

Table des matières

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

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

Préface

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mohamed TOZY

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