratique de gestion de l'espace urbain sont devenus autant de référents de légitimation d'un État national et « moderne » en quête d'une conscience collective à construire au détriment des fondements anthropologiques de structuration de l'espace et des formes de territorialisation des relations sociales. L'État fait de son déploiement territorial et de la maîtrise de l'aménagement du territoire un des enjeux de sa légitimation.

Ce détour par l'histoire m'a semblé nécessaire car, en dehors du fait qu'il fait apparaître que les formes spatiales sont des constructions historiques et sociales soumises au changement, aux reformulations constantes et objets de négociation entre les acteurs, il nous permet également de rendre compte de la nature éminemment politique de l'espace urbain et de sa nature d'enjeu qui n'est pas sans lien avec la problématique de la citoyenneté.

Au vu de ce qui précède, je voudrais avancer l'hypothèse suivante, qui risque de heurter certains « puristes », et qui consiste à dire que le bidonville, même s'il est dépendant des autorités, s'apparente, par certains aspects de sa construction territoriale et de sa forme d'insertion dans le tissu urbain, au modèle traditionnel de la ville arabo-musulmane. Il faut comprendre cette

---

(8) ILBERT (R.), *Le miroir des notables, in L'espace public Les compétences du citoyen*, Plan urbain, éd Recherches, 1990, p 105.

(9) RAYMOND (A.), *Espace publics et espaces privés dans les villes arabes traditionnelles, Maghreb-Machrek*, (123), 1989, p 201

position dans le sens où l'espace résidentiel bidonvillois se constitue au détriment de l'espace public, soumis à l'autorité du pouvoir et contrôlé par celui-ci, et que ce sont les habitants qui le contrôlent, le constituent en espace de vie collective, bref, y exercent leurs compétences de citoyens. Citadins mais pas citoyens à part entière, ce qui souligne l'ambiguïté de l'espace bidonvillois et du rapport État/habitants.

Cette ambiguïté se manifeste, aussi, dans l'attitude de l'État face aux pratiques d'appropriation et d'intervention des bidonvillois sur leur espace. Attitude double, interdisant et tolérant à la fois ces pratiques. C'est dans les limites et les contraintes, dont cette attitude est porteuse, que s'éprouvent les compétences des bidonvillois.

Ces compétences citadines ne se traduisent pas en reconnaissance de citoyenneté de droit et de représentation. Le pouvoir municipal n'a pas acquis une réalité tangible pour les bidonvillois et se manifeste surtout par son absence et par l'exclusion du territoire bidonvillois de l'aire de déploiement de ses interventions. Ce sont les habitants qui ramassent les ordures ou opèrent des raccordements illégaux d'eau et d'électricité, entretiennent les ruelles, les latrines...

Dans le cas du bidonville, les compétences institutionnelles (aménagement, technique...) sont réduites et se manifestent surtout à travers des actions de contrôle, d'interdiction, de sanctions ou bien de reprise en main de cet espace lors d'interventions de résorption, de restructuration ou de relogement.

La société civile, plus particulièrement les bidonvillois et les groupes les plus démunis, et l'État se font face. Au contrôle de ce dernier répond, pourrait-on dire, la ruse du pauvre, ses pratiques de détournements, de bricolage exploitant les failles qu'ouvre l'État de non-droit ; à savoir le clientélisme, la corruption et la « personnalisation » du rapport au politique et à ses représentants. Ceci est renforcé par la représentation que se font ces populations du pouvoir et de son rôle quasi démiurgique. On sait que rien ne peut advenir sans son assentiment. Ceci n'est pas contradictoire avec ce que je viens d'évoquer au sujet de la capacité des bidonvillois à ruser avec le pouvoir. Car « une certaine complicité unirait alors ce couple antagoniste dans une co-production de la ville interdite » (10).

Les habitants du bidonville sont dans une situation d'attente presque messianique, en ce qu'ils espèrent que le *Makhzen* les sortira du bidonville et les relogera. La venue de membres des autorités ou bien le passage d'un enquêteur dans le bidonville ne passent pas inaperçus et suscitent les rumeurs et les craintes des bidonvillois : « Va-t-on nous expulser ou détruire le bidonville, ou bien va-t-on nous reloger ? ».

Cet état d'esprit est à relier à « la mémoire bidonvilloise », jalonnée par des promesses, non tenues, de relogement qui fleurissent surtout pendant les périodes électorales, et d'espoirs frustrés. Il est aussi à relier à l'exclusion des bidonvillois de toute participation aux projets dont ils font l'objet. L'information ne circulant pas, la rumeur et la confusion s'installent.

(10) DROSSO (F), Décalages entre la loi et les pratiques urbaines, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, (38), p. 81

Quand les projets de logement se concrétisent, ils sont vécus non pas en tant que droit de disposer d'un logement mais en tant que chance et en tant que don divin ; sorte d'élection qui soustrait l'habitant du destin collectif et le situe dans une relation passive de « rétribution » à l'égard des institutions.

En l'absence d'espace public, au sens politique du terme, et de structures représentatives et reconnues de médiation, les interventions de l'État ne sont ressenties que dans leurs conséquences individuelles et non dans leur visée collective.

Les formes d'expression – protestations et actions de revendication pour l'obtention d'une amélioration des conditions de vie des bidonvillois – sont significatives du rapport au pouvoir. Les habitants – quand ils ont le courage de revendiquer – sont conscients de leur faiblesse et des menaces qui pèsent sur eux. Ils recourent alors à des formes traditionnelles de formulation de leur intention en manifestant de manière ostentatoire leur allégeance au pouvoir. Ils s'organisent parfois en cortège ; brandissent le drapeau national, le Coran et l'image du roi (ces trois emblèmes expriment à leur manière la devise de l'État marocain : « Dieu, la Nation, le Roi »), et se dirigent vers la préfecture pour formuler leurs doléances. Ils ne passent pas par les échelons intermédiaires que constituent les services publics (services des eaux, de l'électricité, de la voirie, etc.) et s'adressent directement là où, selon eux, réside le pouvoir de décision. Ceci confirme l'idée d'absence du pouvoir municipal ou du moins la non-intériorisation sociale et culturelle de son rôle et de son efficacité.

A l'inverse, dans d'autres cas concernant les classes moyennes par exemple, ce pouvoir municipal est sollicité, voire investi, pour rendre légales certaines opérations urbaines illégales (c'est le cas des lotissements clandestins). Ce qui atteste le fait que les pratiques illégales, informelles, clandestines ne sont pas l'apanage des plus défavorisés.

Le bidonville de Ben M'sik actuel (jusqu'aux années quatre-vingt) est loin d'être le produit d'une action collective spontanée anarchique ou inorganisée. Il est le résultat d'un aménagement administratif et autoritaire. L'histoire de Ben M'sik, depuis l'apparition de ce dernier à la fin des années vingt, est jalonnée d'événements, de déplacements, de refoulements, sanctionnés par des dahirs (décrets) municipaux sous couvert de « salubrité publique ». C'est ainsi qu'on a regroupé plusieurs petits bidonvilles disséminés dans les quartiers de la Nouvelle et de l'Ancienne Médina. Il y avait aussi, sur des terrains vagues, des petits bidonvilles dans la ville européenne. Ceux-ci ne bénéficiaient d'aucun équipement et étaient gérés par leurs propriétaires comme une réserve foncière en attente d'opportunités immobilières liées au développement urbain rapide de la ville de Casablanca.

### **Le bidonville vivait une situation de vases communicants avec la ville**

C'est ainsi que le bidonville de Ben M'sik a vu sa population croître du fait de ces déplacements et du déguerpissement des habitants des autres bidonvilles. Cette situation de « nomadisme urbain », loin de le disséminer et de l'éliminer, a contribué à augmenter sa population, à lui assurer quelques équipements rudimentaires, à le doter d'un aménagement fait, essentiellement, d'alignement.

André Adam (11) nous restitue les différentes étapes de la constitution et de la structuration du bidonville de Ben M'sik et ce jusqu'aux années cinquante, années au cours desquelles le bidonville se stabilise non pas démographiquement mais territorialement :

*« Le bidonville de Ben M'sik (Karyan Ben M'sik) (...) fut déplacé quatre fois, se gonflant à chacune. Quand le Derb el-haboûs commença à sortir de terre, tout de suite après la première guerre, quelques baraques et quelques tentes s'installèrent à proximité, sur l'emplacement de l'actuel Derb Carlotti. La construction de celui-ci, vers 1926, les chassa un peu plus loin sur le terrain du quartier encore appelé Karyan Karlôt'i, bien que ce soit aujourd'hui un quartier « en dur ».*

*En 1931, toujours refoulées par l'extension de la Nouvelle Médina, les baraques durent se déplacer de nouveau et s'installer plus au sud, près des jardins appartenant à un riche propriétaire foncier, Ben M'sik, et le bidonville s'appela à ce moment-là Karyan Jarda. Il comprenait déjà 1 300 à 1 400 baraques. L'arrêté du 2 janvier 1932, qui fut impuissant sur les Carrières Centrales, eut plus de succès sur ce bidonville et le repoussa au nord du chemin de Grande Ceinture, sur un terrain appartenant à Ben M'sik. Il prend alors pour la première fois le nom de Karyan Ben M'sik. L'arrêté municipal du 31 décembre 1938 eut pour effet de le grossir de 5 000 habitants supplémentaires, provenant des baraques démolies à l'intérieur de la ville. Il n'en fut pas moins transféré, une fois de plus, au sud du chemin de Grande Ceinture, emplacement qu'il ne devait plus quitter. Il devait même subir un nouveau transfert en 1941 et être réintégré à proximité du « Centre d'Hébergement de 'Ain Chok », mais la construction à cet endroit d'une cité neuve, destinée à recaser les habitants de Ben M'sik, fit surseoir au déplacement du bidonville. Les habitants ne se recasèrent pas dans 'Ain Chok et le bidonville resta où il était et où il se trouve encore, au moins partiellement.*

*Au début de 1945, il comprenait 3 310 baraques, dont 264 à usage commercial, habitées par 12 633 personnes toutes musulmanes. On sait que l'année 1945 fut, au point de vue agricole, au Maroc, l'une des plus catastrophiques du siècle. Dans certaines régions du sud, notamment, la récolte fut à peu près nulle et la faim jeta des familles entières sur les routes du Nord. Casablanca, malgré les efforts des autorités – le ravitaillement des grandes villes était fort difficile à ce moment-là – recueillit une bonne part de cet exode. De nouveaux bidonvilles se créèrent spontanément, en dehors du contrôle de l'administration. Dans ce secteur, il en apparut deux entre 1945 et 1947 : Le « douar Ben M'sik », au nord du grand bidonville, installé sur des terrains appartenant aux héritiers de Ben M'sik, et qui groupe 10 000 âmes et, au sud, le « douar Khalifa Ahmed », situé près de la maison du Khalifa de la banlieue, qui compte aussitôt 600 baraques et 2 000 habitants.*

*Ces 4 000 baraques et ces 12 000 personnes furent déplacées aux mois de mars et d'avril 1948 et regroupées à l'est du bidonville de Ben M'sik, sur un terrain quatre fois plus grand que l'ancien pour une même population. En septembre de la même année vinrent s'y ajouter 400 baraques isolées, dispersées entre la route de Bouskoura et la route de Camp Boulhaut.*

*A cette date, le bidonville est théoriquement arrivé à saturation. A l'est, il est arrêté par l'emplacement affecté au nouveau cimetière de Sidi 'Othmân. Il ne pourrait se développer que vers l'ouest, mais les propriétaires du terrain s'y opposent. L'autorité municipale interdit toute construction de baraque nouvelle. La population n'en continue pas moins de s'accroître, car l'exode rural continue : les gens ne sont plus chassés de chez eux par la faim, mais attirés par les offres d'emploi que multiplie à Casablanca la prospérité de l'après-guerre. Rejetée par les médinas saturées, cette population se rabat sur les bidonvilles qui croissent, pour ainsi dire, par l'intérieur : beaucoup de propriétaires de baraques édifient, dans leur enclos – déjouant ainsi la surveillance –, une ou deux baraques supplémentaires qu'ils louent à de nouveaux immigrants.*

*L'administration elle-même doit en autoriser quelques-unes, quand elle « rabat » sur Ben M'sik les baraques isolées qu'elle découvre ailleurs. En 1950, le bidonville s'accroît en*

(11) La citation de ce long passage se justifie par sa présentation synthétique de la formation du bidonville et par sa valeur historique.

moyenne de 60 baraques autorisées par mois ; le chiffre des clandestins est beaucoup plus élevé» (12).

Donc, à la différence des bidonvilles spontanés, le bidonville de Ben M'sik, le plus grand bidonville du Maroc, a fait l'objet d'un aménagement qui « apportait un certain ordre dans l'implantation des baraques. Celles-ci étaient alignées au cordeau. Des rues de 5 mètres étaient tracées, délimitant une double rangée de baraques se tournant le dos. Rues et logis étaient numérotés. De vastes blocs rectangulaires étaient séparés par de larges espaces destinés à circonscrire les incendies, toujours redoutables avec de tels matériaux. Les boutiques étaient concentrées dans certaines rues plus larges (15 mètres à Ben M'sik) et certains emplacements affectés aux marchés en plein air. Quelques bornes-fontaines publiques étaient installées, l'enlèvement des ordures ménagères organisé. Mais c'est à cela que se réduisirent, pendant plusieurs années, les « aménagements » apportés aux grands bidonvilles. Aucune rue n'était empierrée (...), il n'y avait pas d'égouts et l'eau ne pouvait s'évacuer que dans les quartiers qui avaient la chance d'être établis sur une pente. Il n'y avait pas de latrines non plus (...). Les bornes-fontaines étaient très insuffisantes : (...) 7 à Ben M'sik [13] en 1950, et la corporation des porteurs d'eau était nombreuse et prospère (...). Au total, la supériorité des bidonvilles installés sur les bidonvilles spontanés se réduisait à bien peu de choses : de l'alignement, plus d'espace et des précautions contre l'incendie » (14).

La situation du bidonville, que nous venons d'évoquer, se rapporte à la période coloniale.

Mais on n'enregistrera que très peu de transformations survenues pendant la période postérieure à l'indépendance. Les autorités administratives marocaines ne procéderont qu'à des actions minimales qui se résument de la façon suivante :

- éclairage public,
- fontaines publiques,
- dallage partiel des rues,
- petit tronçon d'assainissement pour les eaux pluviales

et que traduit bien le tableau ci-dessous :

	Équipement		Nombre de ménages	Rapport E/M
<b>Ben M'sik Nord</b>	W.-C.	1	5 207	5 207
	Fontaines	11		473
	Bennes	7		744
<b>Ben M'sik Sud</b>	W.-C.	61	6 442	105
	Fontaines	37		247
	Bennes	6		1 073

Source « La répartition moyenne, par ménage, des équipements élémentaires au Nord et au Sud de Ben M'sik », in RACHIK (A.), *Politique urbaine et espace « bidonvillots » au Maroc. Le cas de Ben M'sik à Casablanca*, DEA de Géographie et Aménagement, Université de Lyon II, juin 1983.

(12) ADAM (A.), *Casablanca*, t I, Paris, Editions du CNRS, 1972, p. 89-90

(13) Pour à peu près 50 000 habitants

(14) ADAM (A.), *op. cit.*, p. 91-92.

En revanche, les transformations notables se situent en dehors, mais à proximité, du bidonville, et ne manquent pas de l'affecter. Le bidonville est, alors, ceint de constructions, essentiellement des logements sociaux sous forme d'immeubles ; et, plus tard, il sera coupé en deux suite à la construction de l'autoroute Casablanca-Rabat.

Le témoignage oral, qui suit, fait écho à l'histoire du bidonville restitué plus haut par A. Adam :

« Tu vois, si je devais tout te raconter et dire la vraie vérité, nos parents nous disaient que la ville de Casablanca est fondée à partir des bidonvilles... Le bidonville, selon les gens qui s'en souviennent encore, était situé près du marché au blé pas loin du Palais et on l'a déplacé de près du Palais vers Karyan Carlotti (bidonville Carlotti) et de Karyan Carlotti ils l'ont installé près de l'usine de phosphate en bas de Derb Mila (Milan) et de Derb Milan ils l'ont installé près de l'ancien cimetière et de l'ancien cimetière au cimetière des Chouhadas (Martyrs) et de là ils l'ont « poussé »... Remarque d'où ils l'ont déplacé petit à petit : ils l'ont « poussé » parce que tu sais ce qui est arrivé au bidonville ? On dirait quelqu'un que tu refoules, que tu expulses de ton pays, tu lui marches dessus par ci, tu le repousses par là, c'est ce qui est arrivé au bidonville... Avant le bidonville n'était pas comme ça ; maintenant il est mieux ; c'est la France qui a fait un plan pour le bidonville, l'a réglementé, les baraques sont rangées dos à dos, il y a plusieurs rues. De toute façon, là où il y a des rues et des blocs, ça veut dire qu'il y a eu un plan... Le bidonville, on l'installait dans des jardins et les gens abattaient les arbres pour construire leurs baraques ; ils utilisaient les bidons américains, ils se servaient des bidons qu'on aplatissait... Je ne me rappelle pas les *noual*as (huttes) ; les gens plus âgés que nous, nous disaient qu'il y avait des *noual*as à Casablanca comme à la campagne, mais le problème actuel du bidonville c'est qu'il a été entouré de constructions en dur, il s'est sali ; on le considère comme de la saleté, comme une ordure parce que situé au centre de la ville propre, comme si tu as par exemple quelque chose de propre dont le centre est sale. » [E.XIII (15)]

Cette mémoire résidentielle, faite de déplacements forcés et répétitifs, n'est pas sans influencer sur le sentiment de précarité et de rejet qu'éprouvent les bidonvillois par rapport à leur insertion dans l'espace urbain casablançais. Il s'agit d'une contrainte permanente qui pèse sur leur capacité à construire un territoire qui puisse faire entrer la forme de leur présence dans le registre de la visibilité, de la dignité et de la légitimité.

« L'État et la ville conjointement semblent manquer des savoir-faire qui leur permettraient d'ouvrir objectivement des possibilités aux citoyens au lieu de laisser ces possibilités se découvrir à la marge de leurs interdictions. Un droit qui empêche n'ouvre de droit aux citoyens que malgré lui, il contient leurs pratiques sans en prendre l'initiative ; loin de convoquer à l'obéissance, il se condamne à la démission » (16).

(15) Les références entre crochets sont des éléments d'identification de l'interviewé et permettent de respecter son anonymat et son « droit de citer » !

(16) DROSSO (F.), *op. cit.*, p. 83



### 1. *Compétences à construire un territoire*

Notre enquête nous a mis en contact avec un territoire complexe que nous allons essayer de rendre sensible et perceptible à partir de l'analyse des formes territorialisées d'appropriation et à partir des formes sociales et symboliques de socialisation de cet espace. En somme, c'est ce qui fait du bidonville un territoire urbain qui ne se réduit ni à l'espace de l'aménagement – qui évacue le rôle actif de l'acteur social collectif et individuel – ni à son fonctionnalisme fait d'orthogonalité et d'hygiénisme.

Le bidonville est territoire car le bidonvillois y inscrit ses pratiques, ses relations sociales faites de proximité, de voisinage et de partage; car il est, aussi, la scène et la coulisse de la vie quotidienne, il est support d'une identité et chargé de symboles et de codes territoriaux. Ainsi, les habitants participent, à leur manière, à « produire » le territoire en le nommant, en le marquant de leur présence, de leurs rites quotidiens... (17). C'est cela le champ territorial, social et symbolique de l'exercice des compétences citadines.

Celles-ci sont le produit d'une micro-société dont l'organisation collective est une forme de réponse à une situation marquée par les privations. Des formes de solidarité, d'entraide et de partage à l'échelle de micro-territoires (aires de voisinage par exemple) et d'intervention partielle pour pallier les insuffisances des équipements, pour la collecte des ordures, pour le gardiennage, pour le pavement des ruelles... Ces pratiques collectives sont fragiles en terme de continuité et d'organisation. Elles s'inscrivent essentiellement dans le cadre d'organisations de type informel fondées sur les liens sociaux de voisinage et dépendent de la régularité et de la consistance de ces liens. Elles sont également tributaires des ressources des habitants et de leur capacité à répondre aux dépenses que génèrent de telles pratiques. Ces ressources sont, elles aussi, marquées par la discontinuité et l'irrégularité et sont consacrées essentiellement à couvrir les dépenses de base. N'étant pas intégrés totalement à l'économie formelle et structurée – qui reste marginale pour ce milieu social –, ces habitants ne vivent pas d'un salaire stable selon un rythme mensuel. Pour parler de leur revenu, les habitants parlent de *baraka* (grâce divine), d'unité de repas (« j'assure juste notre dîner »). D'autres aléas et freins au gain interviennent en ce qui concerne les vendeurs ambulants, très présents à Ben M'sik, dont la marchandise risque à tout moment la confiscation par la police.

Mais en étant à la marge des institutions sociales et en étant acculés à prendre l'initiative, les habitants du bidonville arrivent, dans le cadre des limites et des contraintes déjà citées, à construire un territoire d'habiter qu'on ne peut réduire, de façon simpliste ou misérabiliste, à un espace de non-vie, de marginalité et d'anomie. De la sorte, ils exercent des compétences, souvent non reconnues ou réprimées, qui se traduisent par des formes de territorialisation et de construction d'un espace public sous contrôle.

La disposition morphologique et l'aménagement du bidonville, tels qu'ils ont été définis institutionnellement à son apparition, se voulaient une réponse

(17) DEPAULE (J -Ch ), Territoires de l'urbain et pratiques de l'espace in J. Metral et G. Mutin, *Politiques urbaines dans le monde arabe, Maison de l'Orient*, 1985, p. 487

aux exigences de séparation, d'orthogonalité, de sécurité en prévention d'incendie, d'accessibilité à la circulation et de perméabilité au regard institutionnel. Tous ces éléments pouvaient contribuer à déprivatiser cet espace. L'histoire et la situation concrète du bidonville ont abouti à un détournement de ces objectifs, à leur déréalisation et, surtout, à la superposition d'un autre aménagement plus complexe, moins fonctionnaliste qui a amené à produire de nouvelles orientations et de nouvelles hiérarchies dans la définition de l'espace public et de l'espace privé.

Ces détournements témoignent à la fois de la « compétence habitante » et de la « compétence d'habitabilité » du lieu, malgré les contraintes qui pèsent sur lui.

Ces compétences s'articulent à une co-présence et un engagement collectif et dense dans ce territoire, qui le marquaient par un processus multiple et complexe de territorialisation, ce qui nous amène à relever des dimensions de privatisation d'un espace public, de familiarisation, de temps sociaux. Ceux-ci sont enrichis par des formes de sociabilité quotidiennes et extra-quotidiennes.

La ruelle, espace que nous qualifierons de semi-privé (par rapport à la rue qui est publique), peut être considérée comme l'unité de voisinage de référence, constituée d'environ dix baraques de chaque côté. D'un espace de circulation, de fluidité et de séparation qu'elle est « censée » être, la ruelle est transformée en un espace d'ancrage et de co-présence – essentiellement féminine – faite de partage, d'échanges et de pratiques diverses.

Mais si ces requalifications de l'espace donné et les effets qu'elles induisent en termes de pratiques (forte présence des femmes, contrôle de l'espace public proche, chevauchement des territoires du privé et du public...), ne sont pas socialement sanctionnées par une désignation négative ni par une stigmatisation, ceci s'explique en partie par l'intégration des habitants à un réseau de voisinage localisé, par une maîtrise collective de cet espace semi-privé; et, par conséquent, par un contrôle social exercé vis-à-vis de toute pratique d'écart émanant d'un individu ou d'une famille qui se mettraient ainsi en situation d'étrangers (18) par rapport au groupe.

Nous pouvons, en paraphrasant P. Mayol, dire que la ruelle « peut donc être appréhendé(e) comme cette portion de l'espace public en général (anonyme à tout le monde) dans lequel s'insinue peu à peu un espace privé particularisé du fait de l'usage pratique quotidien de cet espace » (19). Cette privatisation est corrélative à l'étendue de l'aire domestique, qui ne trouve pas de limite à ses manifestations à l'intérieur de la parcelle bâtie, mais déborde celle-ci en s'inscrivant dans un territoire d'ancrage, par une appropriation ritualisée et partagée (unanime).

L'entretien de la ruelle est une activité par laquelle les femmes se l'approprient et une manifestation de la maîtrise collective de ce territoire, en

(18) En référence au terme d'« outsiders » de H S Becker, in *Outsiders*, éd. A.M. Metaulie, 1985

(19) MAYOL (P.), *L'invention du quotidien. Habiter et cuisiner*, t. II, Paris, éd. UGE, coll 10-18, 1980, p. 17.

soulignant aussi la continuité effective dans la relation entre le « chez soi » et la ruelle. L'espace de renvoi, qui trace en même temps la limite imaginaire et concrète de l'espace habité, se situe alors en amont, à savoir vers la rue « principale ». L'opération d'entretien occupe une bonne partie de la matinée des habitantes qui forment, symboliquement, une chaîne humaine se relayant pour évacuer et déplacer les ordures vers l'extérieur de la ruelle. Leur tâche est rendue plus difficile – et, partant, a une grande importance – au vu des contraintes qui discriminent et qui alourdissent leur activité. Car les ruelles ne sont que partiellement dallées et sont caractérisées par la présence d'un caniveau à ciel ouvert drainant les eaux usées jusqu'à l'intersection de la ruelle avec la rue principale où se trouve une bouche d'égout, généralement déféceuse, assiégée d'ordures et dégageant des odeurs nauséabondes.

On remarque aussi que ces ruelles sont très propres par rapport aux rues principales (20).

Mais ce caniveau à ciel ouvert, malgré l'entretien qu'en assurent les femmes, était mal « ressenti » ; car – de par les signes de saleté et de puanteur qui lui étaient associés – il faisait perdre la face aux habitants qui se sentaient humiliés au regard d'un étranger se bouchant le nez pour passer dans la ruelle.

## **2. Formes de sociabilité**

La sociabilité dont nous allons traiter quelques formes de concrétisation ne pouvait fonctionner qu'à partir d'une expérience collective, lisible et ancrée dans l'espace. Cette expérience se vivait à travers l'appropriation de cet espace (semi) privé au regard du monde extérieur, et public au regard des habitants qui se donnaient à voir dans chacun de leur geste quotidien. Cette appropriation ritualisée délimitait autant de territoires éphémères et pourtant stables. Par ce rapport au territoire et par sa vie quotidienne, l'individu ou le groupe étaient en constante représentation ; et chaque moment devenait porteur des émotions et des tensions les plus fortes. La vie sociale dans le bidonville se déroule en effet sous l'emprise du regard, du vis-à-vis constant. Cette ritualisation et mise en scène de soi, sur la scène semi-privée, n'étaient possibles que parce que l'intégration à l'espace de voisinage permettait de contrôler et de socialiser cette présence.

La configuration même de cette territorialité, la proximité physique qu'elle ménageait et une précarité qui, socialement, pouvait s'extérioriser sans procès ni stigmatisation à l'intérieur du bidonville, jouent un rôle fondamental au niveau de la sociabilité et des formes qu'elle revêt. D'où l'importance du voisinage qui n'a pas, ici, une valeur abstraite idéalisée, mais situationnelle, qu'il faudrait référer à la qualité du lieu, à la vulnérabilité existentielle et à la précarité des conditions de vie des bidonvillois.

La sociabilité (qui ressort de notre enquête) propre aux rapports de voisinage est faite d'entraide, de partage de moments de l'existence triviaux ou

(20) Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (Délégation régionale de Casablanca), *Projet de restructuration des bidonvilles de Ben M'sik*, Rapport préliminaire, juin 1979, p. 5.

dramatiques, d'échanges et de paroles... L'enjeu de cette entraide est la précarité, la possibilité de donner à voir « l'état de besoin », qui sollicitent une solidarité de voisinage. Deux éléments essentiels permettent d'expliquer et de favoriser cette solidarité dont l'expression est importante. D'une part, le processus de neutralisation de toute différenciation sociale à connotation statutaire et, d'autre part, la réciprocité des échanges.

