

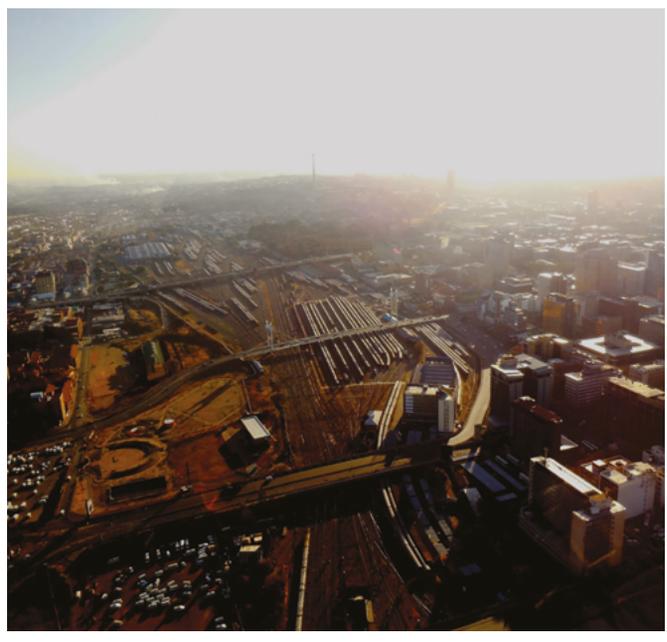
CAHIERS DES IFRE

ZOOM SUR LA PRODUCTION SCIENTIFIQUE DANS LES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER (UMIFRE)

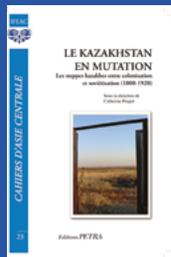
FÉVRIER 2015 | 1



URBANISME ET DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE



PARMI LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER



LE KAZAKHSTAN EN MUTATION
Catherine Pujol
(dir)
(1800-1920)
IFEAC 2014

Cahiers d'Asie centrale 2014 | 23

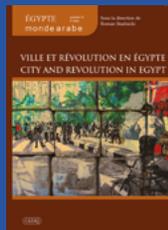
<http://asicentrale.revues.org/2104>



L'ESSOR DES MOUVEMENTS ÉCOLOGISTES
Mobilisations anti-pollution à Taiwan et en Chine
Ming-sho Ho et Paul Jobin (dirs)
CEFC, Hong Kong, 2014

Perspectives chinoises 2014/3

<http://perspectiveschinoises.revues.org/6876>



VILLE ET RÉVOLUTION EN ÉGYPTE
Roman Stadnicki
(dir)
Cedej, Le Caire, 2014

Égypte/Monde arabe 2014/11

<http://ema.revues.org/3255>



DÉVELOPPEMENT DURABLE, CITOYENNETÉ ET SOCIÉTÉ CIVILE
Josiane Stoessel-Ritz, Maurice Blanc et Mohamed Brahim Salhi (dir)
IRMC/L'Harmattan, Tunis/Paris, 2014

Maghreb et sciences sociales 2013



LES ONDES DE CHOC DES RÉVOLUTIONS ARABES
M'hamed Oualdi, Delphine Pagès-El Karoui et Chantal Verdeil (dirs)
Beyrouth, Presses de l'IFPO, 2014

Contemporain publications 36

<http://books.openedition.org/ifpo/6686>



ESPACES URBAINS CONTESTÉS. QUEL DROIT À LA VILLE ?
Bettina Gransow
(dir)
CEFC, Hong Kong, 2014

Perspectives chinoises 2014/2

<http://perspectiveschinoises.revues.org/6803>



GLACIARES, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES NATURALES.
Ciencia y sociedad en el Perú
Mark Carey
IFEA/IEP, Lima, 2014

Travaux de l'IFEA 320



DÉVELOPPER EN SYRIE
Retour sur une expérience historique
Élisabeth Longuenesse et Cyril Roussel (dirs)
IFPO, Beyrouth, 2014

Cahiers de l'IFPO 8

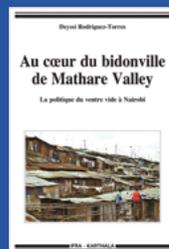
<http://books.openedition.org/ifpo/6524>



LE SOFT POWER SUD-CORÉEN EN ASIE DU SUD-EST
Une théologie de la prospérité en action
Hui-yeon Kim
Irasedc Bangkok, 2014

Carnet de l'IRASEC 25

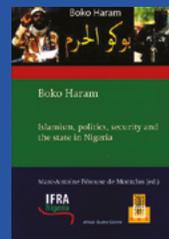
<http://www.irasec.com/page.php?id=112>



AU COEUR DU BIDONVILLE DE MATHARE VALLEY
Deyssi Rodriguez-Torres
Paris, IFRA-Nairobi/Karthala, 2014

Hommes et société

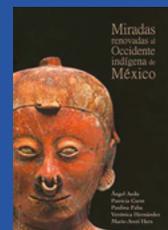
<http://bit.ly/bidonvillemathare>



BOKO HARAM
Islamism, politics, security and the state in Nigeria
Marc-Antoine Pérouse de Montclos (dir)
Zaria, Ahmadu Bello Univ./IFRA Nigeria

West African Politics and Society Series 2014/2

<http://bit.ly/ifra-bokoharam>



MIRADAS RENOVADAS AL OCCIDENTE INDÍGENA DE MÉXICO
Collectif
Mexico, CEMCA/UNAM/INAH, 2013

<http://bit.ly/miradasrenovadas>

**Ministère des affaires
étrangères et du
développement international**

Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats

**Centre national de la
recherche scientifique**

**Fondation Maison des
sciences de l'homme**

Valorisation des Instituts français
de recherche à l'étranger

Rédaction

Adelino Braz
Aude Debarle
Nicolas de Lavergne
Gwenaëlle Lieppe

Crédit photos

Toutes les photos et illustrations
ont été fournies par les auteurs

Conception graphique

TALCOD www.talcod.net

Cahiers des IFRE

ISSN en cours
© FMSH-IFRE-MAEDI, 2015
Impression : SoBook
45 rue Rollin - 59100 Roubaix
Février 2015

Les IFRE

Les IFRE sont des unités mixtes
placées sous la cotutelle du Ministère
des Affaires étrangères et du CNRS.
Un réseau de 27 centres de recherche
français, répartis sur tous les continents,
abordant toutes les sciences humaines et
sociales, en contact avec les institutions
de recherche locales et françaises.

Les IFRE qui ont participé à ce numéro

CEDEJ, CEFC, CEMCA, IFAS,
IFEA Andes, IFEA Istanbul, IFPO, IRMC

Rejoignez-nous sur

www.ifre.fr
facebook.com/ifre.shs
Twitter : @ifre_shs

ÉDITO #1

Les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE/UMIFRE), placés sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international et du centre national de la recherche scientifique, se présentent, au sein du réseau français de coopération, comme un véritable instrument de la diplomatie scientifique. Expression internationale de la pensée et de la formation scientifiques françaises dans le domaine des sciences humaines et sociales et de l'archéologie, les IFRE nous apportent une expertise précieuse sur les évolutions qui sont à l'œuvre dans les régions où ils sont implantés. Ils forment par la recherche des spécialistes français de ces régions. Ils participent, grâce aux partenariats qu'ils nouent, au rayonnement intellectuel et scientifique de la France.



C'est pourquoi, dans le cadre du partenariat entre ce Ministère et la Fondation Maison des sciences de l'homme **sur la valorisation** des Instituts français de recherche à l'étranger, nous avons décidé de lancer **les « Cahiers des IFRE », pour mieux faire connaître les travaux de ces Instituts.**

Cette revue trimestrielle et thématique publiera des articles et documents produits par les chercheurs, chercheurs associés et doctorants des IFRE. Elle a pour ambition de contribuer à l'analyse des sujets d'actualité politique, sociale, économique, environnementale et à la valorisation de la production scientifique de ces centres de recherche, à partir de textes existants. La revue est diffusée par voie électronique dans la communauté scientifique, dans le réseau du ministère des affaires étrangères et du développement international, ainsi qu'auprès des décideurs, responsables d'entreprises et étudiants.

Ce premier cahier porte sur **l'urbanisme et le dérèglement climatique.**

Le réchauffement climatique est devenu un enjeu global, puisqu'il est à l'origine de catastrophes qui ont un effet imprévisible et dévastateur sur l'environnement, et un défi politique, car il s'agit de mettre en œuvre des mesures et des moyens qui soient susceptibles d'assurer l'avenir de la planète. La COP21 - Conférence mondiale sur le Climat - qui aura lieu à Paris en 2015, a précisément pour but de trouver les termes d'un accord international contraignant, applicable à tous, qui posera le cadre d'une transition vers des économies bas-carbone.