Une autre raison qui donne une dimension de résistance et de survie à cette solidarité, c'est qu'elle se déploie dans un contexte où les institutions publiques ne remplissent pas certaines fonctions de socialisation qu'elles s'attribuent (santé, école, urbanisme, formation professionnelle...) et n'assument pas certaines prises en charges économiques et sociales pour « alléger » la précarité socioprofessionnelle qui caractérise cette population.

L'entraide, à travers différentes formes d'échange, est quotidienne et n'obéit pas à une codification ni à une ritualisation qui aboutiraient à la formalisation des rapports. Le moteur de cette entraide est la proximité physique et sociale et, surtout, la réciprocité.

L'entraide est rendue plus facile par l'accessibilité des familles et la nature extravertie de l'aire domestique.

« Au bidonville, je pouvais entrer chez ma voisine et me servir, je pouvais lui emprunter tout ce dont j'avais besoin et elle aussi pouvait entrer chez moi et se servir... ; les voisins pouvaient se permettre d'entrer et prendre quelque chose et même tu pouvais t'absenter et leur laisser la clé, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas cette distance entre nous qu'on ressent ici à Hay Moulay Rachid ; on ne s'enfermait pas dans nos baraques chacun chez soi ; si je n'ai pas de pain à donner à mes enfants, je vais chez la voisine et je prends (21) du pain ; si je reçois un invité à l'improviste et je n'ai rien à lui donner, je me rends chez la voisine et je prends ce qu'il faut... A Ben M'sik, quand l'épouse allait à la campagne par exemple, elle te confiait son mari, alors tu lui faisais la cuisine, tu faisais de l'ordre dans sa baraque, tu lui faisais la lessive, la vaisselle et tu pouvais l'inviter à manger chez toi en présence et même en l'absence de ton mari ; on se respectait ; si une voisine accouche, toutes ses voisines se mobilisent pour s'occuper d'elle ; elle n'a même pas besoin de l'aide de sa famille ; moi-même je n'ai pas eu besoin de ma famille, le jour de mon accouchement ce sont mes voisines qui m'ont aidée ; elles se sont bien occupé de moi, elles ont fait la lessive pour mes enfants pour qu'ils ne portent pas d'habits sales ; tu sens qu'elles te « portent » (22) ; j'ai aussi avec mes voisines beaucoup de « liens d'allaitement » (23) : elles pouvaient sortir et me laisser leur bébé que j'allaitais et quand moi j'allais au *hammam* (bain maure) par exemple, je laissais à ma voisine mon bébé pour qu'elle l'allaité ; c'était une sorte de « bienfait » qu'on se rendait mutuellement ; maintenant je me souviens [nostalgique et triste] que les jours de fête on se réunissait entre nous ; quand tu faisais un couscous ou autre chose, on se rassemblait autour entre voisines ; tout était prétexte pour se réunir... » [E.XIII]

(21) Elle n'utilise pas le terme « demander » mais « prendre », ce qui ne se réduit pas à une figure rhétorique, mais signifie une pratique sociale faite de proximité qui « donne à voir ».

(22) Traduction littérale du mot *haza* ici le mot veut dire bénéficier d'un soutien à la fois affectif et matériel

(23) C'est-à-dire que la voisine pouvait allaiter son enfant et vice versa, ce qui institue des liens presque de parenté et s'accompagne d'un interdit de mariage entre le garçon et la fille qui auraient été allaités au même sein.

Les liens entre la proximité, le partage d'une situation marquée par la négativité existentielle, et l'interconnaissance, ressortent, d'une façon explicite, dans les entretiens pour expliquer l'importance des échanges, en termes de flux et de réciprocité. La nourriture tient une grande place dans ces échanges.

« Si une femme a besoin d'une allumette pour allumer le *canoun*, ou bien de piment doux, de tomates, d'oignons et s'adresse à sa voisine et lui demande un oignon, celle-ci ne peut pas le lui refuser. » [E.IX]

« Si tu as besoin d'une allumette, tu envoies ton enfant la demander au voisin ou bien si, un jour, le sel te manque, pareil, tu l'envoies en chercher chez le voisin ; si ta bouteille de gaz finissait pendant la cuisson de ton repas, tu pouvais demander celle du voisin pour finir la cuisson de ton repas ; on s'aidait énormément. » [E.XII]

Les relations de voisinage qui soutiennent ces échanges sont souvent exprimées selon des termes propres aux liens de parenté (frère, sœur...).

Les formes de territorialisation des pratiques d'habiter, propres à l'espace bidonvillois – dans le cadre d'une convivialité et d'une sociabilité marquées par la précarité et les difficultés existentielles largement ressenties et partagées – permettent à l'individu, au groupe, de mettre en scène, de donner à voir à leur entourage immédiat leur statut social et leur état de dénuement. Ainsi, ils peuvent assumer, dans une relation intersubjective, leur *misiriya* (24) (misère) sans perdre la face ni risquer d'éprouver des sentiments négatifs de honte, d'humiliation ou de culpabilité : « On partage ce que Dieu nous donne », dit une mendiante.

Le bidonville n'exacerbait pas les différences statutaires et la précarité ; au contraire, il nourrissait et se « nourrissait » des échanges dans le réseau de voisinage. Cette situation de précarité n'était pas contrecarrée par des artifices de dissimulation, de voilement ou de repli (retrait) de la scène vicinale. Ce qui est spécifique au bidonville, c'est la qualité de l'engagement du groupe, du moins du voisinage, et les modes de territorialisation de ses formes de sociabilité dans l'espace public.

Si nous adoptons la définition que donne J.-P. Frey de l'urbanité de l'habitat, nous pouvons conclure à l'expression collective et individuelle de l'urbanité des habitants de Ben M'sik. Une urbanité intimement liée aux espaces intermédiaires. J.-P. Frey écrit que « l'urbanité est d'abord portée par les pratiques des habitants avant d'être la projection d'un modèle abstrait. Il existe de multiples formes d'appropriation des lieux publics par les usagers qui, contre la conception des équipements par les pouvoirs ou les entreprises privées, refont des lieux publics un habitat, en les investissant de leurs pratiques et d'un sens tout différent de celui que la fonctionnalité du mode de production vise à faire advenir » (25).

Un dernier aspect des formes d'appropriation de l'espace et d'organisation sociale est la gestion des contraintes que comporte le bidonville à travers ses équipements défailants et insuffisants. On a pu observer la transformation des W.-C. publics en lavoirs, assurant en même temps, par ce détournement d'usage

(24) Marocanisation du mot misère.

(25) FREY (J.-P.), Famille, économie sociale, urbanité de l'habitat, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, (41), p. 8

leur propreté ; ou bien, dans le cas où ils sont bouchés, on a pu noter que les habitants font eux-mêmes appel à un particulier pour les nettoyer.

De même, les habitants de certaines ruelles ou blocs ont eu recours à un gardien pour garantir le bon usage des W.-C. et pour surveiller le lieu.

« Beaucoup d'étrangers (26) se sont installés au bidonville, ils ne réfléchissaient pas, ils allaient au W.-C. et y jetaient des ordures. Combien de fois peux-tu leur faire la remarque et leur demander de ne pas agir de la sorte? Combien de fois peux-tu déboucher ce qu'ils ont bouché? Combien de fois peux-tu faire intervenir un particulier pour déboucher les W.-C.? Parfois on s'adressait au Caïd (27) et on lui demandait de faire des réparations... Il nous disait en guise de réponse : « Rentrez chez vous et si vous voyez quelqu'un jeter des ordures, vous notez le numéro de sa baraque et vous me le signalez » ; mais nous on préfère que ça s'arrange entre nous sans faire intervenir l'Amn [*Amn el outani* : Sécurité nationale] ; alors on s'est organisés, on a procédé à des rondes de surveillance, à tour de rôle, chacun surveillait pendant la nuit, chacun avait son tour tous les 30 jours ou les deux mois ; puis il y a eu des problèmes, les gens ne respectaient pas l'ordre des rondes ; alors on a décidé d'engager un gardien qu'on payait à la semaine : chaque baraque donnait 1 Dh. » [E.XXIII]

« On a désigné une femme qui s'est occupée de collecter l'argent pour payer le gardien ». [E.XX]

Mais il serait abusif de voir, à travers ces quelques exemples, l'existence d'une organisation formelle et collective pour la gestion de l'espace bidonvillois. Ces actions ne sont pas nombreuses ni instituées, elles sont de l'ordre de l'informel ; instables dans leur durée et leur régularité. Elles ne s'inscrivent pas dans une organisation institutionnelle ou associative et ne se traduisent pas en expression politique, comme ce fut le cas dans les bidonvilles d'Amérique Latine.

N'empêche ! On peut observer la volonté de résister à l'intrusion des pouvoirs publics dans l'espace bidonvillois. On les sollicite pour qu'ils effectuent les réparations et les entretiens qu'ils sont censés apporter, et on refuse leur intervention répressive (voir entretien XXIII).

La même attitude était observée pour le règlement et la gestion des conflits qui pouvaient éclater entre voisins. Le groupe de voisinage exerce sa propre autorité morale et sa force intégrative pour réconcilier les personnes en conflit. Le recours à la police est exclu sauf dans les situations très graves (extrêmes).

« Les gens se connaissaient bien, il y avait une très bonne entente, tu pouvais entrer dans n'importe quelle baraque ; tu frappes à la porte et tu entres, on te reçoit sans rien te cacher et ça c'était courant et il arrive que les gens ne s'entendent pas, mais leur mésentente est en rapport avec les liens forts qu'ils ont : par exemple, une femme qui reproche à une autre d'être allée à telle fête de mariage sans l'informer ; ce sont des petites choses de ce genre et il y a le cas aussi des familles qui ont des enfants *m'sauvin* (28) qui ne respectent pas les voisins, qui insultent facilement et sont grossiers... Tous ces problèmes, les voisins les règlent entre eux. » [E.XX]

« Il y avait une sorte d'harmonie, on s'entendait bien, même si certains posaient des problèmes ; ce sont surtout les enfants qui provoquent les disputes, mais souvent

(26) Il s'agit de nouveaux migrants dont l'exode est lié à la période de sécheresse de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt

(27) Agent de l'autorité.

(28) *M'sauvin* . litt. ensauvagés. Ce qui signifie, dans cet exemple, mal éduqués, perturbateurs . .

on s'adresse aux parents des enfants et ceux-ci les corrigent ; quand ça va plus loin et qu'on veut faire intervenir le *Makhzen* (policiers), les voisins interviennent pour les empêcher de le faire et les gens intercedent entre les voisins concernés par la dispute pour les calmer et les réconcilier et, même après ces querelles, les voisins concernés continuent à « se sentir » (29). [E.XXIII]

### Rapport à la ville ou la citoyenneté problématique

Enfin, le dernier aspect que je voudrais évoquer pour conclure a trait au vécu des bidonvillois en ce qui concerne leur rapport à la ville. Ceci me permettra d'aborder la dimension identitaire de la citoyenneté.

Le bidonville est vécu en tant qu'enclave, en tant que lieu d'une « insularité » qui coupe le bidonville du reste de l'espace urbain en le rejetant vers un ailleurs, une extraterritorialité faite de rejet, d'humiliation, d'infériorité. Il est synonyme d'« ensauvagement » (*tassauvagit*), de ruralité, d'enfer, de désordre et de saleté. Le mot même de *karyani* (bidonvillois) est utilisé par les Marocains pour sanctionner symboliquement tout comportement réprouvé par la morale et les bonnes mœurs.

Le *karyani* est, dans cet imaginaire, ce pôle négatif qui cristallise un « agir déviant » et un ethos particulier. « Être pour quelqu'un « *ould el Karyan* » [fils du bidonville] signifie la misère, l'ignorance et la violence ; signifie aussi qu'il s'agit d'un être qui est à la fois méprisé et craint ; la crainte, dans ce cas, est liée au fait que le bidonville est considéré comme le repaire et l'abri des criminels – comme le croit la majorité des gens – ; et c'est pour cette raison que le fait d'appartenir à un bidonville signifie être marginalisé. Il porte en soi-même les germes du désordre qu'il répand partout où il passe, à tel point qu'on désigne par ce terme [*ould el Karyan*] toute personne qui se comporte mal (...) (30) ». Il est tout simplement (!) devenu une insulte pour sanctionner tout écart.

Ainsi le bidonvillois ne se sent pas *ould lablad* (fils du pays), mais comme quelqu'un encore rattaché à la campagne ou bien vivant dans une enclave qui le marque et le distingue – en le stigmatisant – du reste de l'espace urbain.

« Ben M'sik, c'était un monde à part ; nous, on ne nous comptait pas parmi les Casablancais, on était considérés comme de trop, comme une infamie qui frappe cette ville, comme si on était « déposés » dans un petit coin sans être reconnus nulle part ; le bidonvillois est humilié partout où il va ; dès qu'on sait que tu habites au bidonville, on t'évite et, c'est vrai, il y a des gens *m'sauvagin* (lit. ensauvagés, sauvages) au bidonville, mais il y a aussi des gens qui se tiennent bien. »

« Nous, on était en dehors de Casablanca, on était situé à ses marges. » [E.XIV]

« Je sentais comme si je vivais encore à la campagne, comme si je n'étais pas *ould lablad* (fils du pays), mais étranger à cette ville ; je vis sans avoir le droit d'être là. » [E.XVI]

« Quand je vivais au bidonville, c'est comme si je n'habitais pas à Casablanca, comme si j'avais grandi dans un terrain vague, comme si je campais à la plage sous une tente parce que, tu sais bien, la baraque est constamment menacée par

(29) « Se sentir », dans le sens de ne pas s'ignorer totalement ni se haïr, ce qui veut dire aussi que la situation n'est pas irrémédiable.

(30) BOUCETA (I.Z.), SABER (Z.), BENSETA (F.), BOULZAOUT (F.), *Machrouâ el qadaâ 'a la Hay Safih Ben M'sik (Tajzat Moulay Rachid I)*, 1985-1986, p. 8 (Traduit de l'arabe par l'auteur)

l'incendie et, en plus, on pouvait te jeter et te déplacer n'importe où selon leur désir.» [E.I]

« Le *karyani* (le bidonvillois) est une personne qui vit derrière le soleil. » [E.XIX]

« Au bidonville, je sentais que j'habitais dans un terrain vague. » [E.I]

La référence à la figure d'extraterritorialité réfère à l'absence de « droit de cité » et à l'illégitimité de la présence du bidonvillois en ville. Cette illégitimité s'exprime juridiquement par l'illégalité, par l'interdit de construire, l'impossibilité de propriété foncière.

La mémoire résidentielle est jalonnée par l'instabilité et la menace d'un déplacement encore et toujours vers les limites périphériques de la ville. S'installer en ville, y établir sa résidence et y exercer un travail sont des actes synonymes de conquête d'espace et de droits, toujours précaires, et de lutte pour la survie.

Il serait donc réducteur de définir ce vécu de la citoyenneté en référence exclusive à des éléments d'ordre psychologique. Ce vécu se définit, aussi, par rapport à l'ordre institutionnel et au processus de marginalisation de cet espace.

### *Une identité stigmatisée*

Si le bidonville, comme nous l'avons vu, est un support d'identité pour les habitants qui l'occupent – à travers les formes de sociabilité et les relations sociales –, il l'est moins face à l'extérieur. Ou, plutôt, la définition de l'identité par rapport à l'extérieur est négative et emprunte des figures stigmatisantes.

L'identité bidonvilloise – l'appartenance à un lieu frappé d'infamie – ne garantit pas une insertion sociale en dehors du bidonville, et rend la « présentation de soi » dans l'ordre de l'interaction problématique. Car, dans le cas du bidonvillois (31), le stigmaté n'a pas de sens en soi et n'est opérant que dans les situations relationnelles, de face-à-face. « Le mot stigmaté servira donc à désigner un attribut, écrit Goffman, qui jette un discrédit profond, mais il faut bien voir qu'en réalité c'est en termes de relations et non d'attributs qu'il convient de parler » (32).

Mais ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que le bidonvillois contribue activement à reproduire et à renforcer le stigmaté, donc à le rendre efficace. Car, loin de déréaliser et de désapproprier les valeurs et les attributs qui fondent cet « étiquetage », il y adhère et les considère en tant que référence normative et socialement légitime. Ceci explique et éclaire sa quête obsédante de la normalité, garantie, selon lui, par l'accès à une maison en dur, celle-ci devenant l'emblème de l'accès à l'état de « civilisé » et au « droit d'autochtonie ».

Le bidonvillois intériorise les valeurs dominantes et se les applique, puisque c'est vers elles qu'il tend et à elles que sa quête aspire. Ainsi, le fait de

(31) A la différence des handicapés physiques qui portent en eux des marques corporelles visibles.

(32) GOFFMAN (E.), *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, éd. de Minuit, 1975, p



pouvoir se fondre dans la ville, d'être enfin « étranger » dans la ville de Casablanca où il n'avait pas encore accédé à l'anonymat (d'où les références à la campagne, et le sentiment de ne pas passer inaperçu et d'être facilement identifié comme *karyani* (bidonvillois), prennent tout leur sens.

Cette intériorisation s'inscrit dans un processus de socialisation, que E. Goffman a décrit à travers la notion d'« itinéraire moral » où « (...) les critères que la société lui a fait intérioriser sont autant d'instruments qui le rendent sensible à ce que les autres voient comme sa déficience, et qui, inévitablement, l'amènent, ne serait-ce que par instants, à admettre qu'en effet il n'est pas à la hauteur de ce qu'il devrait être. La honte surgit dès lors au centre des possibilités chez cet individu qui perçoit l'un de ses propres attributs comme une chose avilissante à posséder, une chose qu'il se verrait bien ne pas posséder » (33).

Ce sentiment est avivé par la proximité du bidonville des maisons en dur qui l'entourent.

« Le bidonville, avant, était entouré de champs cultivables, de jardins, mais aujourd'hui, son malheur, c'est qu'il a été encerclé par des constructions en dur et est devenu alors sale ; il a été considéré comme une saleté située au centre de la ville ; la ville est propre, disons, comme une pièce de tissu propre et, au milieu de celle-ci, une tache qui gâche tout. » [E.XIII]

Cet « encerclement » et ce face-à-face lui renvoient quotidiennement son image et son identité stigmatisée ressenties comme une honte et une humiliation justifiée.

« Est-ce que la personne qui a faim répond aux insultes ? Non, tu peux l'insulter tant que tu veux, elle a faim, elle a besoin de manger. » [E.XIII]

C'est ce qui le pousse aussi, à l'occasion de ses « intrusions » dans le territoire de l'autre, à « se faire petit », invisible.

« On était près du Derb Milan (34), on respectait ce lieu parce qu'il y avait des maisons en dur (*labni*) et beaucoup de va-et-vient ; on respectait donc ce quartier, on n'y allait chercher l'eau qu'une fois la nuit tombée, quand il y avait moins de monde. » [E.XIV]

Le *karyani*, dans sa gestion du stigmaté en situation d'interaction, adopte plusieurs stratégies. Nous n'en retenons que deux.

### **L'évitement**

L'évitement à l'intérieur du bidonville est pratiqué en situation de relations asymétriques. Cette stratégie permet de ne pas perdre la face dans un espace sans coulisses où on vit, la plupart du temps, sous le regard des autres, voisins ou passants.

« Si je vois que la personne vit bien et a les moyens et qu'en plus elle est prétentieuse, je lui dis que je n'habite pas au bidonville. On est obligé de mentir. J'essaie de ne pas être très proche d'elle car j'ai honte de l'inviter chez moi ; ma fierté me l'interdit (m'en empêche), parce que, si tu l'invites, elle se fera une mauvaise image de toi. Elle, elle vit à l'aise, et toi tu mènes la vie d'un pauvre.

(33) GOFFMAN (E.), *ibidem*, 1975, p. 17-18.

(34) Quartier en dur.

Comment veux-tu inviter chez toi quelqu'un qui est plus élevé que toi ? Tu inviteras quelqu'un de ton rang, de ton milieu, parce que tu sais qu'il ne se moquera pas de toi, qu'il ne te méprisera pas.» [E.XV]

Un autre habitant suit une stratégie différente qui établit une distinction entre l'invité d'origine citadine et l'invité d'origine rurale.

«Si ça se passe en ville, je ne lui dirai pas que j'habite dans un bidonville, je lui dirai plutôt que je réside à Sbata (quartier en dur proche de Ben M'sik), je change l'adresse, il n'y a que ma famille qui sait que j'habite au bidonville ; mais si c'est un ami, je lui dis que j'habite à Sbata et je l'amène chez mon frère en lui faisant croire que c'est chez moi, parce que c'est quelqu'un qui vit dans un autre milieu, qui est plus aisé et qui n'est pas habitué à la vie du bidonville ; depuis qu'il est né il vit dans une maison en dur avec de beaux meubles ; je ne peux pas me permettre de l'inviter chez moi, et de lui montrer nos W.-C., par exemple ; après il dira du mal de moi ; je ne veux pas lui montrer où je vis... Par contre, quelqu'un habitué au bidonville comme moi ou bien qui vit à la campagne, je l'invite chez moi...» [E.XXII]

Il arrive aussi, en cas d'invitation, que l'aide du voisinage intervienne pour pallier le manque de mobilier et d'ustensiles de cuisine à fonction ostentatoire. On emprunte des coussins, un tapis, des assiettes de *taouss* (assiettes en porcelaine chinoise très appréciées), etc.

### **La dissimulation**

La dissimulation est une autre manière de réagir au stigmaté. Elle est propre aux relations qui se situent en dehors du bidonville. L'enjeu de ces relations en public est de contrôler toute information qui a trait à l'origine résidentielle du bidonvillois. Car, comme nous l'avons déjà dit, l'habitat devient l'emblème d'un ethos marqué par l'anomie, la *tassauvagit*, la marginalité...

«Tu es confronté à ces préjugés quand tu vas au centre-ville... ; le *karyani* est une personne qui vit «derrière le soleil», c'est-à-dire infrequentable, «salopard» (mot utilisé par l'interviewé) ; ils disent que c'est la classe laborieuse qui crée les problèmes... Moi ça m'est arrivé une fois... j'avais un ami que je voyais souvent au centre-ville, je ne lui ai jamais dit que j'habitais à Ben M'sik ; le jour où je le lui ai dit, il ne m'a pas cru car j'étais toujours bien habillé et propre ; tu sais, ce qu'on vit, ce n'est pas la ségrégation raciale mais le racisme *tishani* (résidentiel).» [E.XXIV]

Etant conscient, du fait de son identité sociale, d'être discréditable, le bidonvillois dissimule son identité en profitant de l'anonymat possible qui caractérise la vie urbaine.

A titre anecdotique, je voudrais signaler la présence de cireurs aux limites du bidonville. Ils permettent au bidonvillois, quand il en éprouve la nécessité, de régler son passage de l'intérieur du bidonville à l'extérieur et de «réajuster» la mise en scène de la présentation de soi dans un cadre interactionnel, qui est, nous l'avons vu, problématique d'épreuve identitaire.

Mais, pour certains, cette dissimulation est vaine, car ils considèrent que le *karyani* porte en lui des stigmates qui le marquent et indiquent sa véritable identité (résidentielle). Ainsi, son corps, sa façon d'être portent en eux-mêmes des signes, des marqueurs qui informent sur son identité sociale. Quelle est alors la figure, l'image du *karyani* ?

« Si tu es en ville, tu es vite repéré, on sait que tu es *karyani* ne serait-ce que par tes habits ou bien ton parler ; tu ne peux passer inaperçu. Si aujourd'hui le *karyani* a acheté un pantalon, il ne peut pas avoir en même temps les chaussures. » [E.XVI]

« On sait bien que le *karyani* est *sauvagi* et sale ; par contre celui qui habite dans des maisons en dur est bien élevé, propre... » [E.X]

On peut dire que cette pièce (d'identité) se joue à trois : le contexte (bidonville), le bidonvillois et l'autre porteur de signes de « la normalité » et de la cidadinité accomplie (pôle de référence obsessionnelle des bidonvillois).

En somme, l'expérience de la cidadinité et de la participation à l'urbanité ne s'éprouvent pas dans des formes territoriales telles que l'enclave, la marge ou le ghetto. Elles supposent l'accès au registre de la visibilité et de l'exposition (35), en négociant la tension propre aux situations urbaines liées à la diversité du répertoire de rôle et de statut, à la mobilité, à la circulation dans des territoires hétérogènes dont les codes, les « rites de passage », sont multiples. S'exposer au regard de l'autre par la médiation de l'espace public, éprouver ses différences et conforter ses ressemblances et appartenances... sont des dimensions territoriales, sociales et symboliques importantes, fortement liées à l'exercice des compétences cidadines, et qui constituent à la fois des ressources d'insertion dans la ville et d'expression identitaire d'une cidadinité accomplie.

---

(35) JOSEPH (I ), 1990, *art. cit.*



# LES ASSOCIATIONS : NOUVEAUX ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT ET DE LA GESTION DE L'URBAIN EN ÉGYPTÉ ?

**Galila EL KADI et Sarah BEN NÉFISSA\***

Si la dialectique historique nous enseigne que l'évolution n'est pas un mouvement ascendant rectiligne, mais un processus complexe qui s'apparente à un mouvement en spirale, l'évolution du rôle joué par les associations non gouvernementales dans la gestion de la ville relève de cette loi du progrès. Acteurs principaux dans ce domaine tout au long du Moyen Âge et jusqu'au début de notre ère, les corporations de métiers furent marginalisées par la mise en place de services éditaires modernes. Au cours du deuxième quart du XIX<sup>e</sup> siècle, un nouveau type d'associations émerge en Égypte, particulièrement dans le domaine de l'action sociale urbaine (1). Elles connaissent ensuite un essor spectaculaire dans l'entre-deux-guerres, essor qui se poursuit après l'Indépendance en 1952, quoiqu'avec beaucoup moins d'autonomie. Dans les années quatre-vingt, les associations commencent à diversifier leurs actions en direction de la gestion et de l'aménagement de la ville, et deviennent, pour certaines d'entre elles tout au moins, des partenaires obligés de la puissance publique. S'il semble donc évident que le mouvement associatif ne constitue pas un phénomène récent en Égypte, tout comme on ne peut parler à son propos d'un essor sans précédent, les modalités et les formes de son intervention n'en présentent pas moins quelques innovations. Trois caractères majeurs de ces associations peuvent être identifiés :

- D'abord, la recherche de partenariat avec les services éditaires et les organismes internationaux, dans un contexte de diversification et d'extension du champ des actions publiques engagées sur la ville. Celles-ci vont désormais au-delà de la planification spatiale et de la production de logements et d'équipements divers, pour inclure la préservation de l'environnement, l'insertion des jeunes et leur formation, en particulier dans les zones non réglementaires. Tout programme de réhabilitation urbaine s'accompagne actuellement d'actions de ce type qui requièrent la participation des associations.

- Ensuite, la gestion directe de certains services urbains, comme substitut des collectivités locales défaillantes. Cela concerne le ramassage des ordures et l'entretien, voire l'aménagement d'espaces verts dans les quartiers résidentiels.

- Enfin, la sensibilisation de l'opinion publique sur les questions environnementales à travers l'organisation de conférences et l'expression dans les médias.