Un tel projet engage nécessairement les questions liées à l'organisation des sociétés humaines, aux modalités d'occupation de l'espace et à la garantie du bien-être commun. Il s'agit de repenser la ville, de réorienter les politiques d'urbanisme et d'inventer un nouveau rapport de l'individu à son habitat et à ses habitudes de consommation et de production.

Les sciences humaines et sociales contribuent à ce débat vital, comme vous le découvrirez dans ce premier *Cahiers des IFRE*.

Anne-Marie Descôtes

*Directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
Ministère des affaires étrangères et du développement international*

ÉDITO #2

L'internationalisation des SHS françaises constitue la première des priorités du CNRS-InSHS. Elle présente deux versants principaux : une évolution encore plus généralisée de ces disciplines vers les exigences actuelles de la recherche mondiale, en particulier en termes de publications dans les revues de premier rang dans chacune des disciplines, mais aussi un investissement sur des pays et des régions du monde non européen dont, à une époque de forte globalisation, il est indispensable de mieux comprendre l'histoire, les dynamiques sociales ainsi que les références culturelles et religieuses.



Le dispositif des UMIFRE, qui a vu le jour avec la signature de l'accord-cadre entre le MAE et le CNRS en 2007, répond parfaitement à l'exigence de disposer, dans de nombreux pays du monde, de lieux d'accueil offrant aux chercheurs français à la fois un accès à leur terrain de recherche et une possibilité d'insertion dans le monde universitaire local.

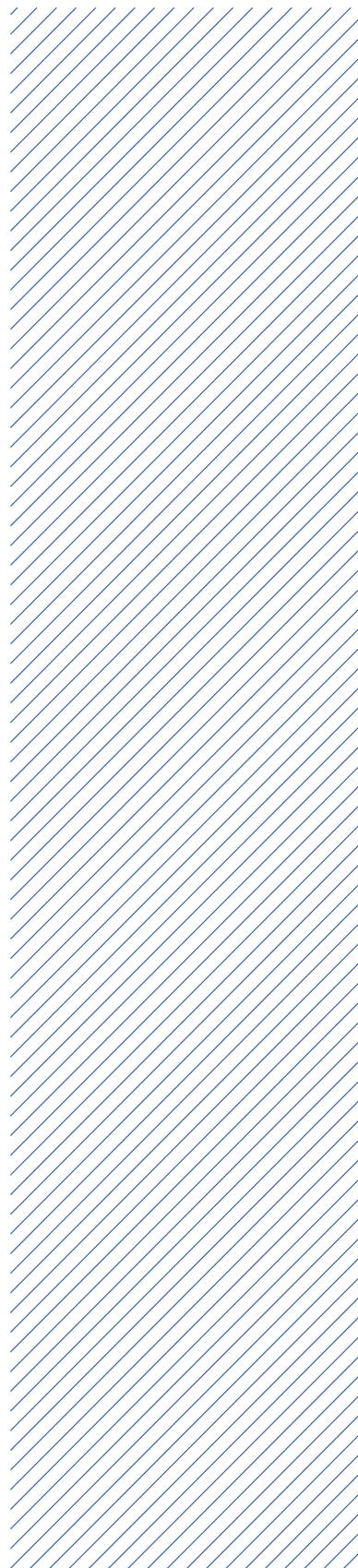
Ces UMIFRE constituent les lieux d'affectation d'ingénieurs et de chercheurs du CNRS (environ quatre-vingt-dix collègues sont affectés à l'étranger) mais aussi d'enseignants-chercheurs en délégation au CNRS qui peuvent y passer une année, parfois deux. Depuis quelques années, nous avons multiplié les programmes d'accompagnement afin de favoriser l'essor des travaux sur les aires culturelles non-européennes. Le soutien à la mobilité internationale (SMI) permet ainsi à des enseignants-chercheurs ou chercheurs d'y mener à bien un programme de recherche en collaboration, en finançant des séjours de 4 à 8 mois. En outre, les UMIFRE peuvent accueillir à mi-temps les doctorants dont les contrats sont spécifiquement financés chaque année par le CNRS. Si l'on considère, par exemple, les succès rencontrés dans les candidatures aux bourses de l'E.R.C. par les collègues qui y ont séjourné, on ne peut avoir de doute sur l'efficacité de ce réseau tant pour la qualité des recherches qui s'y déroulent que pour la force de la présence scientifique française dans le monde.