---

\* Chargées de recherche à l'ORSTOM, Paris

(1) La première association de type moderne fut créée en Égypte en 1821 par les Grecs d'Alexandrie. D'autres communautés autochtones, coptes et musulmanes, suivirent le mouvement on peut citer l'Association caritative musulmane (1878), l'association Al Tawfiq al-Qebtéya (1891)

Une question se pose donc d'emblée pour l'observateur : les nouveaux champs de l'action des associations procèdent-ils de facteurs endogènes ou exogènes ? En d'autres termes, s'agit-il d'une réelle prise de conscience, par la société civile, de la nécessité de sa participation aux affaires de la cité ? Ou bien, ne convient-il pas, à l'inverse, d'y voir la conséquence des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds internationaux et visant à rationaliser les dépenses publiques et à réduire le rôle de l'État, entre autres dans le domaine de la gestion urbaine ? Mais, au-delà des discours sur l'ajustement structurel, la globalisation, le désengagement de l'État, la décentralisation des pouvoirs et l'essor de la société civile, quels sont le rôle et le poids réel des associations qui interviennent sur la ville et dans la ville ? Les nouvelles modalités d'action qui apparaissent invalident-elles les modes d'intervention classiques d'aménagement et de gestion urbains ?

Le présent article cherche d'abord à savoir s'il est possible de considérer aujourd'hui les associations comme un acteur à part entière de l'aménagement et de la gestion des villes égyptiennes. Pour ce faire, nous commencerons par décrire cinq expériences associatives en ces domaines. Ces expériences sont sensiblement différentes : les deux premières concernent l'amélioration de la qualité de la vie dans deux quartiers résidentiels, Zamalek et Héliopolis ; les trois autres concernent des quartiers d'habitat spontané : al-Hekr, Dioura et Kom Ghorab, ainsi que les Zabalin à Manchet Nasser. L'article se propose ensuite, dans un second temps, d'identifier les principales caractéristiques de ces études de cas et de les analyser en regard des grandes tendances qui caractérisent la dynamique du secteur associatif égyptien dans son ensemble.

## I. Expériences associatives sur la ville

Après deux décennies durant lesquelles l'entretien du parc immobilier locatif fut totalement négligé, conséquence du blocage des loyers à partir de 1964, ont émergé dans les années quatre-vingt, initiés par les locataires, des comités de gestion et d'entretien des parties communes, en particulier dans les quartiers de standing. Cette nouvelle forme d'organisation s'étendit aussi, bien que dans une moindre mesure, aux quartiers de moyen standing des grandes villes. Mais ici l'entretien est réduit au strict minimum : il s'agit surtout du nettoyage des cages d'escalier, du remplacement des luminaires, de la réparation des ascenseurs et de l'installation de réservoirs d'eau. Les tâches qu'assument les copropriétaires dans un pays comme la France, telles que l'entretien de la couverture des immeubles et le ravalement de leurs façades, le renouvellement des tuyauteries défectueuses ou des ascenseurs hors d'usage, jugées en Égypte trop coûteuses, ne sont qu'exceptionnellement prises en charge par ces nouveaux comités de locataires (2). Mais les contextes sont incomparables. D'une part, le fait qu'il n'existe aucun système d'aide à la pierre ou de prêts à la réhabilitation ne favorise pas la mise en œuvre d'opérations de rénovation

(2) Les locataires en Égypte sont des propriétaires de *facto*. Inexpulsables, ils ont le droit de transmettre les baux locatifs à leurs descendants et peuvent effectuer toutes sortes de modifications sans autorisation du propriétaire. Rappelons que la modicité des loyers payés par ces locataires ne permet absolument pas aux propriétaires de financer des travaux de second œuvre.

légère; d'autre part, la copropriété de l'habitat en milieu urbain, qui est un facteur favorable à l'émergence des associations, ne commence à se généraliser en Égypte qu'à partir de la fin des années soixante-dix. Par ailleurs, les pratiques collectives de gestion et d'entretien de l'habitat qui s'étaient développées dans les années cinquante, suite à la mise en place de coopératives de construction et d'habitat, ont perdu de leur importance au fil des ans.

Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer ce dépérissement: en premier lieu, l'absence de contraintes judiciaires, l'architecte *voyer* (3) des municipalités françaises n'ayant pas d'équivalent en Égypte; en second lieu, la défaillance des services édilitaires, défaillance qui a plutôt contribué à la dégradation généralisée de l'environnement, celle-ci provoquant à son tour une rupture entre les citoyens et leurs espaces collectifs et la perte de toute notion de « biens collectifs »; en troisième lieu, la marginalisation et l'affaiblissement, du fait de la volonté des pouvoirs publics, des capacités d'initiative provenant de la société et le développement d'un individualisme outrancier au détriment des valeurs de solidarité et d'intérêt collectif. Un laisser-aller sans précédent, une indifférence totale face à la dégradation de la qualité de la vie, telles sont quelques-unes des caractéristiques des populations vivant dans les différents quartiers urbains, même les plus cossus, et qui reflètent la disparition, au sein de la société urbaine égyptienne, de certaines valeurs fondamentales telles que la propreté et la beauté. Cette indifférence se manifestait entre autres par l'accumulation d'ordures sur les toits d'immeubles, dans les puits d'aération, dans les cages d'escaliers et d'ascenseurs, dans les dessertes entre les immeubles, à l'arrière des jardins, aux coins des rues et dans tous les espaces vacants; elle s'exprimait aussi dans l'obsolescence du cadre bâti, générée entre autres par les fuites d'eau de canalisations hors d'usage. La situation était donc arrivée à un tel point de dégradation qu'il était devenu indispensable d'y remédier, et c'est à cela que l'on peut attribuer, sans doute, l'émergence des comités d'immeubles et des associations de quartiers.

À l'origine de ce nouveau phénomène se trouvent les formes d'organisation et de gestion, juridiquement imposées, qui associent les copropriétaires dans les nouveaux villages de vacances qui se sont multipliés sur les côtes de la Méditerranée et de la mer Rouge. Leur action s'étant traduite par des effets positifs évidents, certains membres de ces associations ont opéré un transfert de ces pratiques vers les immeubles urbains. Le renouveau de ces pratiques correspond donc à un éveil des consciences provoqué par une dégradation telle de la qualité de l'environnement ambiant qu'elle porte atteinte à l'image de marque des quartiers de résidence et menace leur hygiène. Ce souci de propreté franchira le seuil des immeubles vers le milieu des années quatre-vingt pour se déployer dans l'espace public et générer de nouvelles formes d'organisation, à savoir les associations de quartiers enregistrées dans le cadre de la loi de 1964 qui organise l'ensemble des associations et fondations privées égyptiennes. Les associations de quartiers sont créées le plus souvent par des élites professionnelles concernées par l'aménagement urbain (architectes, urbanistes, paysagistes, agronomes), auxquelles se sont adjoints des notables à la retraite,

---

(3) Architecte chargé du maintien de la qualité architecturale

ambassadeurs ou ministres, ou encore des femmes de notables engagées dans le travail social. Les actions menées par ces associations peuvent être ponctuelles ou à long terme. Les premières concernent par exemple la restitution des trottoirs aux piétons grâce à une lutte contre les appropriations informelles effectuées par des commerçants sur l'espace public; ou encore elles visent à empêcher le stationnement des véhicules sur les axes principaux. Les actions «durables» concernent notamment l'aménagement d'espaces verts et leur entretien, l'enlèvement des ordures et le nettoyage de la chaussée. Nous analyserons dans ce qui suit deux cas représentatifs de ces types d'intervention : le premier concerne Zamalek, une petite île verdoyante au centre de la capitale, et le second Héliopolis (banlieue résidentielle de l'Est du Caire).

### 1. *Zamalek* (4)

La transformation de cette île exclusivement résidentielle et qui localise de nombreux bâtiments diplomatiques en un lieu d'implantation d'activités du tertiaire supérieur s'est effectuée au cours des années soixante-dix; elle a entraîné des mutations considérables : densification du parc immobilier par la démolition des villas et leur remplacement par des tours de bureaux, intensification de la circulation routière, multiplication des commerces et des services. Ces transformations ne s'accompagnèrent d'aucun effort particulier de la part de la collectivité locale, ce qui a provoqué une dégradation prononcée de l'environnement et du cadre urbain. Cette situation incita les résidents à fonder l'association «*For promotion of services*» de Zamalek dans le but d'améliorer leur cadre de vie. La première action que cette association initia, fut le nettoyage des chaussées et l'enlèvement des ordures accumulées pendant plus d'une décennie. A la suite d'un premier contact avec le Gouverneur du Caire, les animateurs de l'association se sont rendus compte des ressources limitées du District. Ils décidèrent alors de faire une démonstration destinée à mobiliser les habitants, à les sensibiliser au projet et, également, à obtenir un soutien ultérieur du District. La première intervention, qui concerna 15 % de la surface de l'île, se solda par le ramassage de 35 tonnes d'ordures de toutes natures qui encombraient les dessertes entre les immeubles, les rues, les espaces vacants, les parcs, etc. L'adhésion de la majorité des résidents et des commerçants fut acquise à la suite de cette action qui fut entièrement financée par les membres de l'association (location du matériel nécessaire; engagement et paiement de travailleurs journaliers). Mais poursuivre la démarche en vue d'un entretien permanent des espaces publics impliquait une autre procédure et des formes d'organisation plus rationnelles et durables; cela nécessitait aussi l'évaluation des coûts, l'établissement d'un cahier des charges, l'appel à une entreprise privée de nettoyage, la création d'un fonds, la collecte des cotisations et la tenue d'une comptabilité, etc. En effet, l'association se substituait *ipso facto* à la collectivité locale dans le but «*de lui permettre d'affecter ses ressources modiques aux quartiers moins privilégiés*». Malgré les encouragements des dirigeants politiques au *majhoud edhati*, c'est-à-dire à la prise en charge par les citoyens de leurs problèmes, le gouvernorat n'accepta pas facilement l'entreprise, car il y voyait un empiètement préjudiciable sur ses prérogatives. Il argua notamment de l'absence d'un cadre législatif adéquat qui autoriserait la privatisation d'un service public. Un arrangement fut finalement trouvé (avril 1993) entre l'association et le Département d'embellissement et de nettoyage de la ville (5). Durant tout le processus de négociation, les élus locaux ainsi que le chef du District du Centre du Caire furent complètement absents. Leur intervention, en dernière instance, a consisté à abaisser considérablement les charges

(4) Les données qui suivent sont empruntées à Inas OMAR, 1996 «*Cleanless of Zamalek, an example of local-local dialogue*», in *Elements of the Egyptian partnership experience in urban development*. Local Initiative Faculty for Urban Environment, LIFE Programm-Egypt, p 48-50 (Actes du colloque d'Ismailiya)

(5) Organisme dépendant des Districts urbains.



précédemment admises par les commerçants et les résidents. Cette réduction de la contribution des intéressés, non compensée de surplus par la collectivité locale, a troublé le bon fonctionnement du projet. Elle s'explique par le souci des *élus locaux* (6) de faire valoir leurs compétences et d'exercer leurs fonctions en contrôlant les finances de l'association. Le non-respect de la voie hiérarchique dans la grande marche poursuivie par l'association, qui s'est adressée directement au gouverneur, révélait en effet l'absence totale de confiance présidant aux rapports entre les citoyens et leurs élus, ainsi que, sans doute, l'absence de toute communication entre eux. En effet, ce qu'on appelle « municipalité » en Égypte est très éloigné du modèle français : les grandes villes n'ont pas de municipalités et les arrondissements (*qism-s*) qui les composent ne sont pas dotés de la personnalité morale et ne disposent pas d'un conseil élu ; ces attributs sont réservés aux échelons hiérarchiques supérieurs, à savoir le District (regroupement de plusieurs *qism-s*) et le Gouvernorat (département). Les *qism-s* sont en fait des unités de recensement et des entités destinées à établir le cadre spatial du contrôle de la sécurité, mais ils n'ont aucune existence juridique propre. Cette lacune dans l'organisation de l'administration locale crée un énorme fossé entre les habitants d'un *qism* et les élus à l'échelle du district, ce qui explique en partie le faible taux de participation aux élections municipales. En effet, les habitants d'un *qism* n'ont pas de représentant local, et ils sont donc appelés à voter pour un candidat qui représente l'ensemble du district ; mais celui-ci peut regrouper parfois plus d'un million d'habitants ! Le Caire est divisé en sept districts, dont la taille varie entre 500 000 habitants pour les plus petits et 2 millions pour les plus grands. Dans ce système, les associations en tant que relais entre le district et la population locale peuvent servir à pallier un manque. On se doit d'espérer que l'expérience de Zamalek fera prendre conscience aux habitants de l'île du vrai sens des notions de participation et de citoyenneté. Mais seul l'avenir nous dira ce qu'il en est vraiment de cette prise de conscience citoyenne !

## 2. Les Jardins d'Héliopolis (7)

Les Jardins d'Héliopolis sont un quartier formé par un ensemble d'habitations, chaque ensemble s'ouvrant sur un espace vert d'une superficie de 0,8 ha. Ces espaces verts furent livrés aux habitants avec un aménagement sommaire. Leur entretien relevait de la responsabilité de l'Organisme d'embellissement et de nettoyage de la ville du Caire, siégeant au chef-lieu du district ; en vérité, celui-ci ne s'en est jamais préoccupé. Cette défaillance, conjuguée à une totale indifférence des habitants, a abouti à une situation désespérante. En effet, ces espaces verts potentiels ont servi à toutes sortes d'usages sauf ceux auxquels ils étaient destinés : terrains de football pour les jeunes provenant de quartiers voisins socialement moins favorisés, supports de petits commerces de proximité installés par les concierges, dépôts d'ordures. Des actes de vandalisme, tels que la destruction du réseau d'arrosage et le vol de la robinetterie, firent disparaître tout espoir de voir naître enfin de la verdure en ces lieux. C'est ainsi que, en 1984, le Comité de protection de la nature, Comité dépendant d'une ONG aux préoccupations environnementales créée à Héliopolis au cours de la même année, s'est proposé d'intervenir pour sensibiliser les habitants à la qualité de leur environnement. Un projet d'aménagement des espaces verts fut ainsi simultanément proposé aux habitants et déposé au chef-lieu du district.

Une infime minorité des résidents, celle qui avait un haut niveau d'éducation et qui disposait de ressources financières correctes, adhère immédiatement au projet. Une majorité, qui revendique son droit à un service public qu'elle paie par ses impôts, se montre plus réticente. Cette majorité silencieuse ne propose cependant aucune alternative, comme elle ne s'inquiète pas vraiment de la dégradation de l'environnement. Une troisième catégorie d'habitants peut être distinguée, composée des principaux bénéficiaires de l'état de fait, à savoir les concierges et leurs clients loueurs de terrains de jeu ou de

(6) Ces élus représentent les populations au sein du Conseil populaire du gouvernorat. Ils sont élus à l'échelle des districts.

(7) EL GHAYATI Samy, The experience of Heliopolis Park, in *Elements of the Egyptian partnership*, op. cit., 1996 p 51-52.

locaux commerciaux : on ne s'étonnera pas qu'elle manifeste une opposition farouche au projet. L'absence de consensus parmi les occupants des lieux est aggravée par les atterroissements de la collectivité locale qui voit dans cette initiative une atteinte à ses prérogatives. A un autre niveau d'analyse, il apparaît que la bureaucratie du système, imperméable à toute innovation, est difficilement conciliable avec le pragmatisme et la souplesse dont témoignent les nouvelles modalités d'intervention proposées par l'association. En dépit de ces blocages, un compromis est trouvé avec la collectivité locale qui apporte une aide technique sous la forme du détachement d'un ingénieur paysagiste, offre engrais et semences et accepte de fournir de la main-d'œuvre; le financement de l'aménagement revient, bien sûr, à la charge des habitants.

Il est important, à ce stade du développement, de signaler que le quartier d'Héliopolis est le lieu de résidence du président de la République. Il bénéficie par conséquent d'un intérêt particulier de la part de la Première dame du pays, très active dans les associations caritatives et prompte à apporter son soutien à toutes les actions contribuant à l'amélioration de la qualité de la vie. C'est ce qui explique la « flexibilité » de la collectivité locale au cours des négociations et qui rend compréhensible le « compromis » dont nous avons fait précédemment état.

Comme à Zamalek, c'est l'action concrète qui fut le moyen le plus efficace de sensibilisation des habitants. Elle commence par un projet pilote, élaboré en 1984, grâce auquel l'association réussit à rallier les récalcitrants, qui se joindront les uns après les autres au projet entre 1984 et 1996 ! C'est ainsi que douze espaces verts furent aménagés, faisant enfin mériter au quartier son appellation de Jardins d'Héliopolis. Il reste cependant encore huit parcelles, sources de nuisances diverses et de conflits, que les habitants ne se décident pas à aménager. Leur réticence est moins motivée par des problèmes financiers qu'au refus de cautionner la défaillance de la collectivité locale, tant il est vrai que c'est bien la redéfinition des rôles de la puissance publique et des associations qui pose aujourd'hui le plus sérieux problème. Les associations ont tendance à se substituer aux collectivités locales en contribuant, dans les faits, à la privatisation effective d'un service public – puisque aucun cadre juridique approprié ne régleme ce processus –; elles se substituent également aux élus locaux en servant d'intermédiaires entre les habitants et l'instance administrative. C'est donc tout le système de gestion municipale et administrative et de légitimation politique qui se trouve être implicitement remis en question par ce type d'intervention. Mais le tout se passe sans que soit engagé un vrai débat sur la gestion de la ville, débat qui devrait s'interroger sur les rôles, les droits et les devoirs de chacun.

### **3. La réhabilitation des zones d'habitat non réglementaire**

Contrairement à ce qui se passe dans les quartiers aisés, les initiatives de réhabilitation ou d'aménagement des quartiers pauvres proviennent rarement des habitants eux-mêmes. Dans deux des trois cas que nous présentons ici, le Gouvernorat du Caire est maître d'ouvrage, les associations, locales ou internationales, ne finançant que des projets spécifiques (installation de pièces d'eau, de centres de soins, d'écoles ou de dispensaires). Dans deux des cas étudiés, les faibles ressources financières de la population l'excluent de toute participation effective. Il s'agit donc d'opérations entièrement financées par des mécènes, des organismes internationaux, ainsi que, mais en partie seulement, par le Gouvernorat du Caire.

#### *a) La zone d'al-Hekr*

Dans la zone d'habitat insalubre d'al-Hekr (8), le projet de réhabilitation a été initié par une des filiales de l'Association copte évangélique pour les services sociaux,

(8) La zone d'al-Hekr est une zone spontanée dans le vieux quartier de Charabéya au centre du Caire. Elle abritait 14 800 habitants en 1986 et couvrait une superficie de 7 feddans (2,9 ha). Voir Kamel Nady, *El Hekr Project*, in *Elements of the Egyptian partnership...*, op cit., 1196, p 35-36

créée en 1958. Il prévoyait l'installation de 300 sanitaires collectifs et individuels et la remise en état des 100 sanitaires existants. Les problèmes d'hygiène générés par les très fortes densités et la rareté des pièces d'eau (un W.-C. pour 70 personnes) ont été considérés d'une importance primordiale par l'association qui a engagé le projet, et qui intervient déjà dans sept gouvernorats et 90 communes. Ses fonds proviennent essentiellement des dons offerts par les membres aisés de la communauté copte. Le projet d'al-Hekr a également bénéficié de l'aide financière d'une ONG internationale (UFE Program-Egypt). L'association avait comme objectif d'améliorer la qualité de la vie dans le quartier par son équipement en infrastructures de base, la mise en place d'un système de ramassage d'ordures, la réhabilitation des logements (peintures, isolation des planchers) et la plantation d'arbres le long des voies principales. Toutes ces actions sont entièrement à la charge de l'association, le rôle du gouvernorat se bornant à donner son accord aux actions entreprises. Il s'agit donc essentiellement d'une action de solidarité communautaire qui ne révèle aucune innovation, ni dans ses modalités d'intervention, ni dans ses modes de financement, ni dans les actions menées.

*b) Les cheyakhats de Dioura et de Kom Ghorab*

Le deuxième cas que nous présentons concerne également une zone d'habitat insalubre (9) dont la population présente une plus grande fragilité économique que celle d'al-Hekr. Le projet qui la concerne a eu comme maître d'ouvrage le Gouvernorat du Caire, en partenariat avec une multitude d'institutions telles que l'UNICEF, un bureau d'études international (Environnement Quality International), le Fonds d'aide sociale, des Associations de développement affiliées au ministère des Affaires sociales, le ministère des Collectivités locales et les élus locaux. La multiplication des pôles de décision, conjuguée à la rareté des ressources financières et à l'importance des actions à réaliser (installation d'infrastructures de base, rénovation urbaine, prestations sociales), a abouti à un échec, au moins partiel. Aucun consensus n'a jamais pu être obtenu pour la définition du calendrier. L'UNICEF, qui devait mettre en œuvre un programme de développement destiné aux femmes et aux enfants, s'est retiré du projet. Le gouvernorat, qui devait supporter la plus grande partie du financement, a demandé la révision à la baisse des ambitions affichées au départ.

Si ce cas peut être considéré comme représentatif d'un nouveau type de partenariat en matière d'aménagement urbain, en ce sens qu'il est inter-organismes, il n'en révèle pas moins les limites de ce mode de gestion. En effet, l'absence de ressources financières adéquates rend très incertaine l'extension du bien-être social aux plus pauvres. Le partenariat n'est pas une condition suffisante à la réussite d'une action. Le problème est éminemment financier et pose brutalement la question de la capacité de l'État à prendre en charge la population la moins solvable.

*c) La zone des Zabālins à Manchet Nasser (10)*

Cette zone se trouve sur le plateau de Moquattam au Caire, au sein du quartier spontané de Manchet Nasser. Elle couvre 100 feddans (42,2 ha) et regroupait 5 881 habitants en 1981. Sur le plan morphologique, la zone se caractérise par une topographie très accidentée et par l'existence de deux noyaux d'habitat précaire, séparés par un talus de 20 mètres de dénivelé. Le terrain, propriété de l'État, fut approprié illégalement par une population très pauvre émigrée du Sud de l'Égypte. Les habitants sont pour la plupart d'entre eux (77 %) chiffonniers, et leur taux d'analphabétisme atteint 97 %. L'absence totale d'équipements en tous genres (à l'exception de trois églises), conjuguée avec des pratiques sanitaires redoutables (cohabitation entre humains et animaux dans

(9) Les deux *cheyakhats* de Dioura et de Kom Ghorab, situées dans le *qism* de Masr al Qadima (sud du Caire), regroupaient 85 000 habitants en 1986 et s'étendaient sur une superficie de 150 feddans (63,3 ha).

(10) Mohamed NAZMI (N.), Le rôle de l'État et des Organisations Non Gouvernementales dans la réhabilitation des quartiers spontanés, étude du cas de Manchet Nasser au Caire, communication présentée au Colloque : *Le rôle des ONG dans l'appui du développement durable*, Ligue Arabe, Le Caire, 16-18 décembre 1995, p. 415-436

des espaces remplis d'ordures et de détritus), aggravaient les conditions d'hygiène d'une population dont l'activité est indispensable à la ville et à ses habitants. C'est ce qui explique la priorité accordée à la zone des Zabalins de Manchet Nasser dans les programmes de réhabilitation prévus par le gouvernorat du Caire : l'opération concernant Manchet Nasser a, ainsi, débuté en 1981. Une profusion d'organismes et d'associations se sont associés au gouvernorat, chacun ajoutant une pierre à l'édifice. En voici la liste avec le champ d'action prévue par chaque intervenant :

- L'État, représenté par le gouvernorat du Caire, a pris en charge les équipements d'infrastructures primaire et secondaire, l'asphaltage des axes principaux et de quelques voies secondaires, l'installation de latrines publiques, de bornes-fontaines et des équipements de lutte contre les incendies, ainsi que la création d'un centre de formation professionnelle, d'un bureau de poste et d'une école primaire.

- L'Association caritative des soins généraux a créé un centre de soins et un centre d'alphabétisation. Le Couvent des Filles de Maryam a fondé une école privée et un centre de loisirs. L'éparchie (11) ecclésiastique de services a implanté un centre de formation professionnelle en menuiserie et en ferronnerie. L'Organisation internationale du Secours Catholique a installé une clinique vétérinaire. L'Association des éboueurs, affiliée au ministère des Affaires sociales, a suscité en 1985 la création de petites industries de transformation avec l'apport financier des habitants. L'Association de développement, dépendant étroitement du ministère des Affaires sociales, a lancé un projet destiné à augmenter les revenus des femmes, notamment les veuves et les divorcées, qui consiste en la fabrication de tapis à partir de tissus et de chiffons récupérés (patchwork) ainsi qu'en des travaux de couture. L'Association de préservation de l'environnement a mené un travail de sensibilisation à la sauvegarde de l'environnement, notamment par des actions culturelles.

- Des dons ont été offerts au gouvernorat par l'ambassade du Canada et l'US-AID pour la création d'une société de massage et de recyclage des ordures. D'autres dons provenant de personnalités chrétiennes furent affectés à la création d'un centre de soins.

Treize ans plus tard, en 1993, le bilan des réalisations est impressionnant. Côté équipements, la zone était dotée de deux écoles primaires, de deux centres de formation professionnelle, de deux polycliniques, d'un centre de soins, d'un centre culturel, de trois mosquées (autofinancées), d'une clinique vétérinaire ; elle disposait aussi de commerces de détail, d'un poste de police, d'un bureau de poste, et était desservie par les moyens de transport en commun. Pour améliorer la qualité de l'air, les activités les plus polluantes, tels le four d'incinération des ordures et les emplacements de séchage des déchets solides, ont été transférées à l'extérieur de la zone. Leur traitement se fait dorénavant dans une usine de fabrication d'engrais. Simultanément, l'on ferma certaines carrières de pierre et, dans les carrières maintenues en activité, on substitua l'utilisation des scies électriques aux explosifs pour l'extraction de la pierre.

La réhabilitation du bâti s'est opérée par le remplacement de la tôle par la pierre, ou par l'association des deux matériaux, et ce pour plus de la moitié des habitations. La vente des terrains par le gouvernorat à un prix abordable a permis la sécurisation de la propriété foncière, provoquant une augmentation rapide du nombre des habitants : la population a été multipliée par trois entre 1981 et 1993 pour atteindre à cette date 16 600 habitants. L'aménagement interne des unités d'habitation a assuré la séparation verticale entre l'espace d'habitat, situé à l'étage, et les espaces consacrés au tri des ordures et à l'élevage des cochons, situés en rez-de-chaussée. L'équipement partiel en voirie et réseaux divers a en outre contribué à l'amélioration des conditions d'hygiène, ce que reflète une légère baisse du taux de mortalité infantile. Dans le domaine de l'emploi, l'implantation d'une usine d'engrais et de traitement des ordures ainsi que celle de quelques ateliers artisanaux ont abouti à l'augmentation des revenus de la population. Un progrès est également sensible dans le domaine de l'éducation : 25,7 % des habitants envoient désormais leurs enfants à l'école et le taux de scolarisation dans le primaire est

---

(11) L'éparchie est, dans l'Empire romain d'Orient, une circonscription administrative. Ici, le terme désigne une subdivision d'un diocèse de l'Église copte

de l'ordre de 17 %. L'arrivée du courant électrique a, quant à elle, permis certaines modifications dans les pratiques de la vie quotidienne, comme, par exemple, le recours à l'électroménager.

Ces acquis indéniables sont dus essentiellement à la disponibilité des financements externes et à la solvabilité des habitants. Mais des dérives apparues par la suite, notamment en matière de gestion urbaine, ont remis en question la durabilité des acquis. Livrés à eux-mêmes après le départ des associations une fois les travaux achevés, les habitants ne disposaient d'aucun moyen pour assurer la gestion et l'entretien de leur environnement urbain. Ainsi, les ordures ménagères se sont de nouveau entassées dans les rues, détériorant la chaussée et provoquant un débordement permanent des égouts. Des actes de vandalisme commis contre les bornes-fontaines ont mis la plupart d'entre elles hors d'usage : mais ces actes sont aussi la conséquence du caractère ségrégatif du système d'adduction d'eau, puisque celui-ci ne concerne que 35 % de la surface de la zone, à la fois par manque de financement et pour des difficultés techniques. Quant au centre de formation professionnelle, il ne tarda pas à fermer ses portes pour insuffisance d'effectifs. Les jeunes ont préféré aider les adultes dans le ramassage des ordures, activité qui rapporte plus d'argent que les métiers de la menuiserie et de la ferronnerie auxquels on essayait de les destiner. Mais le phénomène le plus surprenant est l'appropriation illégale du terrain de l'usine d'engrais par de nouveaux arrivants et le recours à la police par l'Association de sauvegarde de l'environnement, qui siège dans l'usine même. Si cet incident est révélateur du caractère élitiste des associations, il n'en illustre pas moins l'ambiguïté de la conception et des effets du travail associatif, voire même son essence et sa philosophie.

\*  
\*\*

Les expériences qui viennent d'être décrites sont riches d'enseignements et aident à évaluer la juste mesure de récentes tentatives associatives pour intervenir dans l'aménagement et la gestion de l'urbain. Elles montrent d'abord que les différentes actions ont eu pour initiateurs les « élites » citadines prises dans un sens large. Si, dans les deux premiers exemples, ces élites sont issues des quartiers mêmes où les expériences ont eu lieu, dans les autres, les promoteurs originels n'ont aucun lien avec les habitants des quartiers concernés, le seul lien existant entre eux étant de nature communautaire et/ou religieuse. Les expériences qui se sont déroulées dans les zones d'habitations non réglementaires montrent également que l'action associative s'inscrit plutôt dans le cadre d'un assistantat global de populations défavorisées que dans celui qui permettrait de favoriser une réelle participation des populations au règlement de leurs problèmes avec l'aide de leurs propres instances associatives. Ces expériences ont également mis en exergue les contraintes bureaucratiques qui pèsent sur les associations et la nécessité où elles se trouvent de composer et de « jouer » avec les multiples polarités de pouvoir existantes au sein de l'administration. Cette dernière donnée doit nous conduire à relativiser la notion de partenariat et de négociation entre partenaires égaux. Les associations égyptiennes ne semblent donc pas encore pouvoir être considérées comme de véritables acteurs et partenaires à part entière dans l'aménagement et la gestion urbains.

## II. Les limites du mouvement associatif égyptien : élitisme et bureaucratie

Les conclusions que nous venons de formuler sont *a priori* étonnantes. L'Égypte est connue pour l'ancienneté de son mouvement associatif, dont les premières manifestations remontent au XIX<sup>e</sup> siècle ; la naissance des associations égyptiennes n'est donc pas directement liée aux sollicitations récentes de divers organismes internationaux. De même, l'action associative dans et sur la Ville devait être facilitée par le fait que le phénomène associatif est en Égypte un phénomène majoritairement urbain : aujourd'hui, le Grand Caire (incluant les gouvernorats du Caire, de Guiza et de Qalioubéya) concentre près de 39 % de l'ensemble des associations égyptiennes. Enfin, l'impact des actions associatives sur la Ville est un phénomène visible. Les avenues égyptiennes sont parsemées de « complexes islamiques », financés et créés par des associations religieuses, constitués d'une mosquée que jouxtent des bâtiments abritant des services sanitaires, éducatifs et sociaux. La mosquée de l'Association Mustapha Mahmoud construite dans les années soixante-dix dans le quartier de Mohandissine en est une illustration éclatante. Toutes ces données correspondent à une réalité déjà ancienne : les associations égyptiennes ont marqué, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, l'espace urbain par les équipements scolaires et sanitaires qu'elles ont implantés ; ceux-ci constituaient parfois des éléments véritablement structurants des tissus urbains de certaines agglomérations moyennes, tandis qu'ils prenaient la forme d'édifices prestigieux, d'œuvres architecturales remarquables dans les grandes villes dont ils contribuaient à façonner l'image. Ces bâtiments, qui constituent encore de nos jours des points de repère urbains, furent dessinés par des architectes de renom : nombreux sont ceux qui sont classés sur la liste du patrimoine national. L'avenue Ramsès, au cœur du Caire, offre un exemple remarquable de l'empreinte des associations sur l'espace urbain de la capitale égyptienne : cette avenue, qui relie deux des places les plus importantes de la ville, est jalonnée d'ouest en est par les locaux de l'Association de chimie, de style gréco-romain (1928), par ceux de l'Association de la jeunesse islamique, de style néo-mauresque (1927) et ceux des Associations d'entomologie et d'économie politique et juridique (de style néo-classique, ils furent tous les deux inaugurés en 1928) ; viennent ensuite les sièges de l'Association des ingénieurs (néo-mauresque, 1920), l'Hôpital copte de l'avenue Ramsès (1926), construit en briques ; on peut y ajouter le siège de l'Association féministe « Hoda Chaarawi » (1939), située sur l'avenue Quasr el Aini et, dans la même avenue, par celui de l'Association de géographie (1875) ; le siège de l'Association de la jeunesse copte se repère aussi à proximité, dans la rue Goumhoreya (1923). Outre les sièges des associations, on y trouve également de nombreux édifices d'enseignement et de soins, tels que l'Hôpital de l'Association de la Croix-Rouge, démoli dans les années soixante-dix et remplacé par un bâtiment moderne, et le grand complexe hospitalier situé, en bordure du Nil, à Agouza (1938). La sensibilisation de l'opinion à des questions en rapport avec l'architecture et la Ville faisaient également partie des activités des associations, comme en témoigne la célèbre conférence donnée par l'architecte Sayed Karim au siège de l'Association de sociologie en 1936.

Mais, par-delà leurs interventions ponctuelles sur la ville, peut-on considérer les associations égyptiennes comme des organisations aux mains des citoyens égyptiens dans le but d'aménager et gérer leur environnement ? Pour répondre à cette question, il faut l'élargir et se demander si l'association égyptienne d'aujourd'hui est une organisation aux mains des citoyens pour défendre leurs intérêts et résoudre certains de leurs problèmes. Or, rien n'est moins sûr !

Le terme « association », tel qu'il est usité en France, connote un certain nombre de valeurs et de croyances propres à la société française, comme la participation, la responsabilité et la démocratie, en un mot, la liberté des citoyens pour défendre leurs intérêts particuliers « non lucratifs » face à l'État lointain et défenseur de l'intérêt général. La réalité associative égyptienne est éloignée de cette conception. En général, l'association égyptienne semble plus reproduire et parfois renforcer le rapport bureaucratique entre le citoyen et l'État que le remettre en cause. Elle semble plus conforter les rapports d'allégeance et ceux d'inégalité entre les individus que leurs contraires ; et, enfin, elle repose plus sur des liens de type communautaire que sur des liens de type citoyen.

En France, l'« associationnisme » moderne est un mouvement qui est issu de la société, inclus dans la dynamique des mouvements sociaux et revendicatifs du XIX<sup>e</sup> siècle liés à l'industrialisation du pays, à la misère sociale et au développement des différentes idéologies socialistes. Celles-ci ont mis l'accent sur la nécessité de « s'associer » pour défendre les droits sociaux des travailleurs, des chômeurs et des indigents face à la « paix bourgeoise » promue par un État dit libéral mais dont les capacités d'intervention et de contrôle sur la société se sont développées de manière exponentielle. Le mouvement associatif français du XIX<sup>e</sup> siècle, qui a donné naissance au mutualisme et au syndicalisme, s'est donc construit dans un rapport antinomique avec l'État, même si ce mouvement a été instrumentalisé par les pouvoirs publics et a servi à légitimer l'interventionnisme social de l'État.

En Égypte, la naissance et le développement du mouvement associatif, du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours, répondent à des contextes et finalités très différents. Il s'agit d'abord et avant tout d'un phénomène élitiste. L'analyse de type statistique (12) que l'une d'entre nous a effectuée sur les facteurs favorisant la création des associations en Égypte – analyse qui a porté sur l'ensemble des 14 000 associations enregistrées dans le pays –, a montré qu'une forte corrélation existe entre l'importance du nombre de diplômés universitaires par gouvernorat et l'ampleur de la dynamique associative. Tous les indicateurs de pauvreté découragent la création associative. Le secteur associatif est d'abord un phénomène de classes moyennes supérieures ou de classes favorisées. La nature élitiste de ce phénomène est due à deux causes principales : d'une part à son histoire et à son évolution du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours ; d'autre part au poids de la bureaucratie étatique.

---

(12) BEN NEFISSA Sarah, Les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique, in Sarah BEN NEFISSA et Amani QANDIL, *Les associations civiles en Égypte (Al Gam'ayat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd Al Ahram, 1993, p. 239-244 ; ouvrage en arabe.

### 1. *Bref historique du phénomène associatif en Égypte : d'une élite à une autre*

Il est important de rappeler que la naissance du mouvement associatif moderne en Égypte ne s'est pas effectuée dans un rapport conflictuel avec l'État, bien au contraire. Les associations égyptiennes nées et se sont développées parallèlement à la construction de l'État moderne initié par Mohamed Ali et poursuivie par ses successeurs. A chaque étape historique et politique, les élites associatives se sont renouvelées, leurs idéologies et visions du travail associatif se sont transformées, mais la nature élitiste du phénomène n'a pas varié.

Du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'aux années 1940, les élites associatives ont été animées par le réformisme musulman et chrétien à la suite de l'instauration du Protectorat britannique, puis par le nationalisme. Il s'agissait alors de « réformer » la société dans son ensemble pour la mettre au diapason des sociétés occidentales modernes et de contribuer étroitement à l'ample entreprise de modernisation sociale, culturelle, économique du pays, voire même à sa modernisation politique. C'est au sein des écoles créées par les associations philanthropiques qu'ont été formées les élites et les cadres politiques du pays. L'exemple de la création de l'Université du Caire en 1908 illustre cette situation. Cette Université a été conçue et financée par des efforts privés, ceux d'Égyptiens fortunés, avec l'aval et les encouragements de la famille régnante qui offrit notamment le terrain et lui destina des biens de mainmorte ou des *waqfs*.

En privilégiant la philanthropie sociale à la charité de proximité, ces associations allaient se substituer, sans les supprimer totalement, aux anciennes structures telles que les corporations de métiers, les *waqfs* (13) ou les confréries soufies (14). Fondé d'abord sur une base communautaire (15), le mouvement associatif va s'élargir par la suite avec la création d'associations qui prennent appui sur des disciplines scientifiques naissantes, ou plus généralement sur la culture (16).

Ces associations répondaient à des besoins émergents dans la société : une quête de connaissances, un désir de progrès et une affirmation identitaire. Leurs actions se centrèrent d'un côté sur la promotion de l'éducation moderne à travers la fondation d'écoles dispensant un enseignement séculier et, d'un autre côté, sur l'assurance d'une couverture sanitaire pour le plus grand nombre par la création d'hôpitaux publics. Elles allaient par ailleurs œuvrer à approfondir et à affiner le savoir raisonné produit sur l'Égypte par les savants de l'Expédition française de Bonaparte et leurs disciples ; à diffuser enfin le savoir acquis par la nouvelle élite formée à l'étranger, ainsi que toutes les idées des pionniers de la réforme sociale et religieuse.

(13) Les *waqfs* ou *habous* ont joué, et continuent à jouer, un rôle important dans le domaine de la solidarité sociale. Le principe du waqf est l'affectation du revenu d'un domaine productif à des œuvres pies telles que l'aide aux nécessiteux, aux pauvres, la construction d'hôpitaux, d'hospices, d'écoles, de mosquées, etc. Une grande partie de ces revenus a servi, au XIX<sup>e</sup> siècle, au financement des associations et des organismes privés. Cf. A. QANDIL, Les caractéristiques des associations civiles dans le Monde arabe, in Sarah BEN NEFISSA et Amani QANDIL, *Les associations civiles en Égypte (Al gam'eyat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, Al Ahram, 1993, p. 29-30.

(14) Il s'agit d'associations religieuses nées à partir du VIII<sup>e</sup> siècle de notre ère. Elles reposent sur le bénévolat et adoptent une philosophie d'entraide et de solidarité. En 1989, les confrères regroupaient 3 millions d'adhérents en Égypte (voir S. Ben Nefissa et A. Qandil, 1993, *op. cit.*)

(15) Voir *supra*, note (1).

(16) On peut considérer que l'institut d'Égypte fut la première association de type culturel. Elle fut créée en 1859. Deux autres associations suivirent, celle du savoir (1861) et celle de géographie (1875) (voir S. Ben Nefissa et A. Qandil, 1993, *op. cit.*)



Avec l'instauration du Protectorat en Égypte en 1882, le mouvement associatif opère un développement quantitatif important (17) : le nombre d'associations fut multiplié par trois en un quart de siècle (passant de 65 au début du xx<sup>e</sup> siècle à 195 en 1924). Simultanément, il étend son champ d'action à la lutte politique contre le colonisateur en œuvrant à l'éveil de la conscience nationale. Mais c'est surtout à partir de 1923 qu'il va connaître sa période la plus faste. L'indépendance théorique accordée à l'Égypte en 1923 la dote d'un Parlement et d'une Constitution garantissant la liberté de formation de partis politiques et d'associations. L'Égypte renaît, les associations fleurissent, chaque catégorie de la population en crée une : la jeunesse, les femmes, les architectes, les sociologues, les écrivains, les artistes, etc. Trente associations sont fondées chaque année entre 1925 et 1944, pour des objectifs d'une grande variété ; le rythme s'accélère ensuite pour atteindre 127 associations par an entre 1945 et 1950. C'est « l'âge d'or » de la société égyptienne, l'époque de la *nahda* (18), du *liberal age* (19), au cours de laquelle le mouvement national s'émancipe et l'essor de la société civile est spectaculaire. Les associations épaulent les partis politiques, elles deviennent des lieux de débat culturels d'une grande vivacité et d'une étonnante ouverture d'esprit aussi bien que des lieux de formation des nouveaux cadres politiques.

L'essor associatif de l'ère libérale a été facilité par la structuration socio-économique de l'époque et l'orientation économique qui laissa se consolider un secteur privé puissant, composé d'industriels, de commerçants et de grands propriétaires terriens. C'est notamment ce secteur privé qui finançait les œuvres philanthropiques (au sens large du terme) et les activités qui ne semblaient pas devoir relever des pouvoirs publics de l'époque.

Le travail associatif de l'ère libérale fut dominé par le modèle de l'association fondée par des élites et des membres de classes sociales supérieures désireux d'apporter quelques correctifs aux énormes inégalités sociales. Cette conception du travail associatif a rapidement montré ses limites et il n'est pas étonnant que, à partir des années trente et quarante, de nouveaux modèles aient été mis en avant. Certains, liés au développement du fondamentalisme religieux, défendent la conception d'un travail associatif basé sur la charité islamique et le combat contre l'occidentalisation des mœurs, de même qu'ils favorisent l'activisme politique. Rappelons à ce propos que le mouvement des Frères Musulmans est né d'une association de charité islamique. Nul doute que le discrédit général qui affecta la monarchie, les partis et institutions politiques au cours de la décennie quarante, renforça la propagation des idéologies portées par des associations dans l'ensemble de la société.

Peut-on dire pour autant que la Révolution de 1952 a remis en cause le caractère élitiste de la plupart des associations. Si l'idéologie des dirigeants de 1952 a fustigé le caractère « aristocratique » des associations égyptiennes d'avant la Révolution, ce n'est pas tant au nom du droit des citoyens à se prendre en charge qu'à celui du devoir de l'État d'assurer les droits des individus. Les associations égyptiennes sont de ce fait demeurées un phénomène promu par des élites ; il ne s'agissait cependant plus de l'élite bourgeoise et

(17) Tableau 1 Évolution du nombre des associations entre 1900 et 1949

Périodes	Nbre des associations existantes
Avant 1900	65
1900-1924	195
1925-1944	633
1945-1949	508
<b>Total</b>	<b>1 401</b>

Source . Ben NEFISSA Sarah et QANDIL Amani, *Les associations civiles en Égypte (Al gam'ayat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd Al Ahram, 1993, p. 56

(18) Ce terme désigne la renaissance culturelle qu'a connue l'Égypte dans l'entre-deux-guerres.

(19) Ce terme désigne les mutations sociologiques de la société égyptienne au cours de la même période ; Cf. Alain Roussillon (dir.), *Entre réforme sociale et mouvement national, identité et modernisation en Égypte (1882-1962)*, Le Caire, CEDEJ, 1995, 589 p.

aristocratique de la période antérieure mais d'une nouvelle élite bureaucratique et militaire. C'est ainsi qu'à la tête de toutes les grandes associations furent placés des officiers de l'Armée et que le pouvoir des fonctionnaires du ministère des Affaires sociales sur les associations égyptiennes a été accru de manière considérable.

La période nassérienne fut celle de la bureaucratisation de l'activité des associations. Au cours de cette période, le pouvoir d'État exerça une hégémonie forte et un contrôle strict sur toutes les activités politiques et sociales. Les nouvelles mesures adoptées à cette période ont abouti, dans la pratique, à museler toutes les capacités d'initiative de la société civile. En voilà une chronologie abrégée :

- 1952 : annulation des *waqfs ahli* ;
- 1956 : démantèlement de tous les partis politiques et annulation des articles 54 et 80 du Code Civil qui organisaient la vie associative ; démantèlement des conseils syndicaux ;
- 1957 : vente des terres habous aux petits paysans, ce qui a supprimé une source de financement importante des associations ;
- 1964 : dissolution de toutes les associations existantes et réenregistrement de manière conforme aux dispositions de la loi nouvellement promulguée qui soumet l'activité des associations au contrôle de l'État.

L'exceptionnel essor quantitatif (20) enregistré durant cette période ne doit donc pas faire illusion. Sur les 3 494 associations existantes en 1964, près du tiers, soit 1 030, sont des associations de développement créées par l'État. En seconde position viennent les associations islamiques et coptes : elles sont respectivement au nombre de 579 (16,6 %) et de 427 (12,2 %) ; viennent ensuite les associations caritatives (9,21 %) et celles aux finalités diverses (ligues régionales et d'épargne), soit deux types d'associations communautaires fermés sur elles-mêmes.

Ces statistiques montrent parfaitement que l'État a accaparé la part la plus importante du travail social au cours de l'époque nassérienne ; son action n'était effectivement pas négligeable en ce domaine, grâce à la mise en place de centres de soins, de centres de protection de l'enfance, de maternités, de centres de formation et de loisirs pour les jeunes, etc. Quant aux associations de type religieux, visées essentiellement par la loi de 1964, elles menaient, sous le contrôle de l'État, le même type d'activités. Le faible nombre d'associations caritatives témoigne également du fait que l'État occupait ce terrain.

La période « Sadate » se caractérise par trois traits qui ont eu des effets directs sur la vie associative égyptienne : un contexte général de diminution des

(20) Tableau 2 : Évolution du nombre des associations créées entre 1960 et 1993

Année	Nombre	Année	Nombre
1960	3 198	1985	11 471
1964	4 000	1986	11 776
1976	7 593	1987	12 013
1977	7 637	1990	12 832
1978	8 402	1992	13 239

Source : Ben NÉFISSA Sarah et QANDIL Amani, *Les associations civiles en Égypte (Al gam'ayat al-Ahléya fi Masr)*, Le Caire, éd. Al Ahrām, 1993

capacités distributives de l'État ; un net encouragement au secteur privé, qui a donné naissance à une nouvelle classe sociale constituée d'affairistes, de commerçants et d'industriels ; et, enfin, le compromis « historique » avec le mouvement politique des Frères Musulmans que Nasser avait durement réprimé. Ces éléments nouveaux ont eu pour effet de faire de l'association islamique à buts caritatifs une figure importante de la vie associative égyptienne contemporaine : elles sont passées de 17 % du total dans les années soixante à plus de 30 % dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Surtout, leur tonalité idéologique est liée non pas au réformisme musulman de la période précédente mais au fondamentalisme islamiste contemporain. Elles mettent en effet l'accent sur la réislamisation de la société et sur la nécessité de respecter les règles culturelles de l'Islam, notamment celles liées à la *zakat* (21) et la *sadaqua* (22).

## 2. Les associations et la bureaucratie

Le deuxième facteur qui alimente la nature élitiste des associations égyptiennes est l'accroissement du poids qu'exercent sur elles l'administration et la bureaucratie. Il s'agit là d'un phénomène qui concerne l'ensemble de la vie sociale et politique égyptienne. Mais, pour le cas des associations, il est faux de croire que cette donnée est liée simplement à la période nassérienne. En fait, si celle-ci a bien accru de manière très forte le contrôle étatique sur les associations, celui-ci existait déjà dès les années trente et quarante comme en témoignent la création en 1939 d'une administration chargée des associations au sein du ministère des Affaires sociales et la promulgation d'un arsenal législatif spécifique aux associations. Aujourd'hui, les orientations politiques et économiques ont complètement changé par rapport à la période nassérienne : c'est l'heure du libéralisme économique et politique et du pluripartisme ; pourtant, la loi nassérienne sur les associations est toujours en vigueur, qui accorde un pouvoir exorbitant à l'Administration pour accepter ou non la demande d'enregistrement de telle ou telle association. Cette donnée constitue un barrage à l'essor de l'activité associative dans le pays. Il n'est donc pas étonnant que la mise en relation de la croissance de la population avec celle du nombre des associations montre que si le nombre des associations pour 1 000 habitants a crû de façon rapide entre 1900 et 1976, il a commencé à stagner à partir de cette date, en tournant autour du taux de 0,2 association/1 000 habitants. Si l'on rajoute le fait que près de 50 % des associations enregistrées ne fonctionnent pas, on mesure mieux les limites du mouvement associatif égyptien.

Les résultats de l'analyse statistique dont il a été question plus haut sont parfaitement compréhensibles. Fonder une association reconnue par les pouvoirs publics exige des fondateurs un minimum de niveau scolaire et socio-économique : seul celui-ci leur permet de disposer de réseaux au sein de l'Administration et de la société afin d'obtenir l'enregistrement officiel et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage. Il

(21) *Zakat* : aumône islamique obligatoire d'un point de vue religieux.

(22) *Sadaqua* . aumône islamique laissée à la bonne volonté du croyant

n'est donc pas étonnant que, dans la majorité des cas, les dirigeants associatifs soient d'anciens fonctionnaires ou des leaders ou encore des personnalités politiques, tels des députés.

En fait, il s'agit là d'un échange de bons procédés. L'association bénéficie du réseau de relations et du *noufoudh* (23) des dirigeants associatifs et ces derniers accroissent leur prestige, leur poids social et parfois leur poids politique – quand il s'agit par exemple de prétendants à la députation – grâce aux fonctions qu'ils assurent dans ces associations. L'un des facteurs qui contribue à la réussite d'une association égyptienne est la bonne relation qu'elle tisse avec les autorités. Les associations égyptiennes doivent donc pour agir s'allier les bonnes volontés d'au moins une partie de l'Administration. Cette alliance nécessaire place parfois les élites associatives plus du côté des administrations que des populations, ce qui pervertit la nature du mouvement associatif. Il est significatif de noter, à ce propos, les résistances qu'a rencontrées la réforme de la loi sur les associations en 1993. Cette réforme cherchait à remettre en cause l'interpénétration entre les associations et l'appareil administratif et politique en interdisant les cumuls de fonctions. La critique de cette réforme est née des milieux associatifs eux-mêmes qui ont insisté sur le fait que les associations avaient besoin de personnalités administratives et politiques en leur sein pour pouvoir travailler correctement et bénéficier de leur protection et de leurs relations au sein de la bureaucratie ! Or, un tel état de fait fragilise les associations car, souvent, le départ ou le décès d'un dirigeant associatif signifie l'arrêt des activités, à partir du moment où l'association n'a plus de relais auprès de l'administration tatillonne des Affaires sociales. Il a également pour effet d'influer sur la vie interne des associations égyptiennes caractérisée plus par le clientélisme et l'assistanat que par des pratiques démocratiques véritables. Une coupure nette existe de ce fait entre les dirigeants associatifs et les adhérents, ainsi qu'entre eux et les bénéficiaires des services proposés par les associations. Dans nombre d'associations le conseil d'administration et la Présidence sont aux mains d'une seule famille, et la Présidence s'hérite de père en fils, généralement des descendants du fondateur de l'association. De même, cette situation a pour conséquence d'alimenter les liens de type communautaire. L'association égyptienne d'aujourd'hui repose plus sur des liens de type communautaire que sur des liens de type citoyen. Le poids des associations de type religieux (islamique ou chrétien) est là pour le prouver. Il est de même significatif de noter que, au Caire, la plus vaste catégorie d'associations enregistrées sont des ligues régionales qui regroupent les ressortissants d'un même village ou d'une même région installés dans la ville. Les dirigeants de ces ligues sont dans leur grande majorité les notables des communautés.

L'esquisse que nous venons de fournir sur l'historique de la vie associative et sur les caractéristiques structurelles des associations égyptiennes permet selon nous de relativiser son poids et ses fonctions en général. Elle permet également de mieux apprécier ses rapports avec l'aménagement urbain. Durant la période précédant la Révolution de 1952, il n'était pas possible de parler des

(23) *Noufoudh*, terme égyptien qui désigne le « poids », l'influence de certaines personnalités disposant d'un dense réseau de relations.

associations comme des acteurs de la gestion urbaine pour la simple raison que les services édilitaires remplissaient leurs rôles à peu près correctement. Il est vrai également que la pression de la population sur ces services n'était pas aussi forte qu'elle l'est depuis quelques décennies. Par conséquent, les activités des associations en milieu urbain prenaient des formes indirectes, soit par la construction de bâtiments – comme il a été mentionné plus haut –, soit par la création de services éducatifs, culturels, sanitaires ou religieux que ces associations prenaient en charge et qui contribuaient à la régulation sociale urbaine en général. Les mêmes propos peuvent être tenus pour la période contemporaine. Le secteur associatif égyptien, notamment celui à référent religieux, contribue à la régulation urbaine, mais de manière indirecte. Son rôle d'acteur dans et sur l'urbain est médiatisé par son rôle social et caritatif visant à la création d'équipements et de services sociaux fondamentaux pour la vie des quartiers et non pris en charge par les autorités publiques. Les services les plus courants sont les services éducatifs (cours de langues étrangères, garderies d'enfants, soutien périscolaire et cours particuliers pour les écoliers, bibliothèques, ateliers d'initiation à l'informatique, ateliers de formation professionnelle) et les services sanitaires (cliniques et dispensaires). D'autres équipements collectifs, telles les salles pour la tenue de réunions et la célébration des mariages ou des décès, salles qui jouxtent habituellement les mosquées des Complexes islamiques, sont financés par le secteur associatif islamique. Il suffit de rappeler l'exiguïté des logements dans les quartiers populaires égyptiens pour prendre conscience de l'importance de ce type d'équipements.