Historiquement dominées par l'archéologie et les humanités classiques, les UMIFRE ont vu leur éventail s'élargir, grâce à des affectations régulières, à l'histoire contemporaine, à la science politique, à la sociologie, à la géographie et à l'économie. Autant de disciplines dont les recherches permettent d'alimenter aujourd'hui les débats préparatoires à la COP 21 pour lesquels le CNRS a mobilisé tous les champs disciplinaires en mesure d'apporter les meilleures expertises scientifiques. Une transition vers des économies bas-carbone suppose l'utilisation de technologies innovantes mais elle ne peut se faire en rupture totale avec la manière dont les sociétés humaines ont organisé leurs habitats, dispersés ou agglomérés dans des villes de plus en plus nombreuses et de plus en plus étendues. Les recherches en sciences humaines et sociales sont indispensables afin de mieux inscrire les changements actuels, indispensables, dans l'histoire longue de nos sociétés.

Alain Fuchs

Président

Centre national de la recherche scientifique



SOMMAIRE

6 Développement urbain et prise en compte de l'environnement

8 Où (en) sont les villes durables du monde arabe méditerranéen ?

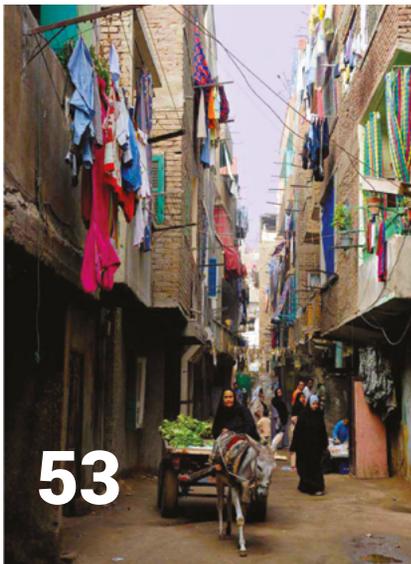
15 La planification des villes chinoises : environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ?



28 **ENCART** On ne pourra pas sortir de « l'air-pocalypse » urbaine par des mesures administratives

32 Analyse critique des dynamiques et enjeu de l'urbanisation à Johannesburg

41 L'impératif du développement durable à Istanbul : la domestication contrariée, partielle et opportuniste



53 Du changement climatique aux quartiers informels durables : une nouvelle vision stratégique pour les villes du Sud ?

60 **ENCART** Transformations spatiales et dynamiques socio-environnementales de l'oasis de Ouargla. Une analyse des perspectives de développement

63 Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques



DÉVELOPPEMENT URBAIN ET PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT

Michel Wieviorka
Administrateur
Fondation Maison des
sciences de l'homme

6-7

L'environnement est depuis un demi siècle l'objet de débats et de conflits qui obligent les sciences humaines et sociales à prendre quelque distance avec le cadre classique de l'État-nation. Les enjeux, comme les acteurs imposent de penser global, d'articuler, pour l'analyse, différents niveaux, du plus général au plus personnel ou intime, du planétaire au local. Ils imposent également toute sorte de décentrement intellectuels, l'image d'un monde organisé à partir d'un ou deux centres principaux de pouvoir étant fortement mise en cause depuis la fin de la Guerre froide, le déclin de l'hégémonie nord-américaine ou l'affirmation de pays dits émergents.

Les dimensions politiques de l'action contestataire, son impact sur les politiques publiques doivent dès lors être envisagés à cette aune. On le voit, dans cette livraison, à propos de l'eau et des luttes pour y accéder en Amérique latine, ainsi que des efforts pour mettre en place ce que les auteurs, Gilles Massardier, Franck Poupeau, Pierre-Louis Mayaux et Delphine Mercier appellent des « coalitions multi-niveaux ».

L'environnement est un enjeu global, planétaire, ce qui est clair et net avec la question de l'eau. Ce peut être aussi un enjeu à la fois national et urbain, et même un enjeu d'abord urbain, ce qui n'interdit nullement de prendre en compte des dimensions planétaires, régionales ou nationales.