Des exceptions dérogent cependant à ce tableau général. En effet, des expériences associatives dans les années quatre-vingt ont montré que, parfois, des associations étaient capables d'aménager et de gérer directement l'urbain. Il est vrai que la plupart agissaient dans des quartiers d'urbanisation spontanée. Ainsi, par exemple, des ligues régionales regroupant de nouveaux migrants de même origine et installés sur des terrains appartenant au domaine public ont joué un rôle important dans la gestion du foncier en organisant le lotissement des terrains et en attribuant les lots aux différentes familles. De même, certaines associations islamiques ont-elles pu jouer, dans ce même type de quartiers, un rôle pour la mise en place de services urbains minimum, comme la distribution d'eau potable, la vidange des fosses non septiques. Mais – et cela est certainement significatif –, il s'agissait généralement d'associations que l'on pourrait qualifier d'« informelles », c'est-à-dire non enregistrées et non reconnues par les pouvoirs publics. Il va sans dire que la vision de l'aménagement urbain que se fabrique ce type d'association est différente de celle des associations des quartiers chics du Caire. Pour illustrer ces propos, il est possible de citer l'exemple de l'Association islamique Essalem à Midan El Geich, au centre du Caire. Le terrain sur lequel elle a installé son siège appartenait à l'État et était destiné à l'origine à être transformé en un jardin public et un espace vert. Mais le terrain était devenu, selon un processus « classique », un dépôt de débris et d'ordures. Les dirigeants de l'Association ont accaparé le terrain. Ils ont commencé par construire une mosquée, puis ils y ont adjoint un orphelinat, un dispensaire et des services sociaux diversifiés pour les habitants pauvres du quartier. Toute l'entreprise a été financée par les hommes d'affaires

et les commerçants du quartier. Les dirigeants de l'Association sont proches du mouvement des Frères Musulmans. Mais si l'occupation du terrain et les différentes constructions se sont faites sans aucune autorisation ni collaboration avec les pouvoirs publics, elles n'ont jamais rencontré non plus d'opposition de leur fait. L'Administration a été mise devant le fait accompli et son « inertie » s'explique par le succès du projet auprès des habitants du quartier et par le fait qu'il a été financé sans aucun appel aux fonds publics. Cet exemple est loin d'être unique : nous pourrions citer d'autres cas semblables en ce qu'ils émanent d'associations religieuses informelles, non reconnues par les pouvoirs publics, car généralement reliées à la fraction radicale du mouvement islamiste avec laquelle l'État n'entretient aucune alliance, même implicite. Il peut s'agir également – mais cela est plus rare – d'associations légales, mais dont le conseil d'administration, à l'occasion de son renouvellement par voie électorale, a été dominé par une fraction islamiste radicale. Pour parer à ce phénomène typique des années quatre-vingt, les pouvoirs publics ont réagi (à partir du début des années quatre-vingt-dix) par la répression, le contrôle, l'instrumentalisation et, peut-être surtout, par le mimétisme. Dès l'installation de nouveaux arrivants dans un espace donné, une mosquée et une association islamique dépendantes du ministère des Affaires sociales, sont créées afin de les « positionner » comme « interlocutrices » des nouveaux habitants. C'est ainsi qu'aujourd'hui tous les quartiers nouveaux et les villes nouvelles d'Égypte disposent de « leur » association islamique.

\*

\*\*

Pour la plupart des associations, l'urbain n'est abordé qu'en tant que « réceptacle » des actions sociales et charitables ; elles servent ainsi de médiateurs. En cela, elles rejoignent l'attitude des pouvoirs publics qui ne reconnaissent pas clairement les fonctions des associations en milieu urbain. Pourtant, les pouvoirs publics laissent faire et parfois encouragent les initiatives associatives d'aménagement urbain. L'action de ces associations contribue à améliorer et parfois réguler la vie urbaine, et, ainsi, à maintenir le consensus et la paix sociale dans les quartiers. Les pouvoirs publics ont donc tout intérêt à les laisser agir, tout en les surveillant et/ou en se constituant « partie prenante » afin que les carences de leurs propres services ne soient pas trop manifestes ; parfois, et en dernier recours, en réprimant. Les associations qui ne disposent pas de relais solide au sein de l'appareil d'État ont peu de chances de perdurer. Cette alliance nécessaire entre élites associatives et administrations crée une distance avec les populations citadines. Celles-ci sont elles-mêmes traversées par des intérêts contradictoires, sans compter, faut-il le rappeler, les différences très fortes qui séparent les habitants des quartiers chics de ceux des quartiers pauvres ou informels. La perception que les uns ou les autres se font de l'amélioration de la vie du quartier n'est pas similaire, ainsi que les modes d'action qu'ils privilégient. Les premiers peuvent compter sur leurs propres moyens financiers, sur leurs propres réseaux de relations au sein de l'Administration centrale et sur leurs contacts internationaux. Les seconds ne peuvent s'appuyer que sur leurs réseaux communautaires, qu'il s'agisse de communautés religieuses ou géographiques, et ce sont ces réseaux de protection qui médiatisent leurs rapports avec les pouvoirs publics, les donateurs nationaux et étrangers.

La question initiale que nous avons formulée au début de cette contribution était : les associations égyptiennes sont-elles de nouveaux acteurs de l'aménagement urbain ? Il nous est apparu difficile de parler de nouveaux acteurs, si ce n'est à rechercher la nouveauté surtout dans les modalités d'action, les rapports avec l'autorité centrale et ses relais locaux d'une part, avec la population de l'autre.

Pour l'essentiel, l'État central agit à travers la planification spatiale, celle-ci constituée de documents d'aménagement nationaux, régionaux et urbains qui s'emboîtent assez hiérarchiquement les uns dans les autres. Il n'y a donc pas abandon de la planification urbaine dite stratégique ; mais, en parallèle les pouvoirs publics traitent des dossiers qu'ils considèrent comme prioritaires, en en définissant les contenus avec des partenaires internationaux et sociaux. Entre l'État et les associations et/ou les acteurs de l'urbanisation spontanée, la situation d'ignorance mutuelle ou de connivence implicite qui prévalait il y a quelques années à peine a fait place à celle d'une imbrication étroite des préoccupations. Mais, dans ce nouveau type de partenariat, les associations ne sont pas reconnues comme étant d'un rang égal aux institutions, tout comme les tâches de gestion urbaine qu'elles assument ne sont pas reconnues comme telles. La loi parle principalement d'activités sociales, religieuses, culturelles et de « développement », ce dernier terme étant pris dans un sens large et flou. Le partenariat est donc devenu, pour les pouvoirs publics, un moyen d'instrumentalisation des associations pour mieux contrôler leurs actions. Parfois même les associations « partenaires » ne sont que des administrations déguisées pour obtenir des financements internationaux : c'est le cas de ce que l'on appelle les « associations de développement ». Les études de cas ont montré également que l'État et ses relais locaux demeuraient les maîtres d'ouvrage de toutes les opérations de réhabilitation auxquelles ils font participer les associations. Le désengagement de l'État, somme toute relatif, est plus évident sur le plan financier que sur le plan institutionnel. Quant à la négociation qu'implique ce nouveau système de partenariat, elle reste une ruse, c'est-à-dire une pratique non explicite et non codifiée, qui échappe pour l'essentiel au débat public.

L'État central n'est donc pas disposé à se départir de ses prérogatives majeures. Les associations ont engagé dans le passé et continuent à engager dans le présent des actions très diverses, mais leur rôle demeure toujours ambigu. Elles servent de relais, de médiateurs, ou interviennent par défaut, de façon sectorielle, occasionnelle et discontinue ; mais elles ne remettent pas explicitement en question les carences du système et, par conséquent, contribuent à les faire perdurer ou à les reproduire. De ce fait, l'impact de leurs actions demeure circonscrit dans le temps et dans l'espace, ce qui fragilise leur durabilité.

Face au foisonnement actuel des actions et des initiatives, il nous semble malaisé d'extrapoler sur le devenir de la gestion urbaine en Égypte. Dans la phase de transition vers le libéralisme total, qui caractérise l'évolution politique et économique actuelle de ce pays – phase au cours de laquelle les mots-clés, à valeur de panacée, sont décentralisation et privatisation –, l'État oscille en permanence entre des formules de partenariat et des dispositifs centralistes.

On assiste donc à l'entrecroisement de modes d'actions nouveaux et de modes hérités, ce qui rend malaisées les tentatives que les chercheurs entreprennent pour identifier des innovations dans les modalités d'action ou des changements radicaux dans les rapports qu'entretiennent les différents acteurs entre eux.



# LES ASSOCIATIONS DE QUARTIER, NOUVEAUX ACTEURS EN MILIEU URBAIN MAROCAIN

**Mohamed AMEUR\***

Dans la ville marocaine, l'absence de tout mouvement associatif a été longtemps considérée comme l'une des caractéristiques de l'organisation sociale résultant de l'urbanisation contemporaine, à la différence de ce qui était observable dans d'autres pays, notamment ceux d'Amérique latine, où le phénomène est ancré dans les traditions urbaines. Pourtant le Maroc possède une longue tradition associative, aussi bien en milieu urbain que rural.

Mais si ces traditions associatives demeurent aujourd'hui encore vivaces dans le monde rural, en milieu urbain la rapide urbanisation et les bouleversements socio-économiques, culturels et humains que celle-ci a induits ont conduit à la désagrégation des structures sociales traditionnelles et au recul, voire à la disparition, de la culture associative.

Les villes anciennes ont succombé sous la pression du nombre et l'ordre urbain séculaire a été profondément perturbé, ce qui a généré la disparition des formes anciennes de la régulation sociale en ville. Par ailleurs, dans des villes au développement récent et dans leurs extensions périphériques, la forte mobilité intra-urbaine de la population et le dynamisme exceptionnel des marchés fonciers et immobiliers n'ont pas été favorables à l'émergence d'initiatives revendicatives émanant de la base de la société, compte tenu de l'instabilité que ces processus génèrent.

Cependant, on assiste, depuis le début des années quatre-vingt-dix, à une véritable renaissance du mouvement associatif qui a pour cadre le quartier. Cette évolution nous semble résulter du processus de restructuration qui travaille en profondeur l'espace urbain, faisant en sorte que les frontières entre les groupes sociaux se précisent et que les configurations spatiales se cristallisent de façon plus nette qu'antérieurement. Les enjeux urbains se situent donc aujourd'hui beaucoup plus au niveau de la gestion de la ville que de sa production : ne nous étonnons donc pas de constater que les associations se structurent de ce fait surtout autour d'objectifs liés à l'environnement de leurs quartiers (1).

## Un mouvement en plein essor

Ces associations ont enregistré leur premier essor d'abord dans les quartiers clandestins, avant que d'apparaître dans les quartiers réglementaires.

---

\* Professeur de géographie, Université Mohamed Ben Abdallah de Fès Membre associé d'URBAMA (UMR 6592, CNRS et Université de Tours)

(1) Le présent article s'appuie largement sur les résultats d'une consultation que nous avons menée en 1996 dans le cadre du Programme de Gestion Urbaine (PGU-Maroc), parrainé et financé par le PNUD, le CNUEH et la Banque mondiale. Les conclusions de cette étude ont été publiées in M. Ameur et A. Filali Belhaj, 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains* Rabat, collection du Centre d'Études et de Communication de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre, PGU - Maroc, 112 p.

res. Dans les premiers, il s'agit d'un mouvement revendicatif pour l'obtention des équipements, la reconnaissance et l'intégration à la ville de ces quartiers. Dans les seconds, où les équipements de base sont déjà disponibles, les associations émergent sur la base d'autres types de revendications, notamment celles concernant l'environnement et la sécurité.

Dans les deux cas, le mouvement est animé par l'idéologie de la participation collective, c'est-à-dire par le principe selon lequel le quartier est le lieu par excellence où l'on peut mobiliser la communauté et entreprendre avec quelque chance de succès la défense des intérêts des résidents et l'amélioration de la qualité de leur vie. Les populations s'organisent pour revendiquer, voire pour prendre elles-mêmes en charge, du fait de l'absence d'intervention publique, une partie des fonctions d'intérêt collectif.

Ce mouvement associatif, en dépit de sa jeunesse et de sa fragilité, témoigne d'une réalité : la remise en cause du système actuel de la gestion de la ville. La question qui se pose n'en est pas moins de savoir dans quelle mesure cette remise en cause est susceptible d'avoir des effets réels sur le fonctionnement de la gestion urbaine et l'évolution de la politique de la ville.

### **Des pouvoirs publics perplexes**

Face à l'ampleur des problèmes urbains, les pouvoirs publics se sont progressivement rendus compte qu'ils ne pouvaient maîtriser seuls la croissance des villes et s'engager sur la voie du « développement durable » de celles-ci ; ils ont été contraints de rechercher les moyens par lesquels ils pouvaient susciter la participation des habitants à la gestion de la ville.

Mais cette prise de conscience n'a pas eu d'effet sur leur pratique gestionnaire. Le comportement des pouvoirs publics à l'égard des associations de quartier n'est en effet pas exempt de contradictions et d'ambiguïté. Si les associations qui ont pour but l'équipement des quartiers d'habitat non réglementaire sont généralement sollicitées par les pouvoirs publics pour apporter leur concours à la mise en place de ces équipements, celles qui ambitionnent de contribuer activement à la gestion quotidienne de leur quartier ne bénéficient pas de la même attention. En d'autres termes, le mouvement associatif est perçu par les pouvoirs publics comme un moyen pour compenser leur désengagement financier, mais sa place dans le système de pouvoir n'est pas reconnue et son autonomie n'est pas admise.

Nombreuses sont ainsi les associations qui jouent un rôle indéniable dans l'aménagement des quartiers, l'amélioration de l'environnement et la promotion de l'emploi : elles n'en sont pas moins confrontées à de nombreuses difficultés qui résultent de l'incompréhension et/ou de la méfiance des détenteurs du pouvoir dans la ville. En soulageant les pouvoirs publics du fardeau financier de la construction de logements et de l'équipement des nouveaux quartiers, ou encore du coût de fonctionnement d'un certain nombre de services urbains, les associations assurent pourtant un rôle de régulation sociale incontestable.

Ce mouvement associatif se structure autour de quatre objectifs principaux :

- la gestion des mosquées ;
- l'amélioration de l'environnement urbain ;
- l'achèvement des équipements collectifs ;
- l'amélioration de la sécurité dans les quartiers.

La gestion des mosquées a constitué la principale opportunité ayant permis la mobilisation des habitants et la création des premières associations de quartier. Le champ d'intervention de celles-ci est toutefois longtemps resté cantonné aux questions relatives à la mosquée, et il ne s'est élargi que récemment à de nouvelles préoccupations.

Les problèmes d'environnement sont une préoccupation plus récente, conséquence du développement de la culture environnementale et du déficit enregistré par la gestion municipale en matière de collecte d'ordures et d'aménagement ou/et d'entretien d'espaces verts publics.

L'achèvement des équipements dans les nouveaux quartiers est une préoccupation également récente, qui procède du comportement irresponsable des entreprises de promotion foncière et immobilière, que celles-ci soient privées ou publiques : ces entreprises livrent en effet leurs lotissements et leurs programmes immobiliers avant que la mise en place des infrastructures de base ne soit achevée. Cette infraction sérieuse aux textes qui régissent les lotissements, autrefois du seul fait des promoteurs privés, n'épargne plus aujourd'hui certaines entreprises publiques qui n'hésitent pas à abandonner leurs chantiers dans un état préjudiciable d'inachèvement.

Quant au thème de la sécurité dans la ville, il est en train de devenir une préoccupation centrale de la population ; en effet, il n'est plus l'apanage des seuls quartiers populaires dits « chauds » ou des secteurs difficilement accessibles des médinas.

Créées avec des objectifs le plus souvent limités, la plupart des associations de quartier en arrivent très vite à élargir leur champ d'intervention, en intégrant dans leurs préoccupations tous les problèmes qui intéressent la vie des habitants du quartier où elles se sont constituées.

### ***1. Les facteurs de développement des associations de quartier***

De nombreux facteurs concourent au développement des amicales (ou associations) dans la ville marocaine d'aujourd'hui. Certains ont trait au contexte politique et social, d'autres se rapportent aux stratégies que développent différentes couches sociales pour faire face à une crise urbaine qui s'aggrave et à des politiques publiques de moins en moins interventionnistes et qui tendent à s'effacer.

#### *a. Un contexte international favorable aux ONG*

Au niveau international, on a assisté ces dernières années à des bouleversements structurels et institutionnels qui ont conduit à positionner les ONG comme des acteurs sociaux déterminants : c'est bien là l'un des éléments majeurs de la philosophie récente développée par les organismes appartenant au système des Nations Unies d'une part et à celui des institutions financières internationales d'autre part. Celles-ci, convaincues des limites des moyens

financiers mobilisables par les États confrontés à des problèmes urbains de plus en plus graves et complexes, ont mis l'accent sur les vertus des structures intermédiaires pour la promotion d'un développement participatif. Bien que le discours dominant sur la participation présente celle-ci comme un « mécanisme descendant » impulsé par le haut par des bailleurs de fonds dont le souci majeur est d'assurer le recouvrement des coûts, il faut convenir que, dans de très nombreux pays du Tiers Monde, ce discours est accepté et que son impact sur l'évolution des idées et sur le changement des pratiques est grand.

*b. Des avancées en matière de démocratisation et de décentralisation*

Au niveau national (marocain), l'évolution du contexte politique et les avancées réalisées en matière de décentralisation et de démocratisation ont rendu les pouvoirs publics plus sensibles à l'égard de la participation des habitants. Dans certaines villes, les responsables administratifs ont fait preuve d'une réelle aptitude d'écoute à l'égard des initiatives des habitants et de l'action du mouvement associatif. Certes, cette volonté d'ouverture demeure timide et n'est pas encore institutionnalisée, mais elle dénote une attention certaine pour un mouvement en pleine effervescence. Ne négligeons pas toutefois le fait que cette attention peut camoufler une réelle inquiétude.

*c. Les défaillances de la gestion urbaine publique*

Les difficultés qu'éprouvent les pouvoirs publics à faire face aux besoins croissants qu'expriment les citoyens en matière d'infrastructures et de services urbains poussent les habitants à s'organiser dans des structures associatives dans l'espoir de pallier, en partie ou en totalité, les insuffisances de la gestion publique. Le problème primordial qui semble motiver les habitants et qui relève de la compétence des services municipaux est celui du ramassage des ordures ménagères. Les municipalités ne disposent en effet pas, généralement, de moyens techniques suffisants pour assurer régulièrement la collecte. La dégradation de l'environnement qui en résulte n'est pas sans laisser les habitants insensibles, et ce quels que soient leurs revenus et leur niveau culturel. La réaction des populations s'exprime différemment selon les cas, mais sert toujours le même objectif : dans les quartiers organisés, l'association prend en charge la collecte des ordures lorsque les services municipaux sont défaillants et organise de temps à autre des campagnes de nettoyage à l'échelle du quartier tout entier ; dans les quartiers où des associations ne se sont pas créées, des initiatives sont prises à la base par les habitants qui font preuve d'une grande efficacité : certes, ces initiatives restent occasionnelles et aboutissent rarement à des structures organisées, pour différentes raisons dont la principale est la crainte de voir le désengagement des pouvoirs publics s'institutionnaliser.

L'achèvement des équipements collectifs dans les nouveaux lotissements constitue un autre objet d'action pour les associations de quartier. C'est un domaine dans lequel les pouvoirs publics ont fait preuve de laxisme et de manque de suivi à l'égard des promoteurs privés et publics. Rares en effet sont les promoteurs qui respectent le cahier des charges des lotissements, mais plus rares encore sont les interventions des responsables de la cité pour les y contraindre.

Dans le domaine du transport urbain, les pouvoirs publics sont incapables d'anticiper sur la demande et de prendre les initiatives indispensables : ainsi, nombreux sont les quartiers dont la desserte par le réseau de transports collectifs n'est effective qu'après l'intervention des amicales. Des insuffisances graves caractérisent aussi les services culturels. La construction des mosquées est donc devenue l'affaire d'acteurs privés ; dans les quelques cas où les pouvoirs publics interviennent, cette intervention ne dépasse pas le stade de la réservation d'un terrain nu, ce qui laisse aux habitants l'entière charge de construire le bâtiment ; cette situation les incite généralement à constituer une amicale, à charge pour elle de récolter des fonds auprès de « mécènes ».

#### *d. L'insécurité urbaine*

Ces dernières années, le sentiment d'insécurité s'est propagé dans la ville d'une manière sans précédent. Les vols et cambriolages se sont multipliés (ou sont perçus comme s'étant multipliés) et, au demeurant, les moyens de sécurité font défaut. Pour faire face à cette insécurité, la population établit un système de gardiennage de nuit qui couvre la quasi-totalité des quartiers urbains, à la seule exception du tissu ancien (médiņa). Ce réseau opère à une échelle très réduite : la rue. A l'origine, la mission principale de ce service de nuit se limitait au gardiennage des voitures particulières parkées dans les rues. Avec le développement de l'insécurité, elle s'est élargie aux maisons, chaque habitant du quartier versant à la fin de chaque mois une cotisation individuelle pour payer les salaires des gardiens.

L'efficacité du système est telle qu'elle lui a valu d'être récupéré par les services de sécurité officiels. Informel de nature, il évolue donc vers une « institutionnalisation informelle ». En effet, les gardiens sont choisis par les habitants mais confirmés dans leur statut par les autorités locales selon un accord tacite. Leur fonction est donc désormais double : assurer la sécurité dans le quartier et alimenter les services de sécurité en informations.

Dans de nombreux quartiers, ce sont les amicales qui assurent la gestion du service de gardiennage. A défaut d'une association officielle, ce sont des comités informels de quartiers qui remplissent ce rôle.

#### *e. La crise urbaine et les nouvelles stratégies des couches moyennes*

La crise urbaine a affecté durement les couches moyennes qui subissent l'érosion de leur pouvoir d'achat et la dégradation de leurs conditions de vie. L'adhésion au mouvement associatif constitue pour leurs membres une forme de défense et d'adaptation pour adoucir les conséquences de la crise. L'action collective est animée par l'idéologie de la participation, idéologie fondée sur le principe selon lequel le quartier est le lieu par excellence où peut se réaliser la mobilisation de la communauté et donc se constituer la défense des intérêts des résidents et de la qualité de leur vie. Les associations n'agissent pas uniquement pour préserver l'environnement urbain, mais elles s'intéressent au logement en aidant à la multiplication des coopératives d'habitat, et à la consommation avec la naissance de plusieurs éconòmats spécialisés dans la distribution des produits alimentaires.

Ce mouvement associatif, malgré sa fragilité, témoigne d'un fait social réel : les couches moyennes se structurent pour mieux se défendre et s'engagent dans un processus de formation d'une identité collective qui se renforce avec l'irruption de la crise dans les domaines du travail, du logement et de la vie quotidienne.

*f. La mobilité résidentielle et la structuration de l'espace urbain*

Le développement des amicales en milieu urbain s'est accompagné d'un processus de formation et de structuration de l'espace par lequel se dessinent de nouvelles configurations sociales, plus homogènes, et s'affine la division sociale de l'espace. La mobilité résidentielle des ménages a joué un rôle majeur dans cette restructuration, engagée principalement depuis une quinzaine d'années.

En effet, la répartition spatiale de la population au sein de la ville marocaine se caractérisait par une forte hétérogénéité. Les frontières sociales entre les couches urbaines ne trouvaient pas de traduction systématique dans l'espace. Le dynamisme récent du marché du logement a bouleversé cet ordre socio-spatial. Les couches populaires, autrefois éparpillées dans la ville, se regroupent désormais dans les quartiers de recasement et de restructuration. Les couches moyennes inférieures privilégient quant à elles le marché de l'habitat clandestin. Les couches moyennes supérieures, par le biais de la politique de lotissements publics et celui du marché de la promotion privée, se replient dans certains secteurs périphériques étroitement délimités ou dans certains quartiers du centre-ville. Il résulte donc de ces processus une organisation spatiale où chaque couche sociale se réfugie dans son lieu. Les sentiments d'appartenance et d'identification au quartier s'en trouvent renforcés et les intérêts collectifs deviennent plus perceptibles ; ceci favorise la sensibilisation et la mobilisation des habitants pour la défense de revendications communes.

La forte mobilité spatiale des ménages est liée aux stratégies d'accès au logement, soutenues par l'extrême dynamisme qui affecte les divers marchés du logement urbain. L'accès au chez-soi résulte largement d'une conjoncture économique favorable et d'une politique d'habitat généreuse. Dans les nouveaux quartiers, le statut d'occupation des ménages correspond à une faible part de locataires, ce qui est en opposition avec la moyenne générale urbaine du Maroc. L'attachement à leur chez-soi et à l'amélioration de l'environnement local explique aussi cette adhésion massive au mouvement associatif et cette volonté de prendre en charge la gestion de l'environnement local.

**2. Les associations dans leur rapport à l'espace**

*a. Dans la ville de droit : la densification du tissu associatif*

Dans la ville réglementaire, le mouvement associatif s'est surtout développé dans les quartiers réservés aux couches moyennes. Ces dernières se révèlent particulièrement sensibles aux questions relatives à l'environnement du fait de leur niveau d'instruction plus élevé et de leur capacité à en percevoir les enjeux. C'est au sein de ces couches sociales que le réseau associatif recrute ses animateurs et ses leaders et puise les moyens nécessaires à son fonctionnement. La solvabilité des ménages leur permet de payer régulièrement leur contribution financière, alors que dans d'autres quartiers plusieurs associations

se sont dissoutes à cause de l'incapacité de leurs adhérents à verser leurs cotisations.

Ce rôle que jouent les couches moyennes dans l'encadrement et l'animation des associations de quartier ne peut pas être dissocié de la place qu'elles occupent dans la société. Elles contrôlent des rouages de l'État comme ceux de la diffusion des idéologies et participent d'une manière active à la vie politique nationale.

*b. Dans les bidonvilles, une situation ambiguë : un fort mouvement revendicatif, mais une absence d'organisation structurée*

Malgré la forte cohésion sociale, l'ancienneté en milieu urbain, la précarité de l'habitat et l'indigence des équipements de base qui les caractérisent, les bidonvilles sont demeurés des quartiers calmes et n'ont pas donné lieu, sauf exception, à des mouvements revendicatifs dynamiques et structurés. Aujourd'hui, les quartiers bidonvillois constituent les seules configurations socio-spatiales qui n'enregistrent aucune initiative de base ni aucune dynamique associative susceptible de mobiliser la population pour défendre ses intérêts collectifs. Cette inertie caractérise à la fois les bidonvilles en attente de recasement et ceux déjà restructurés *in situ* ou sur de nouveaux sites urbains. Trois facteurs expliquent cette situation apparemment paradoxale : une situation instable, une population en sursis et l'insolvabilité des ménages.

La situation d'attente dans laquelle se trouvent les bidonvillois détermine les stratégies résidentielles et économiques des ménages et crée un climat d'instabilité permanent qui empêche les habitants de s'organiser autour d'intérêts concrets et de revendications communes. Les problèmes d'équipement et d'amélioration de l'environnement susceptibles de mobiliser les habitants ne sont pas d'actualité dans des sites provisoires... Ainsi, le statut provisoire des bidonvillois maintient-il les habitants dans une dépendance totale à l'égard des pouvoirs publics.

En attendant de voir les promesses publiques se concrétiser, nombreux sont les bidonvillois qui refusent de saisir certaines opportunités d'accès au logement par crainte de perdre le bénéfice du *statu quo* et de la rente de situation... Ce contexte plaide en faveur de l'institution de nouvelles relations entre pouvoirs publics et individus. Le logement attendu est en effet considéré dans ce cas comme une faveur et non comme un droit ; il est un privilège dans un pays où la majorité de la population urbaine n'a qu'un statut de locataire.

Il convient de redire, en outre, que le fonctionnement normal d'une association de quartier nécessite la contribution des ménages pour réaliser des actions programmées et assurer sa gestion interne et son fonctionnement régulier. Or, aujourd'hui, la plupart des bidonvillois recasés ou en attente de recasement éprouvent des difficultés à verser régulièrement leurs cotisations.

*c. Les quartiers clandestins : un champ propice au développement des amicales se préoccupant de l'équipement des quartiers*

Peuplés par des populations moins dépourvues que celles des bidonvilles classiques, les quartiers clandestins ont vu émerger assez tôt une demande sociale revendiquant les équipements de base et l'intégration des nouveaux

espaces périphériques à la ville. Face au désintérêt manifesté par les pouvoirs publics, les populations de certains de ces quartiers ont commencé à s'organiser pour prendre en charge la réalisation des infrastructures de base. C'est dans ce contexte que les premières amicales ont vu le jour.

Dans les quartiers clandestins, le développement des amicales a été favorisé par le concours de nombreux facteurs : d'aucuns liés à la conjoncture politique nationale, et d'autres en rapport avec le contexte local et les stratégies résidentielles des habitants.

Autrefois habitat sauvage appelé à disparaître, le clandestin est désormais considéré par les pouvoirs publics comme une forme d'habitat qui nécessite d'être réhabilitée et reconnue, compte tenu de la place qu'il occupe pour la satisfaction des besoins en logements des couches à bas revenus. Les premières expériences d'associations se préoccupant d'équipements urbains ont vu le jour dans ce contexte, désormais favorable à l'intégration à la ville des quartiers non réglemmentaires.

La structure sociale de ces quartiers explique la revendication des habitants en faveur de leur régularisation et de leur intégration dans la ville. Leurs niveaux de revenus sont supérieurs à ceux des bidonvillois, ce qui facilite la participation financière des habitants aux opérations de restructuration et de régularisation.

Les conditions d'émergence des quartiers clandestins et le type de populations qui les peuplent ont fait de ces configurations urbaines des entités sociales et spatiales réellement homogènes. C'est ainsi que ce modèle d'habitat favorise l'apparition de véritables quartiers, constitués sur la base de nouvelles solidarités et sur des alliances concrétisées dans des structures originales de résistance et de défense, alliances qui perdurent du fait de conditions défecueuses de logement et du déficit en équipements.

Dans de nombreux quartiers de ce type, le rôle des propriétaires fonciers et des promoteurs immobiliers a été déterminant dans la constitution des amicales. Cette pratique s'inscrit en effet souvent dans une stratégie spéculative ayant un double objectif : assurer les conditions d'une valorisation maximale du foncier, mais aussi rassurer la population et l'impliquer dans la mise en place de l'infrastructure défaillante. Dans d'autres cas, ce sont les pouvoirs publics qui ont joué un rôle actif pour favoriser la constitution d'un tissu associatif. Un certain consensus quant à l'intérêt de la participation habitante est en effet en train d'émerger, mais il reste encore latent. Il est aussi fragile, en raison de la complexité des enjeux qui se nouent autour des amicales et de l'ambiguïté qui caractérise la relation entre les multiples acteurs du développement urbain.

Ce phénomène est révélateur d'un mouvement qui travaille en profondeur la société urbaine actuelle. Il exprime une forte demande émanant de la base pour « le droit à la ville » et pour l'intégration des populations à la vie urbaine. Exclue par les différents systèmes publics de production du sol et du logement, les habitants des quartiers clandestins cherchent, par le biais de leur adhésion aux associations de quartier, à prendre en charge eux-mêmes leurs problèmes collectifs, mais aussi à assurer la stabilité et la sécurité nécessaires au développement de leur quartier.



*d. Dans le tissu ancien : l'absence du mouvement associatif*

L'analyse du mouvement associatif qui anime la société urbaine permet de dégager une conclusion fondamentale : ce mouvement semble être réservé aux configurations urbaines récentes. Les médinas se trouvent exclues de cette dynamique. Cette situation peut sembler paradoxale. En effet, l'absence d'associations et l'inexistence des structures d'expression et d'organisation collectives sont étonnantes dans un espace où la structure du tissu urbain, l'organisation traditionnelle de l'espace et les charges historiques, culturelles et symboliques seraient, apparemment, favorables à leur existence et à leur développement.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation dans les quartiers anciens.

D'abord, une forte mobilité de la population : dans les médinas, la population est très instable, les conditions de vie et de logement favorisant une forte mobilité résidentielle inter et intra-urbaine. Cette mobilité, autrefois limitée aux couches sociales aisées, est aujourd'hui généralisée à l'ensemble de la population médinale. Le vide créé par ces départs successifs est vite rempli par de nouveaux arrivants en quête de logements et d'emplois. La dégradation des conditions d'habitat et de l'environnement urbain ainsi que la dévalorisation de l'image de la ville ancienne transforment les habitants en de véritables voyageurs en transit permanent attendant la moindre occasion pour aller ailleurs. L'ampleur des changements démographiques et sociaux générés par cette mobilité limite les sentiments d'appartenance et d'identification des habitants aux espaces de référence traditionnels (quartier, *houma*, *derb*...) et créent une instabilité défavorable à l'émergence d'initiatives durables pour la défense des intérêts communs.

Ensuite, les mécanismes de représentation et d'intermédiation sociale ont subi des dérégulations profondes. Dans les médinas, l'organisation ancienne qui assurait l'implication des populations à la gestion de leur environnement a disparu. La nouvelle organisation administrative n'a nullement permis de créer à sa place de quelconques mécanismes ou institutions de substitution.

L'analyse du statut d'occupation des ménages vivant dans les médinas révèle la prépondérance des ménages locataires. Les maisons abandonnées par leurs propriétaires ont subi un partage entre une multitude de ménages pauvres. L'attitude de ceux-ci envers l'aménagement intérieur des demeures et l'environnement du quartier se caractérise par un désintéressement manifeste. Cette situation affaiblit leur capacité d'organisation et les possibilités de leur mobilisation pour des revendications collectives. Simultanément, l'extension des activités économiques et leur diffusion dans le tissu résidentiel accélère le processus de transformation des quartiers des médinas. Autrefois, quand ceux-ci étaient réservés à l'habitat, l'intrusion de l'artisanat et du commerce provoquait des conflits, renforçait les divergences, introduisait des différences dans les préoccupations et dans les intérêts... La cohésion des habitants s'en trouve affaiblie, la communauté d'intérêts éclate et la capacité de prise en charge des problèmes qui se posent au quartier en est réduite (2).

(2) NACIRI Mohamed, *Quelle gouvernance pour la réhabilitation de la Medina de Fès ?*, Rabat, juin 1994 (doc. ronéo non publié).

Enfin, l'un des faits qui singularise les pratiques de la plupart des élus des circonscriptions de médinas est leur absence d'ancrage et leur incapacité à capitaliser les actions qu'ils entreprennent. Le système électoral, conçu pour se substituer aux mécanismes de régulation et de représentation traditionnels, est aujourd'hui défaillant. La mobilité résidentielle affecte également les élus qui abandonnent leurs circonscriptions électorales pour s'installer dans les quartiers de la ville moderne. A Fès, entre 1983 et 1992, seuls trois élus (sur une vingtaine) continuaient à résider en médina à la fin de leur mandat. L'abandon de la médina par les élus est mal apprécié par une population fragile, car il renforce leur sentiment d'instabilité et d'insécurité. Ces départs accélèrent aussi la dévalorisation de l'image de la vieille ville aux yeux des populations, puisque leurs représentants, censés défendre leurs intérêts, fuient un environnement qui ne cesse de se dégrader. La « désertion » des élus laisse les populations désemparées, abandonnées à leur sort à un moment où le rôle de ceux-ci pourrait être capital pour le soutien, la mobilisation et l'organisation des habitants. Dans plusieurs quartiers extra-muros, le rôle des élus, dans l'incitation à la participation de la population et la constitution des associations de quartier, a en effet été déterminant.

Malgré l'hétérogénéité qui caractérise les médinas, sur le plan social et sur ceux de l'état du bâti et du degré de dérégulation de l'organisation traditionnelle, on constate partout l'absence de dynamique associative structurée, alors qu'on aurait pu penser que quelques associations seraient parvenues à émerger en quelques zones. A Fès, cette situation constitue un handicap majeur pour la réalisation des objectifs du Plan de sauvegarde; d'où la nécessité, actuellement, de promouvoir la participation des populations. L'institutionnalisation de cette dernière apparaît comme une priorité, compte tenu de l'importance des enjeux et de la complexité des problèmes que pose cette sauvegarde. On peut penser aussi qu'il serait nécessaire de revoir les découpages administratif et électoral, afin de mieux les articuler aux quartiers vécus et perçus, qui demeurent à Fès une réalité spatiale, culturelle et historique.

### ***3. Les associations dans leur rapport à l'État***

Le développement des associations de quartier s'inscrit incontestablement dans un processus d'émergence de la société civile.

Sur le plan national, le mouvement associatif a proliféré surtout dans les domaines de la culture et de la défense des droits de l'homme. Au niveau urbain, on assiste au développement de dynamiques jusque-là inédites, exprimant de nouvelles formes de sociabilité puisant dans un contexte socio-économique qui en favorise l'apparition.

La stratégie actuelle de l'État semble être de s'adapter à ce nouveau contexte, en ce qu'elle vise à susciter et à définir de nouveaux modes de gestion sociale. La crise a en effet révélé les limites des modes de contrôle et de gestion traditionnels. L'étatisation de la société a longtemps favorisé les comportements d'assistance chez les individus et les groupes et a posé l'État comme la source de toutes les initiatives et le lieu de toutes les attentes. Cette omniprésence de l'État a certainement empêché l'émergence et le développement des initiatives de la base et a maintenu la société dans une situation de

fragilité extrême et de grande faiblesse. La crise semble aujourd'hui ébranler les fondements de ce positionnement étatique. En conséquence, l'État a tenté, par la création des associations régionales, d'instituer des relais en tant que nouveaux acteurs de la régulation et nouveaux instruments destinés à assurer le prolongement de son action. Mais le bilan de cette expérience se situe en deçà des espérances, en dépit des moyens considérables qui y ont été investis. Les nouvelles associations n'ont pas réussi à réaliser un ancrage social et local satisfaisant et se trouvent être, pour la plupart, des structures maintenues sous perfusion : « Cette sollicitation venue d'en haut ne répondait pas à une attente réelle du côté de la population. Au contraire, ces associations n'ont pas su briser les limites structurelles qui les insèrent, à savoir sortir vers la société. Elles se reproduisent elles-mêmes » (3).

En effet, le mouvement associatif ne peut prendre sa signification réelle que par son autonomisation à l'égard des pouvoirs publics. Il ne peut devenir efficace et représentatif de la société civile que s'il a pour finalité de travailler avec, et non pas pour, les pouvoirs publics. Les tentatives d'instrumentalisation des associations et la conception de « la mobilisation descendante » témoignent des contradictions qui traversent l'État : d'une part, reconnaissance effective des capacités du mouvement associatif à gérer la demande sociale, mais, d'autre part, volonté de l'impulser par le haut et de le contrôler depuis le sommet.

L'attitude de l'État face au mouvement associatif émergent en milieu urbain a longtemps été marquée par une forte réticence, par crainte de voir les associations « s'immiscer » dans la gestion de la ville. Toute tentative d'organiser la population, quel qu'en fut l'initiateur, était assimilée à un acte politique d'opposition à l'État, surtout quand ces initiatives procédaient d'éléments qui manifestaient une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir. Cette méfiance de l'État à l'égard des associations était alimentée par un climat politique crispé, les libertés individuelles et publiques étant sérieusement restreintes. Pour désamorcer les mouvements naissants, l'État avait recours à un quadrillage administratif minutieux dans une ambiance de maîtrise sécuritaire de la société. « Il (s'agissait) de faire obstacle à la formation de structures autonomes de mobilisation de clivages articulés sur des institutions visant à mettre fin à l'inertie de la société et à la dynamiser » (4). Cependant, la généralisation de la crise, la baisse des capacités redistributives de l'État et le développement d'une demande sociale forte et diversifiée tendirent à contraindre l'État à desserrer l'étau et à assouplir ses positions vis-à-vis d'un mouvement associatif susceptible de compenser son désengagement dans les domaines des services et des équipements urbains.

Au cours de ces dernières années, le comportement des autorités locales face aux amicales et aux associations de citoyens a enregistré une évolution manifeste. Après avoir suscité méfiance et réticence des pouvoirs publics, ce mouvement bénéficie aujourd'hui de leur part d'une certaine tolérance et d'une

(3) SMAOUN Soray, *Réflexions sur la société civile*. Document : *Les ONG et la ville au Maghreb*, Actes du Séminaire de Rabat, 1995.

(4) SAAF Abdelkader, *L'hypothèse de la société civile au Maroc, Signes du Présent*, n° spécial : *La société civile au Maroc*, Rabat, SMER édit., 1992, p. 11-24.

certaine compréhension qui vont jusqu'à, dans certains cas, de quasi-encouragements, lesquels ne sont pas sans avoir des effets positifs sur son développement.

Dans le domaine de la politique de l'habitat et de la ville, les amicales sont désormais présentées comme des acteurs efficaces et se voient confier des rôles importants, notamment dans les quartiers d'habitat non réglementaire. Cette prise de conscience, quoique tardive, dénote une évolution indéniable de l'attitude des pouvoirs publics et de leur appréhension des problèmes urbains. Ne procédant, il y a quelques années encore, que d'initiatives isolées et/ou officieuses, la création d'amicales est aujourd'hui explicitement sollicitée par les autorités pour prendre part à l'aménagement de la ville en général et des quartiers en difficulté tout particulièrement.

Il est donc de plus en plus admis aujourd'hui que les perspectives d'intervention des opérateurs publics offrent de meilleures possibilités d'amélioration du cadre de vie pour de larges secteurs urbains quand elles s'appuient sur des dynamiques locales canalisées en amicales ou associations de quartiers. Le mouvement associatif en vient donc à constituer un prolongement de l'action publique en vue de la prise en charge des équipements et des services urbains, et, d'une manière plus générale, en vue de contribuer à une meilleure gestion urbaine. La promotion des organisations de base dans le secteur de l'habitat participe ainsi au renforcement et à l'accroissement de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics.

#### ***4. Forces et faiblesses du mouvement associatif dans les quartiers***

Le mouvement associatif dispose d'atouts, mais il souffre aussi d'insuffisances. Ses atouts nécessitent d'être valorisés pour vaincre les réticences qui subsistent et pour qu'il gagne la place qui lui revient en matière de gestion de la ville actuelle. Ses insuffisances méritent également d'être identifiées et analysées, si l'on veut espérer une amélioration du fonctionnement de ces associations et un renforcement de leur ancrage dans la société civile et les quartiers.

Parmi les atouts des associations de quartiers, trois principaux doivent retenir notre attention :

- Un rôle indéniable dans l'amélioration de l'environnement urbain

Dans les multiples quartiers où les associations existent et sont dynamiques, leur action sur l'environnement a des effets visibles. La collecte des ordures ménagères est régulièrement assurée et les espaces verts publics sont mieux entretenus. Le rétablissement de la sécurité fait renaître la confiance dans les quartiers. Les insuffisances de la politique publique dans le domaine de la gestion de l'environnement, notamment à la suite de la multiplication des communes au sein des grandes agglomérations, multiplication qui a eu pour résultat d'éparpiller les moyens humains et les ressources des services municipaux et de générer des défaillances nombreuses, se trouvent ainsi relativement compensées. La réussite, en ces domaines, des premières manifestations de l'action des associations a fait tache d'huile.

Aujourd'hui, les différences dans la qualité de l'environnement sont palpables entre les zones de résidence dotées d'associations et celles qui sont restées à l'écart du mouvement.

- Un rôle notoire pour la promotion de l'emploi

Les associations de quartier génèrent une offre d'emplois dont l'ampleur diffère selon le dynamisme et le champ d'action de chacune. Ce sont les associations qui s'occupent de la sécurité et de la gestion des équipements collectifs qui embauchent le plus de main-d'œuvre. Par exemple, les comités de quartiers informels font appel à un nombre élevé de salariés pour assurer la sécurité des habitations et la propreté de l'environnement.

Le soutien apporté par les pouvoirs publics au mouvement associatif et la levée des obstacles qui gênent son développement sont de nature à accroître ces créations d'emplois.

- Le développement d'une culture participative

La participation des populations à la gestion de leurs affaires est actuellement reconnue comme un gage de sécurité, de stabilité sociale et de développement. Les associations, en jouant un rôle notable d'éducation à la base, consolident le corps social et renforcent les mécanismes de solidarité et d'entraide. Ce sont de véritables écoles d'apprentissage d'une culture de vie collective, de citoyenneté et de démocratie.

Les insuffisances qui affectent le mouvement associatif n'en sont pas moins nombreuses et graves :

- Un statut juridique ambigu

Sur le plan juridique, les amicales sont régies par le dahir de 1958 instituant la liberté d'association. La déclaration préalable que ce texte impose a tendance à revêtir la forme d'une demande pure et simple d'autorisation (5), puisqu'aucun délai n'est fixé aux autorités pour prendre acte de cette déclaration. La délivrance d'un récépissé de dépôt est certes prévue, mais, dans la pratique, ce récépissé n'est pas toujours remis sur place. Il devient un moyen de contrôle administratif qui n'exclut pas que la décision des autorités soit dictée par l'opportunité (6). Aucun délai ne leur est fixé pour une telle délivrance. Pour de nombreuses associations, la remise de ce document est constamment différée et certaines ne l'obtiennent jamais.

La neutralité de l'Administration tend cependant à se généraliser, car elle est la condition pour que le mouvement associatif accomplisse le rôle que l'État attend de lui en matière économique, sociale et culturelle et que, *in fine*, il participe à la consolidation des assises de l'État de droit. L'amélioration du statut juridique et institutionnel des associations devient ainsi une priorité. Les textes en vigueur sont appelés à être réexaminés à la lumière des réalités nouvelles et en fonction des objectifs nouveaux que les pouvoirs publics ont fixés aux associations.

(5) Déclaration de l'Organisation marocaine des droits de l'homme, *in Libération*, 15 nov 1995

(6) GHAZALI (A ), Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc, *in Changements politiques au Maghreb*, Paris, Éditions du CNRS, 1991, p 243

- Un mouvement dispersé

Les différentes associations qui opèrent dans la ville « réglementaire » n'entretiennent entre elles aucune relation formelle; elles n'échangent pas leurs expériences, ne débattent pas ensemble de leurs difficultés et ne coordonnent pas leurs efforts en vue de faire connaître leurs revendications. Or, le besoin de coordination nous a été exprimé à l'occasion de multiples entretiens que nous avons eus avec les responsables d'associations actives. Certains de ceux-ci ont pris des initiatives en ce sens, mais celles-ci ont vite échoué sur la réticence des pouvoirs publics qui craignent plus que tout la structuration du mouvement associatif. Des liens informels existent pourtant entre certaines associations, favorisés par la proximité géographique ou la sensibilité politique, mais ils demeurent généralement rares et occasionnels.

- Les effets pervers des défaillances de quelques expériences de gestion urbaine par des associations

L'ambiguïté du statut juridique des amicales, les rapports confus que les associations de quartier ont établis avec les pouvoirs publics et le manque de contrôle qui en résulte, ont été exploités par certains responsables associatifs pour servir des stratégies individuelles, par exemple en détournant à leur profit des fonds de la communauté. Ces malversations financières ont eu des effets très négatifs sur le désir d'adhésion des habitants, désormais méfiants à l'égard de toute initiative collective. Pour vaincre ces réticences, les dirigeants doivent faire preuve d'une grande rigueur et d'une réelle transparence dans la gestion des ressources publiques. Pour rassurer leurs adhérents, se prémunir contre toute dérive financière, certaines associations ont créé des comités de contrôle et de suivi. Mais la situation reste tendue dans les quartiers où les habitants assistent, désemparés, aux pratiques déviantes de quelques dirigeants de certaines associations.

- L'insuffisance des moyens d'encadrement et d'appui : les limites du bénévolat

Les amicales de quartier sont livrées à elles-mêmes, notamment celles qui opèrent dans le domaine de la gestion urbaine et qui sont les plus nombreuses. Alors qu'elles offrent à la collectivité de grands services, elles ne bénéficient d'aucun soutien spécifique, tandis que leurs besoins en matière d'encadrement technique et humain ne cessent d'augmenter. Les pouvoirs publics devraient se doter d'une réelle structure d'écoute et d'appui aux associations de quartier. Or, pour l'instant, la création et la gestion des amicales restent l'affaire des seuls habitants. En dépit de leur enthousiasme et de la bonne volonté de la plupart des dirigeants, les associations sont confrontées à des difficultés inhérentes à la gestion du quotidien; celle-ci exige un potentiel élevé en hommes et un effort permanent. La plupart des associations n'ont pas les moyens nécessaires pour engager des salariés – en particulier celles qui œuvrent dans les quartiers populaires – afin d'assurer une présence permanente et une gestion adéquate. Le bénévolat a pourtant ses limites!

En matière de formation, les besoins sont aussi très grands. La mise en place d'un système de formation destiné au personnel associatif s'avère cruciale; il serait en particulier indispensable d'informer des mécanismes et des

procédures de régularisation tous les cadres et bénévoles qui agissent dans les associations s'occupant de l'équipement des quartiers clandestins, et d'initier aux méthodes de la gestion participative les responsables des autres catégories.

- Les risques de politisation

Les militants politiques jouent un rôle non négligeable dans le développement du mouvement associatif. Nombreuses sont les associations qui ont vu le jour à la suite des initiatives de tel ou tel homme politique et qui ont pu résister aux multiples pressions qui s'exercent sur elles grâce à la protection que leur procurent les partis politiques. Aujourd'hui, parmi les leaders du mouvement, les éléments politisés occupent souvent la première place. Toutefois, la politisation excessive du mouvement conduit fréquemment à des déviations lourdes de conséquences. Quand les conflits politiques qui surgissent dans un quartier sont transposés au sein de l'association, l'activité de celle-ci se trouve paralysée et son influence auprès des habitants affaiblie.

\*

\*\*

Le développement des amicales de quartier interpelle aujourd'hui les gestionnaires de la ville et les interroge quant à la place que ces associations d'habitants doivent occuper pour la gestion des villes. En effet, le renforcement de leurs capacités, la reconnaissance de leur rôle comme intermédiaires et partenaires ainsi que celle de leur autonomie sont autant de facteurs susceptibles de garantir l'efficacité de leur action. Mais la réalisation de ces conditions ne va pas de soi, car elle inquiète les pouvoirs publics.

Pourtant, face à l'ampleur des problèmes, les pouvoirs publics admettent de plus en plus fréquemment leur incapacité à maîtriser seuls la problématique du développement social « durable » des villes et la nécessité où ils se trouvent de dégager des voies nouvelles et des moyens nouveaux pour favoriser une participation accrue des citoyens à la gestion de la cité.

Un développement urbain « durable » passe inéluctablement par l'amélioration du niveau de participation des habitants. Les associations de quartier se sont révélées un cadre propice pour réaliser cet objectif, car elles permettent la mobilisation des habitants autour d'objectifs concrets.

Toutefois, la création et le développement des associations de quartier ne peuvent signifier la démission des pouvoirs publics et le transfert de leurs devoirs sur les populations. Les associations ne sont en tout cas aucunement en mesure de se substituer à l'État tant qu'il exerce un rôle prééminent de régulation et d'intégration. Quel que soit le caractère sélectif de son intervention en terme d'équité, son rôle est en effet irremplaçable. Une éventuelle démission de l'État compromettrait gravement des équilibres sociaux urbains déjà fragilisés par la crise économique et financière et risquerait de créer un vide dangereux.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMEUR (M.), FILALI BELHAJ (A.), 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives. Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains*. Rabat, coll. du Centre d'Études et de Communication de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre, PGU-Maroc, 112 p.
- GHAZALI (A.), 1991, Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc, in *Changements politiques au Maghreb*, Paris, Editions du CNRS, p. 243-260.
- Ministère de la Population et US-AID, février 1996, *Renforcement des ONG pour la démocratisation et le développement durable au Maroc, une enquête sur les ONG*. Rapport élaboré dans le cadre du Projet de Soutien aux Institutions Démocratiques (DIS), Rabat, 75 p., (doc. ronéo).
- NACIRI (M.), 1994, juin, *Quelle gouvernance pour la réhabilitation de la Médina de Fès ?*, Rabat, texte non diffusé, ronéo.
- SAAF (A.), 1992, L'hypothèse de la société civile au Maroc, in *La société civile au Maroc, Signes du présent*, numéro spécial, [1], Rabat, SMER édit., p. 11-24.
- SMAOUN (S.), 1994, *Réflexion sur la société civile. La société civile au Maroc à travers l'exemple associatif*. Mémoire de DEA, IEP, Aix-en-Provence, 10 p.
- 1995, *Réflexion sur la société civile*. Document : *Les ONG et la ville au Maghreb*, Actes du Séminaire de Rabat.



# LE RÔLE DES AMICALES DANS LE FONCTIONNEMENT ET LA RESTRUCTURATION DES QUARTIERS D'HABITAT CLANDESTIN AU MAROC

**Abdelghani ABOUHANI\***

Les années quatre-vingt ont certainement constitué une période particulière de l'histoire urbaine récente du Maroc, en ce sens que les problèmes urbains y ont occupé une place centrale sur la scène politique. Depuis les émeutes urbaines de 1981 (1), la question urbaine revient avec une insistance particulière tant dans les discours gouvernementaux que dans ceux des partis d'opposition. Progressivement, la ville et ses marges sont devenues un lieu d'affrontement majeur entre l'Administration et les populations.

A partir du début de la précédente décennie, les quartiers populaires ont en effet polarisé l'attention du pouvoir administratif. En témoigne le nombre croissant d'enquêtes et d'études commanditées par les ministères de l'Intérieur, de l'Urbanisme et de l'Habitat, pour mesurer le poids démographique de ces quartiers, analyser la façon d'habiter et de s'organiser des habitants, suivre les mouvements d'opinion, décrypter leurs habitations et leur aptitude à participer ou non à d'éventuelles restructurations de ces quartiers.

Résidant en marge de la ville et dépourvus de tout élément de vie citadine, les habitants de ces quartiers scrutent l'action de l'État; la moindre intervention de celui-ci, telle la simple pose d'un câble électrique ou la construction d'une fontaine, est interprétée comme un début de reconnaissance du quartier par l'Administration, comme l'amorce d'une intégration à la ville.

Cependant, le processus d'équipement de ces quartiers est très lent. Très souvent, l'Administration souffle le chaud et le froid en alternant, en fonction de la conjoncture sociale et de la nature politique des conseils communaux en place, promesses d'équipements et menaces de destructions. Dans bien des cas, elle se contente d'entourer les quartiers populaires de bâtiments administratifs ou, plus simplement encore, de murs, tout en différant leur équipement à une échéance indéterminée.

---

\* Professeur de Sciences Politiques, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat.

(1) Les émeutes urbaines de 1981 coïncident avec les premières mesures du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Le gouvernement de l'époque décida d'augmenter les prix des denrées alimentaires de base d'un taux variant entre 14 et 77 %. Ces augmentations suscitèrent de vigoureuses critiques de la part des partis d'opposition et des syndicats. Pour désamorcer le mécontentement social, le gouvernement réduisit de moitié les augmentations envisagées. Mais la Confédération Démocratique du Travail (CDT) continua de réclamer leur annulation. Sans réponse de la part du gouvernement, elle appela à la grève générale le 20 juin 1981. Celle-ci fut massivement suivie à Casablanca, où elle dégénéra rapidement en une série d'émeutes d'une rare violence, en particulier dans les bidonvilles des Carrières Centrales, à Derb Ghalef, Sidi El Bernoussi, à Sbata et sur la route de Médiouna. Sur ces émeutes, voir *Le Monde* du 27 juillet 1981, ainsi que J.-F. Clement, 1992. Les tensions urbaines au Maroc, in J.-C. Santucci (ed.), *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la modernité ?*, Paris, Éditions du CNRS, p. 393 et sq.

Pour accélérer l'équipement de leur quartier et se prémunir contre les menaces de destruction, les habitants ont alors commencé à s'organiser en associations. Le mouvement associatif dans les quartiers populaires est, par conséquent, un phénomène relativement récent. Il remonte à la fin des années soixante-dix et il est la conséquence d'une mutation profonde intervenue dans la forme et la composition socio-professionnelle des quartiers périphériques.

Si le type d'urbanisation qu'a connu le pays jusqu'à la fin des années soixante se caractérise par la prolifération des bidonvilles, un nouveau type d'urbanisation se développe spectaculairement à partir du début des années soixante-dix : il s'agit de l'habitat clandestin en dur, qui abrite actuellement plus d'un million et demi d'habitants. A la différence des bidonvillois, ces « nouveaux pauvres » (2) sont pour la plupart propriétaires de leur lot de terrain et ont même surmonté leur rez-de-chaussée d'un à deux niveaux. En outre, le profil sociologique des habitants de ces quartiers est totalement différent : si le bidonvillois survit souvent grâce à l'économie informelle, l'habitant des quartiers clandestins est soit un fonctionnaire, soit un artisan, soit un travailleur immigré à l'étranger, soit un militaire. Enfin, si les bidonvillois sont prédisposés à quitter leur bidonville, les habitants des quartiers clandestins font tout ce qu'ils peuvent pour rester là où ils sont : achat d'un lot, construction en béton armé, branchement au réseau d'eau potable, d'égout et d'électricité, lorsqu'ils existent... Cela explique l'acharnement de ces habitants à défendre leur quartier. Le phénomène associatif est donc consécutif des transformations sociales qui ont affecté la stratification sociale en milieu urbain, transformations dont l'un des effets principaux a été la concentration des tranches inférieures des classes moyennes aux marges des agglomérations urbaines.

Ces « nouveaux pauvres » se sont installés avec des visées bien précises : réaliser ici ce qu'ils n'ont pu faire au centre-ville – d'où nombre d'entre eux proviennent –, échapper aux incertitudes du rapport locatif, devenir propriétaires de leur logement, voire même essayer d'en tirer un revenu supplémentaire en développant un commerce ou en louant le rez-de-chaussée. Car, à la différence de ce qui se passe dans un bidonville, la construction d'un logement dans un quartier clandestin représente des années d'épargne.

Dès lors, la défense du quartier contre d'éventuelles destructions, son équipement en eau potable, égout, électricité, voirie et son intégration à la ville constituent les revendications majeures des associations de quartiers populaires.

L'enjeu des luttes entre les associations et les Administrations locales concerne, d'une part, la détermination des sources de financement des travaux d'équipement et de réaménagement du quartier et, d'autre part, la limitation

(2) L'expression « nouveaux pauvres » désigne en réalité les tranches inférieures des classes moyennes (instituteurs, petits fonctionnaires, artisans, militaires) durement frappées par l'inflation et ayant subi de plein fouet le renchérissement des valeurs foncières durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ces catégories se trouvent ainsi « déclassées » spatialement ; elles vont se révéler être, de ce fait, les acteurs les plus dynamiques du mouvement associatif dans les quartiers périphériques. En raison de leur niveau d'instruction relativement élevé, elles se positionnent aussi comme les interlocuteurs privilégiés de l'Administration.

au maximum des destructions. Selon le poids des associations, l'efficacité de leur pression, la présence ou non en leur sein d'influents propriétaires, l'équipement du quartier peut en effet être soit à la charge des habitants soit à celle de l'Administration.

Les associations des quartiers populaires ne présentent pas le même profil. Certaines se sont fixées comme objectif principal d'équiper elles-mêmes leur quartier (cf., *infra*, I); d'autres ont pour but d'empêcher les destructions, de faire supporter à l'Administration le coût de l'équipement et d'étendre l'habitat clandestin (cf., *infra*, II).

## I. Les associations visant l'équipement du quartier

### A. Les objectifs

Dans les périphéries populaires de Fès et de Khémisset, les associations qui s'y sont constituées se sont assignées comme tâche essentielle l'équipement et le réaménagement de leur quartier. Ainsi l'article 3 du statut de l'Amicale (3) d'équipement de Montfleuri, à Fès, précise que l'objectif de l'association est d'assurer :

- 1 – l'équipement nécessaire du quartier ;
- 2 – l'application du plan d'aménagement de la zone ;
- 3 – l'élaboration de l'étude technique nécessaire à la réalisation de l'assainissement et de la voirie principale ;
- 4 – l'installation d'un collecteur supplémentaire et son branchement sur le réseau général de la ville de Fès ;
- 5 – le revêtement des voies.

De même, à Khémisset, dix-sept amicales ont été explicitement créées dans le but de mettre fin à l'habitat clandestin en dotant les quartiers périphériques des équipements d'infrastructures : voirie, assainissement, égout, eau potable, électricité.

A Sidi Moussa, à Salé, les Amicales se sont fixées quatre objectifs :

- 1 – participer à toutes les activités sociales susceptibles d'améliorer les conditions de vie dans le quartier ;
- 2 – établir des liens entre la population d'une part, les autorités locales et le conseil municipal d'autre part, en vue d'expliquer à ces derniers les problèmes du quartier ;
- 3 – organiser des activités artistiques et sportives et participer aux festivités organisées à l'occasion des fêtes nationales ;
- 4 – s'interdire toute activité religieuse et politique au sein de l'Amicale.

---

(3) Le terme « Amicale » est la traduction du mot arabe *widadiyat*. Celui-ci est, d'un point de vue juridique, le synonyme d'association. Dans le langage courant, toutefois, le terme association présente une certaine connotation revendicative, c'est un terme politiquement marqué ; au contraire, le mot amicale renvoie à une organisation aux objectifs ponctuels, circonscrits dans le temps et l'espace, dépolitisée. C'est pourquoi l'Administration a toujours préféré le second au premier !

### ***B. La composition socio-professionnelle des Amicales d'équipement***

A Khémisset, les associations de quartier regroupent surtout des militaires, des fonctionnaires, des artisans, des agriculteurs et des travailleurs marocains à l'étranger (TME). C'est ainsi que l'Amicale de Hay Saâda comporte, parmi ses seize adhérents, sept militaires, un fonctionnaire, trois artisans, deux agriculteurs, deux TME et un commerçant. Leur revenu moyen se situe autour de 1 500 DH par mois et la plupart d'entre eux ont déclaré disposer d'une épargne qui leur permet de participer aux éventuelles opérations d'aménagement du quartier.

A Montfleuri, à Fès, l'Amicale regroupe surtout des TME (32 %) et de petits fonctionnaires (26 %). Mais on trouve également parmi ses membres des lotisseurs clandestins professionnels, spécialisés dans l'achat de superficies moyennes et qui alimentent régulièrement le marché foncier en petits lots de 60 à 100 m<sup>2</sup>, ainsi que des promoteurs-constructeurs clandestins qui vendent, quant à eux, des logements déjà construits.

A Sidi Moussa (Salé), les adhérents des Amicales sont pour la plupart – 63 % – d'origine urbaine : 20 % travaillent dans le secteur industriel, 16,9 % dans le BTP et 16,1 % dans la fonction publique.

### ***C. Le mode de fonctionnement des Amicales***

Les Amicales des quartiers populaires ont été créées sur la base des dahirs de 1917, relatif, aux associations syndicales de propriétaires urbains et de 1958 relatif aux libertés publiques.

L'Amicale est composée de l'ensemble des propriétaires de lots de terrains ou de logements construits situés dans la zone de réaménagement. L'Assemblée générale regroupe tous les adhérents et se réunit une fois par an. Des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu à la demande de ses membres. La convocation de l'Assemblée générale est effectuée soit par le président, soit par ses deux suppléants, soit par le Secrétaire général, 15 jours avant la tenue de la réunion.

Les attributions de l'Assemblée générale sont limitées à l'examen des questions relatives à l'équipement de la zone et il lui est expressément interdit de se mêler des autres problèmes de la ville. L'Assemblée prend ses décisions à la majorité des voix.

Quant au bureau de l'Amicale, il est composé de sept, neuf ou treize membres. Outre le président, il comprend le Secrétaire général et son suppléant, le Trésorier et son adjoint ainsi que des conseillers. Le président est élu à la majorité absolue des voix. Quant aux autres membres, ils sont élus à la majorité simple. Le président représente l'Amicale et effectue les retraits d'argent du compte ouvert à la Trésorerie générale, comme il peut ouvrir un nouveau compte dans une autre banque, après accord du bureau.

Tout membre de l'Amicale doit s'acquitter des droits d'adhésion et des droits d'équipement, calculés en fonction de la surface de la propriété qu'il possède. La parcelle ou l'habitation ne peut être reliée au réseau d'égout, eau potable, électricité qu'après acquittement de ces droits. La contribution de chaque propriétaire est calculée par le bureau de l'Amicale, en collaboration

avec les administrations concernées. L'Amicale peut recourir en cas de besoin à l'assistance d'experts en matière de droit de l'urbanisme ou de comptabilité (4).

C'est l'Amicale de Montfleuri à Fès qui, sans aucun doute, possède l'organisation la plus élaborée. Elle s'est dotée de structures qu'on ne trouve nulle part ailleurs. En effet, à côté des différents organes de l'Amicale, fonctionnent quatre commissions spécialisées :

- la commission de l'information ;
- la commission technique ;
- la commission du contrôle de l'urbanisation ;
- la commission chargée des relations avec les différentes Administrations (5).

*a. La commission de l'information a un triple objectif*

- Elle vise, en premier lieu, à informer les habitants sur les inconvénients de l'habitat clandestin et à vulgariser les procédures et les démarches administratives à effectuer pour inciter la population à se conformer aux règlements d'urbanisme (6).

- Elle vise, en deuxième lieu, à s'informer sur les tendances de l'opinion du quartier pour encourager l'action des groupes dont les initiatives renforcent le réaménagement du secteur.

- Enfin, elle a constitué une banque de données sur l'ensemble des mécanismes qui régissent les lotissements et l'habitat clandestin, et ce pour permettre à l'Amicale de mener une réflexion approfondie sur les alternatives possibles.

« C'est à partir du travail de cette commission qu'il fut possible de tracer, avec le bureau, les programmes et les démarches à entreprendre en vue de la résolution des différents problèmes posés » (7).

*b. Les commissions techniques*

Ces commissions sont au nombre de trois :

- la commission chargée des infrastructures d'assainissement et de voirie ;
- la commission chargée de l'équipement en réseaux d'eau potable, d'électricité ainsi que de l'éclairage public ;
- la commission d'hygiène.

Ces trois commissions doivent dresser l'état des problèmes du quartier en les hiérarchisant et en proposant à l'Amicale des solutions et un échéancier de réalisation.

---

(4) FILALI BELHAJ Abdelaziz, *L'amélioration de l'environnement de l'habitat par l'intégration des lotissements non réglementaires : le cas de Montfleuri à Fès*. Communication au Colloque : Bidonville et habitat clandestin dans le Monde arabe, Rabat, 1985, Ligue Arabe et INAU (document non publié)

(5) FILALI BELHAJ Abdelaziz, communication citée

(6) *Ibid*

(7) *Ibid*.

### *c. Les autres commissions*

A côté de ces commissions spécialisées fonctionnent deux autres commissions : celle chargée du contrôle de l'urbanisation – elle doit notamment prévenir le développement des lotissements clandestins – et celle chargée des relations avec les différentes administrations locales, qui doit surtout prendre les contacts nécessaires avec la Municipalité, les régies d'eau et d'électricité, pour établir la programmation des équipements qui sont à leur charge.

A Sidi Moussa, les amicales, en raison de leur nombre fort élevé, ont décidé de se regrouper dans une confédération d'amicales appelée la « Confédération sociale de Sidi Moussa », créée en 1987, sur la base du dahir du 15 novembre 1958 relatif aux associations. La Confédération coiffe tout le territoire du 4<sup>e</sup> arrondissement urbain de la municipalité de Salé.

Sur la plan organisationnel, l'organe essentiel de la Confédération est constitué par l'Assemblée générale qui vote les statuts et désigne les membres du bureau, y compris le président.

Le droit d'adhésion à la Confédération est limité au président des Amicales qui existent déjà ou qui viennent d'être créées.

Le bureau de la Confédération comprend :

- le président et deux vice-présidents ;
- le secrétaire général et son adjoint ;
- le trésorier et son adjoint ;
- les conseillers.

L'ordre du jour des différentes réunions de la Confédération est fixé en collaboration avec l'autorité locale qui participe aux débats et se fait représenter par le caïd du 4<sup>e</sup> arrondissement. La mission essentielle de la Confédération est de traiter les affaires communes. Juridiquement, elle est le représentant unique et légitime des amicales auprès des autorités locales, du conseil municipal et des populations concernées. En effet, le rôle principal de la Confédération consiste à prévoir l'indemnisation des propriétaires des constructions qui seront démolies lors de la restructuration du quartier de Sidi Moussa.

### ***D. Le financement des équipements de quartier***

- A Montfleuri, le propriétaire de chaque parcelle doit payer au bureau de l'Amicale 20 DH par m<sup>2</sup> à titre de participation à la réalisation des réseaux principaux de voirie, d'assainissement, d'eau potable et d'éclairage public. En outre, l'équipement interne de la parcelle (8) est réalisé directement par les habitants.

Les lotissements nouvellement réalisés ou ceux restructurés sont grevés d'une hypothèque au profit de l'État pour garantir le règlement de leur participation au coût de l'équipement. Cette hypothèque ne sera levée que lorsque le lotisseur aura réglé l'équivalent de 80 000 DH par hectare.

---

(8) L'équipement en infrastructures nécessite d'une part le branchement de chaque parcelle aux différents réseaux et d'autre part l'« équipement » de la parcelle (tuyauteries diverses, câblage électrique, robinetterie, etc.) afin que ces réseaux soient efficaces.

L'Administration a, par la suite, ramené cette somme à 10000DH pour favoriser les lotissements réglementaires. Quant aux constructions neuves, leurs propriétaires doivent verser à l'Administration 500 DH pour l'obtention du permis d'habiter.

Enfin, chaque adhérent paye à l'Amicale une cotisation de 100 DH. Les fonds sont versés sur un compte bancaire ouvert au nom de l'Amicale à la Trésorerie Générale.

- A Khémisset, les Amicales perçoivent, pour financer les travaux d'équipement, des taxes auprès des adhérents. L'Amicale Tadamoun, par exemple, qui regroupe des habitants de Douar Serghini, prélève une cotisation composée de deux éléments distincts : une taxe forfaitaire de 510DH et une taxe proportionnelle à la superficie du terrain occupé d'un montant de 10DH par m<sup>2</sup>. Le paiement de la taxe forfaitaire donne droit à la carte d'adhérent et au plan de la future maison à construire.

Chaque Amicale engage un géomètre pour effectuer le relevé topographique du terrain et dresser un plan de lotissement avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de la Municipalité. Lorsque cette formalité est accomplie, on procède au regroupement de toutes les parcelles, à leur équipement et aux opérations de bornage des lots. L'Amicale redistribue à ses membres les terrains après avoir prélevé une certaine fraction de la superficie totale qui sert pour partie aux emprises des voiries et dont l'autre partie est vendue sous forme de lots, le montant de la vente étant utilisé par le bureau de l'Amicale pour financer différents travaux d'équipement et d'aménagement.

Ce prélèvement peut représenter de 20 à 30 % de la superficie de la parcelle. Le plan de restructuration du quartier a fixé la dimension des lots à 100m<sup>2</sup>. Les propriétaires dont les parcelles sont de superficie inférieure à ce seuil doivent soit acheter le complément nécessaire s'ils veulent construire, soit vendre leur parcelle à l'Amicale.

- A Sidi Moussa, les ressources des Amicales sont constituées essentiellement par les cotisations de leurs membres.

Quant à la Confédération des Amicales de Sidi Moussa, elle dispose de ressources beaucoup plus variées, puisqu'elle bénéficie de la cotisation des Amicales membres, de dons de sympathisants et de toutes personnes intéressées par l'action de la Confédération, ainsi que de la contribution de tous les propriétaires du 4<sup>e</sup> arrondissement dont le montant est fixé à 25 DH le m<sup>2</sup> de plancher.

Un membre paye sa cotisation à l'occasion de son adhésion. Le montant de celle-ci est symbolique et la plupart des membres n'ont guère payé plus de 200 DH. En fait, la Confédération ne compte véritablement ni sur les cotisations ni sur les dons. Elle est forte surtout de la contribution des propriétaires. Néanmoins les acquéreurs de lots ont toujours manifesté une vive opposition à cette contribution. Pour eux, en effet, la régularisation ne devrait jamais s'accompagner de destructions. Elle devrait conduire uniquement à équiper l'existant. Pour recouvrer cette contribution, la Confédération doit donc faire appel à l'autorité locale, qui exerce des pressions sur les propriétaires pour les obliger à se brancher sur le réseau d'électricité et d'eau potable. Plusieurs

bornes-fontaines ont été autoritairement fermées; et les ménages ne peuvent être branchés que s'ils s'acquittent de leurs obligations vis-à-vis des Amicales et s'ils versent la contribution à la Confédération. En définitive, la Confédération a réussi à collecter 3 000 000 DH environ.

### ***E. Les résultats de l'action des Amicales***

- A Khémisset, les résultats de l'action des Amicales sont variables d'un douar à l'autre. Certaines, comme Najah, Izdihar, Qods, El Amal II et III, Rjaa Fellah sont parvenues à équiper à 80 % leurs terrains; d'autres ont à peine entamé l'équipement de leur quartier, comme celles de Hay Saâda par exemple.

Mais, dans le domaine de la régularisation foncière, que ce soit à Khémisset ou ailleurs, l'action des Amicales a complètement échoué. En effet, la plupart des terrains sur lesquels s'est développé l'habitat clandestin sont immatriculés, tandis que pratiquement aucune transaction ayant été à l'origine des lotissements clandestins n'a été reportée sur les livres fonciers. Il en résulte le paradoxe suivant : les propriétaires légaux ne sont plus en possession de leur terrain puisqu'ils les ont vendus, et les occupants des parcelles n'ont pas de titre de propriété légalement reconnu puisqu'ils n'ont pas fait inscrire leur acte d'achat sur les livres fonciers.

Devant la complexité de la situation foncière, l'Administration locale a décidé de ne plus autoriser la création de nouvelles Amicales.

- A Montfleuri, à Fès, l'Amicale a par contre obtenu, depuis sa création à la fin des années soixante-dix, des résultats relativement remarquables. Sur le plan foncier, l'Amicale y a entamé la régularisation des lotissements clandestins en adaptant la carte foncière initiale à la situation actuelle du quartier. En outre, un projet de plan d'aménagement a été élaboré par le service d'Urbanisme, qui intègre l'ensemble des lotissements clandestins et détermine la destination des secteurs non urbanisés. Pour l'équipement en infrastructures, l'Amicale a investi 90 à 95 % de ses ressources, soit plus de 6 000 000 DH, une somme élevée. Tout le quartier a ainsi pu être doté d'un réseau d'assainissement et l'Amicale a pu réaliser l'essentiel des voiries prévues par le plan d'aménagement. En matière d'équipements sociaux et éducatifs, l'Amicale a suscité la création de mosquées, de jardins d'enfants, et a rendu possible l'ouverture de deux cabinets de médecins ainsi que d'une pharmacie. L'Amicale tente également de promouvoir les activités sportives et artistiques (9).

- A Sidi Moussa, les résultats obtenus par les Amicales varient selon les domaines sur lesquels elles sont intervenues. La commission de régularisation a examiné 41 dossiers dont 22 seulement ont été approuvés.

La part élevée de dossiers rejetés – presque 50 % – s'explique par plusieurs raisons :

- dans certains cas, le conseil municipal exigeait que certains lots soient réservés à des places publiques ou à des espaces verts, ce qui posait la question de l'indemnisation des propriétaires de ces lots ;

---

(9) FILALI BELHAJ Abdelaziz, communication cit



– dans d'autres cas, la dimension des lots ne respectait pas les dispositions du règlement de voirie, notamment celles relatives à la superficie des lots (fixée à 60 m<sup>2</sup> minimum). A partir de 1989, ce seuil a été ramené à 50 m<sup>2</sup>, ce qui n'a pas permis de mieux régler le problème, puisque de nombreux lots avaient une superficie encore inférieure à ce seuil.

Une fois le dossier de régularisation approuvé par le conseil municipal, la réalisation des travaux d'équipement peut être engagée. Néanmoins rares sont les Amicales qui ont achevé ces travaux. Ainsi, sur les 22 lotissements approuvés, il n'y en a que huit pour lesquels les travaux d'équipement ont été réceptionnés. La raison principale en est que de nombreuses Amicales sont confrontées à des problèmes financiers, dus en particulier au refus des propriétaires des lots construits de verser leur quote-part pour ces travaux d'équipement. Les mesures contraignantes imposées par l'autorité locale n'ont pas produit les effets attendus. Elles n'ont été suivies d'effet que pour un petit nombre de propriétaires.

Pour la restructuration, la Confédération des Amicales de Sidi Moussa a collecté près de 3 000 000 DH. En 1990, elle a procédé à la démolition et à l'indemnisation des propriétaires de 15 constructions (cinq ne comportant qu'un rez-de-chaussée et dix étant de type R+1). Il s'agissait d'une bande d'habitations accolées à l'aqueduc et qui se trouvaient dans le lotissement «Berjali» géré par l'Amicale «Badr». L'opération de destruction a été évaluée à 1 900 000 DH. Ce total comprend les frais de démolition (90 000 DH) ainsi que les indemnités versées aux habitants, calculées sur la base de 900 DH/m<sup>2</sup> (chaque ménage concerné a ainsi touché entre 41 251 DH et 125 520 DH).

Mais il reste encore à démolir 245 autres logements situés soit sur la zone de protection de l'aqueduc, soit sur le tracé de voies principales ou de dessertes prévues par le plan d'aménagement. Jusqu'à présent, la Confédération n'est pas parvenue à réunir les moyens suffisants pour entamer l'exécution de cette partie du plan de reconstruction.

Cette prise en charge par les habitants du réaménagement de leur quartier ne s'est pas faite sans interventions de l'Administration. En effet, l'une des spécificités majeures des Amicales d'équipement réside en ce qu'elles ont été créées à l'instigation de l'Administration locale. Elles constituent en quelque sorte un instrument qui permet à la fois de réaménager le quartier et de faire supporter aux habitants la quasi-totalité des frais de l'opération. Les Amicales d'équipement représentent donc une tentative de reprise en main du quartier par l'Administration, laquelle, en contrepartie de la reconnaissance du quartier, oblige les habitants à financer son aménagement. Une autre spécificité des Amicales de ce type tient à ce qu'elles n'ont pu se constituer que là où l'assise foncière des quartiers est extrêmement émiettée. A Fès comme à Khémisset, l'habitat clandestin s'est développé en provoquant un fractionnement de la propriété foncière en milieu rural, les parcelles ne dépassant pas 1 ha en moyenne. Se trouvant en face d'une multitude de propriétaires sans défense, l'Administration a pu augmenter le niveau de ses exigences. Par contre, à Salé, la présence de grands propriétaires a permis de limiter les pressions de l'Administration et de restreindre ses exigences.

## II. Les Amicales comme groupes de pression

C'est à Hay Inbiat et Kariat Oulad Moussa (périphérie de Salé) que ce second type d'Amicale s'est développé sur une grande échelle. Ces associations n'ont pas pour but le réaménagement du quartier, mais la défense de sa structure, en rejetant toute idée de destruction ou de restructuration et en s'efforçant de faire supporter par l'Administration les coûts d'infrastructures au fur et à mesure que l'habitat clandestin s'étend.

Si ce type d'amicale a pu se développer, c'est grâce à l'action des grands propriétaires de la périphérie de Salé qui ont investi leur statut de notables, de parlementaires et de conseillers communaux au service de la promotion foncière clandestine. Ils se sont révélés comme étant de véritables « créateurs de villes nouvelles » non réglementaires : Tabriquet-Nord, qui s'est constitué entre 1975 et 1982, compte aujourd'hui plus de 60 000 habitants et Kariat Oulad Moussa plus de 25 000. Ces vastes zones d'habitat clandestin étaient originellement totalement dépourvues de tous les éléments de l'urbanisme moderne : ni voirie, ni assainissement, ni eau potable, ni électricité. Mais, grâce à l'action des Amicales, leur situation s'est considérablement améliorée. Il convient alors de s'interroger pour comprendre comment s'est opérée une telle transformation que l'Administration a dénommé « régularisation ».

### A. Genèse du processus de « régularisation »

Qui a été derrière le processus de « régularisation » et de création des Amicales? Telle est la question préliminaire, fondamentale, que l'on peut se poser. Pour l'autorité locale, ce sont les petits acquéreurs qui ont pris l'initiative de l'opération, ont constitué des Amicales pour d'abord demander l'équipement des quartiers et ensuite leur reconnaissance par l'Administration. Pour le conseil municipal de Salé, l'initiative procède par contre de l'autorité locale.

Quelle que soit, cependant, la qualité de l'auteur de la décision formelle, l'analyse de la composition des Amicales montre clairement que les initiateurs de l'idée de régularisation sont les grands propriétaires fonciers. Ceux-ci occupent en effet, très fréquemment, les postes de Présidents des Amicales – ils partagent cette fonction avec des fonctionnaires.

Voici le cas d'un propriétaire qui envisage de créer une Amicale sur un terrain dont la plus grande partie n'a pas encore été cédée. La constitution de l'Amicale lui sert comme une garantie pour sécuriser les acquéreurs, dans la mesure où la sécurité des transactions est une question fondamentale dans les quartiers d'habitat clandestin, les acquéreurs n'ayant ni titre légal de propriété, ni, en principe, le droit de construire. C'est, en somme, un procédé pour promouvoir les ventes.

*Statut social des Présidents des Amicales de Hay Inbiat (Tabriquet-Nord)*

Nom de l'Amicale	Secteur couvert	Profession du président
<b>Dar El Hamra</b>	Dar El Hamra	Propriétaire foncier et entrepreneur
<b>Youssef Ben Tachefine</b>	Bled Aouaouda	Fonctionnaire
<b>Cheikh Lemfadal</b>	Cheikh Lamfadal	Propriétaire foncier et fabricant de tapis
<b>Izdihar</b>	Bled Ben Sghir Sahli	Ouvrier
<b>Ameur</b>	Bled Haj Mohamed Touil	Propriétaire foncier
<b>Annasr</b>	Bled Bel Baraka (une partie)	Fonctionnaire
<b>Bel Baraka</b>	Bled Bel Baraka (une partie)	Fonctionnaire
<b>Farah</b>	Bled	Fonctionnaire
<b>Al Hassania</b>	Hay Fourgui	Fonctionnaire

Source . Enquêtes personnelles

Ce sont en effet les grands propriétaires fonciers qui sont les premiers bénéficiaires de la régularisation. Celle-ci leur permet en effet, tout d'abord, de construire leur crédibilité auprès des acquéreurs. En empêchant les destructions, elle sécurise les acheteurs et relance l'achat et la construction. Elle transforme ensuite les petits acquéreurs en moyens de pression sur l'Administration pour obtenir davantage d'équipements. En incitant à la création d'une Amicale et en la présidant, le propriétaire se transforme en porte-parole de la population, ce qui accroît son influence auprès de l'Administration et du conseil municipal. Ne disposant d'aucun titre légal de propriété, la masse des petits acquéreurs se transforme en complice du grand propriétaire, lequel dissimule la défense de ses intérêts derrière ceux de la population. En obtenant davantage de sécurité pour les acquéreurs et d'équipements pour le quartier, le propriétaire valorise en outre ses terrains, ce qui relance la spéculation et fait apparaître les acquéreurs de petites et moyennes superficies comme de nouveaux privilégiés. Le grand propriétaire construit ainsi son image de bienfaiteur ; ainsi s'explique la révérence apparemment étonnante avec laquelle les membres des Amicales parlent de certains propriétaires (10).

D'ailleurs, l'assise territoriale de l'Amicale correspond exactement aux limites de l'ancien titre de propriété avant son morcellement. En l'absence de titres légaux de propriété, les petits acquéreurs sont ainsi maintenus par l'Administration sous la coupe des grands propriétaires, lesquels, au regard de la Conservation foncière, restent les seuls interlocuteurs reconnus. Cette

(10) Un fabricant et vendeur de matériaux de construction nous a déclaré : « Quand je suis venu à Tabriquet-Nord, je ne possédais que 2 000 DH. Cheikh Mansour (il s'agit d'un pseudonyme) m'a dit : « Voici la terre, construis, tu paieras par la suite ; grâce à lui, je suis devenu propriétaire de plusieurs parcelles. Ces gens-là ont permis que les jeunes se logent »

situation crée évidemment des rapports de sujétion, d'allégeance et de compli-  
cité (11).

Mais bien qu'elle ne soit pas le fait de leurs initiatives, la formule des Amicales a été reçue avec beaucoup de soulagement par les habitants. Lancées à un moment où l'Administration, à la suite du renforcement de ses structures (12), agitait la menace de la destruction, les Amicales ont représenté un lieu privilégié de contact et de négociations avec les autorités pour des catégories de populations privées de moyens d'accès aux échelons supérieurs de l'Administration. C'est ce qui explique l'adhésion massive qu'elles ont rencontrée.

D'ailleurs, ce cadre des Amicales correspond parfaitement aux préoccupations des habitants des quartiers clandestins. Créées sur la base du dahir de 1958 relatif aux libertés publiques – et non de celui de 1917 relatif aux associations syndicales de propriétaires urbains –, les Amicales définissent elles-mêmes leurs propres objectifs (13).

Ne possédant pas d'atouts particuliers, les Amicales comptent avant tout sur la force du nombre, puisqu'il suffit d'être propriétaire d'un lot, quelle qu'en soit l'étendue ou la consistance, pour en faire partie. Juridiquement, leur mode de constitution ne présente donc aucune originalité par rapport aux associations de droit commun : elles se dotent, à la suite d'une Assemblée générale statutaire, d'un bureau et elles élisent un président. L'adhésion implique pour chaque membre le paiement d'une cotisation unique et uniforme de l'ordre de 350 DH. Cette contribution constitue généralement l'unique ressource financière des Amicales.

Théoriquement, les Amicales se sont constituées dans un double objectif :

- aménager le quartier ou la fraction de quartier qu'elles couvrent, dans le but de le rendre conforme aux normes urbaines dont l'Administration exige le respect ;
- résoudre le difficile problème des titres fonciers qui portent toujours les noms des anciens propriétaires, ce qui oblige la Conservation foncière, en raison de la rigueur des textes juridiques en vigueur, à considérer l'ensemble des résidents comme de simples occupants de fait.

Le processus de régularisation semble maintenant bien enclenché et de nombreux indices indiquent que les parties en présence s'acheminent vers un compromis. En effet, le fait que des petits acquéreurs, en grand nombre et que ne réunit aucun lien de solidarité, ni tribale, ni géographique, aient accepté de se regrouper en Amicales et de payer une cotisation importante est le signe d'une volonté certaine de mener le processus de régularisation à son terme – c'est du moins ce que pense la quasi-totalité des acteurs.

(11) Dans certains cas, les propriétaires initiaux demandent aux acquéreurs une révision des prix de certaines parcelles vendues pourtant, parfois, plus de vingt ans avant. Mais c'est la mobilisation des acquéreurs que réalisent les grands propriétaires en période électorale en faveur d'eux-mêmes ou des candidats qu'ils soutiennent qui mérite le plus d'être soulignée.

(12) Salé est devenue en 1984 une préfecture autonome, détachée de celle de Rabat.

(13) Par le dahir de 1917, c'est le législateur, par contre, qui fixe les objectifs des associations syndicales de propriétaires urbains et qui fait procéder à des aménagements ou remembrements (art 1)

C'est ainsi qu'entrent en scène deux nouveaux acteurs : l'architecte et le topographe. Engagés par chaque Amicale et pris en charge financièrement par elles, l'architecte et le topographe doivent réaliser conjointement les opérations complémentaires (14) de mise en conformité avec les documents d'urbanisme et d'actualisation des titres à la Conservation foncière. Mais si la mission du topographe paraît relativement bien définie puisqu'il s'agit pour lui de relever les limites des parcelles existantes, celle de l'architecte est beaucoup plus complexe. Appelés pour faire des plans de régularisation, les architectes découvrent en effet, souvent à leur étonnement, les malentendus que recouvre ce concept ; très vite, ils vont être pris entre les feux croisés des différents protagonistes. En effet, dans le conflit qui les oppose, chaque partie a besoin d'arguments techniques pour défendre la conception qu'elle se fait de la régularisation. Chacune demande donc à l'architecte d'exprimer ses intérêts par des plans apparemment neutres. Pour l'Amicale, l'architecte doit non seulement défendre à travers les plans qu'il confectionne l'état existant, lui trouver une rationalité, mais aussi et surtout agir en tant que son porte-parole auprès des Services d'Urbanisme. Car si les grands propriétaires n'éprouvent pas de grandes difficultés pour accéder au bureau du *caid* et pour avoir des contacts plus ou moins réguliers avec les élus, en revanche leurs rapports avec les Services d'Urbanisme sont rares. Cet état des choses explique sans doute l'effacement des Amicales devant les architectes qui restent les seuls interlocuteurs reconnus de ces Services ; ce sont également eux qui suivent la procédure d'instruction du dossier de régularisation auprès de la municipalité (15).

C'est en somme d'une mission de défense et de représentation que l'Amicale a investi son architecte et dont celui-ci, en raison de son mode de paiement (16), est obligé de tenir compte à l'occasion de ses différentes interventions.

A l'inverse, pour les Services municipaux d'Urbanisme, l'architecte au service des Amicales, en raison de son contact étroit avec les populations, se doit de sensibiliser ces dernières au caractère anarchique des quartiers, de leur expliquer l'énormité des irrégularités au regard de la législation sur les lotissements et du droit de la construction et de les convaincre du caractère irrémédiable de certaines destructions.

Tirailé entre des exigences aussi contradictoires, l'architecte est obligé de choisir son camp ; assez naturellement, il opte pour celui qui l'a engagé et le paye, à savoir l'Amicale.

---

(14) En effet, le dahir de 1953 relatif aux lotissements exige du Conservateur foncier qu'il demande au lotisseur, avant de lui présenter d'inscrire tout acte de division à l'intérieur du périmètre urbain, un certificat du Conseil municipal attestant la conformité de l'acte de morcellement à la législation sur les lotissements. C'est ce certificat qui est l'enjeu capital des luttes entre les Amicales, les Services de l'Urbanisme et le Conseil municipal.

(15) Dans l'instruction du dossier de régularisation, l'architecte municipal joue un rôle décisif. Les relations de corps ne sont sûrement pas étrangères à ces liaisons particulières entre architectes municipaux et architectes travaillant pour les Amicales.

(16) L'Amicale paie deux tiers des honoraires lorsque l'architecte achève le plan de régularisation et le relevé des limites des parcelles ; et elle ne verse le tiers restant qu'à l'obtention du certificat de conformité.

## **B. Le blocage**

Ainsi s'explique que, le plus souvent, les plans de régularisation des quartiers clandestins ne soient que des restitutions de l'état du parcellaire existant. Mandaté à l'origine pour concevoir un montage technique permettant la restructuration du quartier, l'architecte se trouve vite engagé du côté de l'Amicale (17) qui l'utilise ensuite comme un moyen de pression supplémentaire. Et, à l'occasion de certaines négociations et en attendant les échéances décisives, les propriétaires fonciers revendiquent le maximum : la défense de l'existant et la levée de l'interdiction de construire. Le blocage actuel découle de ces positions antagonistes. La plupart des demandes de régularisation sont bloquées au niveau des municipalités alors même qu'elles ont reçu des avis défavorables de la part des Services municipaux d'Urbanisme.

Cette situation, qui en étonne d'aucuns, était pourtant prévisible :

- La régularisation de Tabriquet-Nord n'a fait l'objet d'aucun étude préalable de faisabilité et n'a donné lieu à la création d'aucun organe de coordination. Bien des aspects confirment le caractère fortement improvisé du projet. L'ensemble du quartier a été fractionné en lotissements et chaque lotissement a été ramené au titre foncier-mère. Certes, cette opération a permis de reconstituer la carte foncière antérieure, mais elle a surtout conduit l'Administration à traiter chaque lotissement à part. La création d'une Amicale sur les limites des anciens titres fonciers n'a fait que renforcer le morcellement d'une opération qui, pour réussir, aurait dû être conçue globalement.

Désormais, chaque Amicale s'emploie donc à défendre les limites et la configuration de son territoire. Pour sa part l'Administration exige, pour mettre en conformité chaque lotissement, des modifications que les petits acquéreurs n'ont pas les moyens d'opérer et qui, de toute façon, n'ont d'intérêt que si les mêmes exigences sont étendues aux lotissements voisins. La reconstitution de l'ancienne carte foncière n'a fait, en réalité, que renforcer l'influence des propriétaires fonciers initiaux et multiplier les facteurs de blocage.

- Incapable de concevoir une politique globale à l'échelle du quartier (18), ne disposant pas de ressources financières susceptibles d'être spécialement affectées à la régularisation, ne voulant pas poursuivre juridiquement les propriétaires fonciers qui ont été à l'origine de ces morcellements, l'Administration joue principalement sur le sentiment d'insécurité des petits acquéreurs et leur aptitude à la soumission. Mais les ressources des Amicales suffisent à peine à couvrir financièrement les prestations de l'architecte et du topographe. A vrai dire, en ce domaine, nombreuses sont les Amicales qui éprouvent de sérieuses difficultés : détournement de fonds, refus de payer la cotisation de la part de certains membres qui ne voient plus d'intérêt à adhérer à une structure qui n'a, jusqu'à présent, produit aucun résultat, etc.

(17) Cet engagement des architectes, évident par exemple à Tabriquet-Nord (Salé), a été vivement critiqué par certains membres de l'Ordre marocain des architectes.

(18) Nous avons déjà souligné les divergences de vues existant entre les différents intervenants publics au niveau de Tabriquet-Nord. Ajoutons simplement que certains responsables administratifs ne voient même pas l'utilité de la régularisation.

Si le grand propriétaire est protégé par ses appuis administratifs et son statut de notable, le petit acquéreur, lui n'a d'autre solution que celle de se retrancher derrière son insolvabilité.

En raison de ce blocage, les différents acteurs adaptent leurs moyens d'action et redéfinissent leurs objectifs en fonction de la nouvelle situation. Du fait de l'impasse dans laquelle s'est enfermée la négociation, tiraillée entre grands propriétaires et petits acquéreurs, l'Administration a réagi par un durcissement du ton. En 1984-85, elle a décrété l'interdiction de construire (19) et a même procédé à quelques destructions, d'ailleurs toute symboliques, puisqu'elles ne concernaient que des constructions non habitées. Mais la nouvelle équipe provinciale s'est montrée beaucoup plus ferme. Au cours des réunions de travail, la nécessité d'un réaménagement en profondeur du quartier fut nettement soulignée. D'ailleurs, un début de destruction massive a eu lieu à l'ouest de Tabriquet et a concerné les constructions qui bordent la route principale et la voie ferrée Rabat-Tanger. Bien qu'elles aient été opérées sur les marges du quartier, ces destructions ont eu un impact psychologique considérable sur la population.

Mettant à profit cette inquiétude, le Conseil municipal de Salé a tenté d'engager un début de concertation entre l'Administration et les propriétaires, sorte de marché au terme duquel la régularisation et la levée de l'interdiction de construire seraient échangées contre des terrains qui serviraient de support à des équipements dont la présence était jugée indispensable. Rapidement baptisée «aménagement concerté» par les services du ministère de l'Habitat, cette procédure de négociation, mise en œuvre à partir de 1986, avait l'avantage de faire remonter à la surface des tractations qui, jusqu'alors, se déroulaient en coulisses. Elle témoignait également de l'impuissance de l'Administration, puisque celle-ci acceptait désormais de négocier le contenu de normes qu'elle imposait, jusque-là, sans barguigner.

En réponse à cette situation nouvelle, les spéculateurs se redéploierent dans la partie du quartier située au-delà du périmètre urbain dans la zone relevant de la commune rurale de Bouknadel, zone qui constitue le prolongement «naturel» de Tabriquet. Bien que juridiquement soumise au droit de regard de la municipalité de Salé (20), cette zone a enregistré, en conséquence, un essor considérable de la construction clandestine. Depuis que l'interdiction de construire fut décrétée dans la partie sud de la commune, l'ensemble des acteurs de la promotion foncière et immobilière clandestine s'y est déplacé : grands propriétaires, petits et moyens acquéreurs, intermédiaires professionnels, revendeurs d'occasion, agents immobiliers fixes ou itinérants, immigrants et citadins appauvris en quête de logements à la mesure de leurs moyens, TME (21), militaires cherchant un placement dans l'immobilier, etc. Chacun pour sa part et tous ensemble sont en train de rééditer sur une grande échelle l'expérience de Tabriquet-Nord, mais désormais au-delà du périmètre urbain.

(19) Cette interdiction ne concerne que Tabriquet-Nord

(20) Juridiquement, une municipalité a un droit de regard sur les conditions d'utilisation du sol dans toute la zone périphérique qui s'étend à 10 km autour de la ville ; dans le cas d'espèce, toutefois, la commune de Bouknadel refuse obstinément de transmettre au conseil municipal de Salé les dossiers relatifs aux permis de construire qui concernent son territoire

(21) TME Travailleurs Marocains à l'Étranger.

Cette « remontée » des spéculateurs vers le nord n'est toutefois pas du tout une opération improvisée. Bien avant 1984, les grandes familles de Tabriquet-Nord ont procédé à des achats de terrains en périphérie immédiate du quartier. De même, elles se sont mêlées d'une façon très étroite aux opérations électorales qui ont eu lieu ces dernières années – à partir de 1984 et après – dans la commune de Bouknadel, de telle sorte que ce sont précisément des représentants de ces familles qui dominent le conseil communal de cette localité.

En tout cas, le développement de la vente des terrains et de la construction de logements dans l'oued El Khanz (22) a permis d'alléger la tension qui prévaut à Tabriquet-Nord. Cela n'en montre pas moins clairement que la régularisation a complètement raté ses objectifs. Il en résulte le paradoxe suivant : en voulant limiter l'habitat clandestin, la régularisation a conduit à un résultat inverse, à savoir le développement de ce type d'habitat à l'extérieur du périmètre urbain. Tout se passe comme si la promotion foncière clandestine était un moyen de forcer les périmètres urbains à s'élargir pour intégrer les terrains périphériques et les faire passer en zone constructible. Le renchérissement considérable des valeurs foncières suscite des convoitises telles que la législation urbaine n'arrive pas à canaliser les stratégies des acteurs. Dans cette lutte pour accaparer la rente foncière urbaine, force est de reconnaître que les propriétaires fonciers ont pratiqué la politique du fait accompli : en développant la construction illégale et la vente de logements sur une grande échelle, ils ont imposé l'intégration de leurs terrains dans les périmètres urbains, obtenus les équipements, et lorsque la procédure de régularisation fut entamée, ils ont négocié avec les différents acteurs publics (conseil municipal, services de l'Urbanisme, autorités locales) tout en se redéployant au-delà du périmètre urbain.

Dans cet affrontement entre grands propriétaires et Administration, les Amicales ont joué un rôle décisif. C'est en mobilisant les petits acquéreurs et en les organisant en associations que les grands propriétaires fonciers slaouis (23) sont parvenus non seulement à empêcher les destructions, mais aussi et surtout à équiper les quartiers qu'ils ont « généré » et à ouvrir le maximum de terrains agricoles en leur possession à de nouvelles opérations d'urbanisation clandestine.

Ainsi, bien qu'il ne soit pas encore juridiquement régularisé (24), le quartier de Tabriquet-Nord est-il doté de la plupart des équipements d'infrastructures : 80 % des logements sont branchés à l'électricité, au réseau d'égout et à celui de l'eau potable ; seule la voirie « moderne » fait encore défaut.

A Kariat Ouled Moussa, l'association des propriétaires fonciers a obtenu des résultats encore plus impressionnants, puisqu'elle a réussi non seulement à imposer la régularisation du quartier, mais surtout à faire supporter la

(22) Ces constructions sont à l'origine de l'apparition d'un nouveau quartier, appelé Oued Eddahab, qui, aujourd'hui, est situé sur le territoire de la nouvelle commune de Laayayda. Ce quartier, qui prolonge donc Tabriquet-Nord, compte, au recensement de 1994, 80 000 habitants

(23) Slaouis habitants de Salé

(24) Les informations rassemblées pour cet article remontent à 1990. Toutefois, la régularisation de Tabriquet-Nord n'est toujours pas effective en 1998



quasi-totalité de son coût à l'Administration. Un prêt de la Banque Islamique de Développement a permis de couvrir 45 % du coût des équipements, les 55 % restants ayant été financés par un prêt du Fonds d'Équipement Communal ainsi que par le budget de la commune rurale de Bouknadel – celle-ci a assuré le financement de la voirie primaire.

En 1986, un Plan d'aménagement qui régularisait la situation du quartier fut promulgué. Il prévoyait la destruction de plus de 420 maisons. L'Amicale a multiplié les pressions pour réduire la portée de cette prescription. Un arrêté d'alignement fut alors pris en 1987 : il réduisit le nombre des destructions à 120 maisons.

L'Association syndicale des propriétaires fonciers de Kariat Ouled Mousa a été dissoute peu de temps après, puisque son objectif – faire supporter les coûts d'équipement à l'Administration – était atteint. Elle a été remplacée par une Amicale d'indemnisation, composée de deux représentants de chacun des huit secteurs du douar. L'objectif principal de cette nouvelle Amicale est d'obtenir l'indemnisation des 120 ménages dont les maisons devraient être détruites. Une commission d'expertise a évalué le quantum de l'indemnité. Pour les maisons déjà construites, et selon leur niveau de finition, la commission a fixé le montant des indemnités entre 600 et 700 DH/m<sup>2</sup>. Pour recouvrer les coûts d'indemnisation, chaque propriétaire doit verser une cotisation de 15 DH/m<sup>2</sup>.

Ainsi, à Salé, grâce à l'action des Amicales, la participation des populations au financement des équipements d'infrastructures a été réduite au minimum alors que, à Fès ou à Khémisset, les Amicales ont supporté la quasi-totalité des coûts de réaménagement de leur quartier.

### III. Les équipements, un nouvel enjeu politique

Par delà la nature des Amicales, on peut constater, en définitive, que les équipements sont devenus un enjeu considérable des luttes dans la société urbaine. Car si, *a priori*, l'installation d'une borne-fontaine, d'une adduction d'eau potable ou d'une canalisation d'égout, la pose de câbles électriques ou la construction d'un centre de santé, peuvent sembler, vues d'en haut, chose banale, chacune de ces opérations tient dans la chronique locale une place éminente.

En ce point de notre analyse, il convient de souligner l'importance que revêtent les équipements dans l'entretien des allégeances politiques, que ce soit au profit de l'État ou à celui des notables ou des partis politiques. Cette visée, l'État ne cherche guère à la dissimuler; dans les bilans des politiques gouvernementales, les réalisations en matière d'équipements tiennent lieu de critère de mesure de la réussite. C'est pourquoi les journaux gouvernementaux accordent une grande place à la présentation des équipements déjà réalisés, à ceux qui s'inaugurent comme à ceux qui n'en sont encore qu'au stade de la programmation. D'ailleurs, les grandes festivités nationales sont régulièrement ponctuées par des séances d'inauguration de nouveaux services ou établissements publics; elles s'accompagnent d'un cérémonial destiné à la fois à

permettre l'expression de la joie de la population qui les reçoit et la reconnaissance de sa gratitude envers l'État.

C'est que les équipements jouent un rôle déterminant dans la formation et le développement du pouvoir notabiliaire ; ils sont un élément décisif pour la compréhension des rapports de pouvoir qui s'établissent dans les quartiers d'habitat clandestin. En effet, l'exigence d'équipements constitue la substance de la plupart des mouvements revendicatifs dans les quartiers périphériques. C'est par rapport à eux que se déterminent les attitudes politiques de leurs habitants, quand bien même la précarité de leur situation les empêche de donner à leurs revendications toute coloration politique. D'ailleurs, le premier souci des Amicales est d'affirmer leur vocation non politique. N'ayant pas de titres de propriété légalement reconnus, les petits acquéreurs préfèrent s'aligner derrière le grand propriétaire foncier, et le soutenir. Et c'est en fonction de la capacité de ce dernier à répondre à leurs demandes qu'il fonde et entretient sa crédibilité, son prestige et son influence. Dans un contexte de pénurie, les communes – dont les ressources sont dérisoires – ne peuvent matériellement équiper tous les terrains urbains, les doter de tous les équipements nécessaires, surtout quand il s'agit d'un quartier clandestin. Une telle entreprise n'est pas non plus à la portée de n'importe quel propriétaire foncier. N'y arrivent que ceux qui sont en mesure de mobiliser en leur faveur tout le pouvoir municipal, voire même d'aller chercher les ressources nécessaires au niveau central. En ce domaine, force est de reconnaître que les résultats obtenus par les propriétaires fonciers de Salé sont remarquables. Les noyaux ruraux qu'étaient Tabriquet-Nord et Kariat Ouled Moussa au début des années soixante-dix sont devenus, en à peine une décennie, des centres urbains dotés de la plupart des équipements d'infrastructures ; ce progrès a considérablement renforcé le prestige social des grands propriétaires fonciers de la périphérie de Salé.

La référence aux équipements occupe également une position centrale dans le discours municipal des partis de gauche. Dans les communes où ils sont dans l'opposition, ces partis dénoncent le sous-équipement des quartiers périphériques et l'exclusion de leurs habitants des éléments de base de l'urbanisme moderne, tels que l'eau potable, l'électricité, les égouts, la voirie. D'ailleurs, la dotation en ces équipements a tenu une place importante dans le programme municipal voté par le 4<sup>e</sup> Congrès national de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP) (25). Ce parti revendique en effet « la généralisation de l'éclairage public à travers tous les quartiers dans les municipalités, tout en veillant à accroître sa qualité, sa rentabilité et en diminuant ses charges... ». Il revendique aussi « la résolution du problème de la distribution de l'eau potable de façon à assurer à chaque famille l'eau potable à l'intérieur de son foyer selon des procédures (...) où la rentabilité devrait être exclue ».

Cette exigence du « droit à l'équipement » des quartiers populaires s'accompagne d'une « dénonciation du gaspillage des ressources municipales dans des projets sans intérêt social et du « détournement » des fonds publics soit au profit des présidents des conseils communaux soit au profit des quartiers riches. Dans les communes où, à l'inverse, il est majoritaire, l'USFP cherche à

(25) Ce Congrès s'est tenu à Casablanca en juillet 1984

donner l'exemple d'une gestion « saine » et « populaire » en orientant l'action municipale dans un sens social, renouant ainsi avec la tradition communale social-démocrate européenne. Les points forts des interventions municipales de l'USFP sont l'équipement des douars clandestins en eau potable, égouts, électricité et voirie. Et, dans les bilans que les élus de ce parti ont dressés de leur propre gestion, les questions liées à l'équipement des quartiers occupent une position centrale. Cette attention portée aux revendications des catégories inférieures des classes moyennes n'est sans doute pas exempte de calculs politiques. L'importance démographique sans cesse accrue des quartiers périphériques les prédispose en effet à occuper une place centrale dans les futures consultations électorales et l'USFP, grâce à son action municipale, compte y constituer de solides et durables bastions.

A un moment où le Maroc bascule vers une société majoritairement urbaine, les quartiers populaires, leur équipement et leur contrôle sont devenus un enjeu politique de premier ordre pour l'ensemble des acteurs politiques. Ils le doivent à l'aggravation de la crise du logement, à la montée du chômage et à la pénurie des ressources publiques. C'est finalement aux marges des villes marocaines que se constituent aujourd'hui les plus graves défis envers l'ordre urbain.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABOUHANI Abdelghani, 1988, *Pouvoir local et espace urbain au Maroc. Le cas de Tabriquet-Nord à Salé*. Thèse de Doctorat d'État en Droit Public, Rabat, Univ. Mohamed V, Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales, 469 p.
- AMEUR Mohamed, FILALI BELHAJ Abdelaziz, 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives. Rôle des amicales dans la gestion des quartiers urbains*. Rabat, Coll. dirigée par le Centre d'Études et de Communication de l'ANHI, Programme de Gestion Urbaine – Maroc, Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre, 112 p.
- CHAOUI (N.), 1997, *Mécanisme de formation et de régularisation de l'habitat clandestin : le cas du quartier Eddahab, commune de Laayayda à Salé*. Rabat, Mémoire de fin d'études de l'INAU.
- CLEMENT (J.-F.), 1992, Les tensions urbaines au Maroc, in J.-C. Santucci (ed.), *Le Maroc actuel. Une modernisation au miroir de la modernité ?*, Paris, Editions du CNRS.
- EL ADLOUNI Abdelkabar, 1994, *Mécanismes de formation et de régularisation de l'habitat clandestin. Cas de Sidi Moussa à Salé*. Rabat, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'Études Supérieures en Aménagement et Urbanisme, 170 p. + annexes.
- FILALI BELHAJ Abdelaziz, 1985, L'amélioration de l'environnement de l'habitat par l'intégration des lotissements non réglementaires : le cas de Montfleuri à Fès. Communication au Colloque : *Bidonville et habitat clandestin dans le Monde arabe*, Rabat, Ligue arabe et INAU.
- INANI (A. el A.), 1994, *Essai d'évaluation d'une opération de régularisation d'un quartier clandestin menée par une Amicale : le cas de Montfleuri à Fès*. Rabat, Mémoire de fin d'études de l'INAU.
- LEGDALI (N.), 1998, *Évolution spatiale et socio-démographique et processus de régularisation à Tabriquet-Nord (1988-1997)*. Rabat, Mémoire de fin d'études de l'INAU.
- TAOUFIKI (Y.), 1995, *L'habitat clandestin : modes de production et de régularisation. Le cas de Kariat Ouled Moussa à Salé*. Rabat, Mémoire de fin d'études de l'INAU.

LOUIS - JEAN  
avenue d'Embrun, 05003 GAP cedex  
Tél. : 04.92.53.17.00  
Dépôt légal : 127 — Février 1999  
Imprimé en France

Les politiques d'habitat et d'aménagement urbains connaissent depuis une dizaine d'années des transformations sensibles dont les causes et les effets sont déjà repérables en termes d'organisation, de structuration et de fonctionnement des agglomérations urbaines des pays arabes. Ces transformations – production de nouvelles règles et normes ; création de nouvelles institutions spécialisées (foncières, financières, de gestion) ; émergence ou plus grande importance acquise par les nouveaux acteurs privés, individuels ou non ; intégration de nouveaux impératifs et contraintes dans les politiques urbaines... – sont analysées en tenant compte d'un contexte marqué par la mondialisation, les politiques d'ajustement structurel, les « ouvertures démocratiques » qui ont parfois repositionné les municipalités et les collectivités locales comme des acteurs urbains essentiels mais également les associations (ou ONG) nationales ou internationales en tant que nouveaux intervenants à l'échelle locale. Ainsi, de nouvelles modalités de médiation entre acteurs publics et privés se dessinent.

Le présent ouvrage présente quelques-unes des avancées de la recherche sur les villes du Monde arabe. Ni inventaire, ni analyse systématique de toutes les transformations qui affectent le champ de l'urbain, il propose une série d'éclairages et d'interprétations qui renouvellent l'approche de la question urbaine et des enjeux que représentent les villes et l'urbanisation dans des territoires, des économies et des sociétés semblables par certains aspects, profondément différents par d'autres.

*Pierre Signoles, géographe, est professeur à l'université de Tours et au Centre d'études et de recherches sur l'urbanisation du Monde arabe (URBAMA-Tours). Il a été de nombreuses années directeur d'URBAMA. Il y a mené et dirigé des recherches pluridisciplinaires sur l'urbain au Maghreb et plus particulièrement en Tunisie.*

*Galila El Kadi, urbaniste, est chargée de recherche à l'Institut français de recherches scientifiques pour le développement en coopération (ORSTOM-Paris) et membre d'URBAMA. Elle mène ses recherches sur les questions d'aménagement et d'environnement en Égypte, et plus particulièrement au Caire.*

*Rachid Sidi Boumedine, sociologue et urbaniste, enseigne à l'Institut de sociologie de l'université d'Alger, est membre d'URBAMA et a été chercheur associé au CNRS. Après avoir exercé différentes responsabilités dans des organismes algériens d'aménagement, il est aujourd'hui directeur de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement du Gouvernorat d'Alger (URBANIS-Alger).*



9 782271 055866

ISBN : 2-271-05586-5

ISSN : 0242-7540