On constate ainsi, dans l'analyse de la planification des villes chinoises proposée par Rémi Curien, qu'il est oublié par les décideurs, dont la démarche « hyper-productiviste » et « fonctionnaliste » s'inscrit

dans la perspective d'un développement accéléré qui lui est indifférent malgré une production discursive qui pourrait suggérer l'inverse. Il n'y a pas, ici, d'acteurs fortement constitués capables de conflictualiser la situation, de peser pour un autre modèle de développement, mais une machine qui tourne à plein régime, techno-bureaucratique et autoritaire, centralisée. Un espoir existe, pourtant, note l'auteur, qui évoque une pression populaire portée par des ruraux et des « populations urbaines flottantes », d'une part, et d'autre part une critique écologiste très active sur Weibo, le « Twitter » chinois. Mais son poids semble aujourd'hui bien faible.

Faut-il accepter une vision si peu optimiste ? Dans d'autres parties du monde, y compris dans les villes du Sud, l'articulation de la question urbaine (le logement, le foncier, la mobilité, les services, les équipements, etc.) avec des préoccupations environnementales donne des résultats plus nuancés, et le concept de ville durable peut trouver des applications. Valérie Clerc, après avoir rappelé que le changement climatique frappe les plus pauvres de façon disproportionnée, notamment dans leur habitat, montre, en examinant certaines expériences au sein du monde arabe, qu'il est possible d'introduire





Chicago City Hall Green Roof

de la « durabilité » y compris dans des projets de réhabilitation concernant des quartiers déshérités, « informels », et éventuellement en s'appuyant sur la participation des habitants.

Mais à quelles conditions une véritable politique de « durabilité » peut-elle se développer dans ces villes ? Pour Pierre-Arnaud Barthel, le problème principal est celui de la transmission du niveau central à celui des autorités locales. Le pouvoir centralisé, en Égypte, dans les pays du Maghreb, en Syrie, impose une gouvernance qui opère *top down*, et sans efficacité s'il s'agit de mettre en œuvre une politique de ville durable. Quelques initiatives peuvent être signalées, en Tunisie, au Maroc, au Liban, mais tant que la liaison entre représentants des villes et politique nationale obéit au schéma centralisateur classique, tant qu'il n'y a pas de mise en réseau des villes, ce qu'esquissent quelques programmes entre les deux rives de la Méditerranée, rien d'important ne peut voir le jour.

Plus une métropole se constitue en ville « globale », comme dit Saskia Sassen, et plus elle risque d'être confrontée à d'immenses défis. C'est ainsi que Johannesburg connaît depuis les années 80 une croissance tentaculaire, une dilution des activités économiques, une fragmentation spatiale, des difficultés de circulation et d'accessibilité à la ville, des inégalités à la fois sociales et inscrites dans l'espace urbain. Dans ce contexte, Karen Lévy, Serge Salat et Loëtz Bourdic montrent que des solutions « durables » peuvent être envisagées, par exemple avec les « Corridors of Freedom » permettant la valorisation des

transports en commun, et à condition d'articuler ce type d'initiative avec une stratégie générale de planification urbaine. À condition, aussi, de ne pas laisser les acteurs privés continuer à développer leurs logiques propres, en dehors de toute vision générale.

De même, Istanbul est comme saisie par les enjeux du développement durable, ce qu'a révélée au grand jour la mobilisation de l'été 2014 à propos de projets spéculatifs de transformation du parc Ghezi. Qu'il s'agisse de la redéfinition des limites administratives de la ville, ou de la construction d'un troisième pont sur le Bosphore, l'environnement est devenu incontournable, mais il est difficilement géré par le système local de gouvernance qui est opaque et fractionné. Jean-François Pérouse souligne le cloisonnement des acteurs concernés, le caractère artificiel des consultations mises en œuvre par le pouvoir municipal, et les tensions qui naissent de la fragmentation des échelles de pensée, du global au local. Dès lors, le développement durable est un discours, mais assurément pas une priorité concrète.

Ainsi, cette première livraison des *Cahiers des IFRE* nous apporte-t-elle, posé sur une grande question, un éclairage documenté, nourri de recherches menées sur le terrain, toujours à la fois critique et nuancé : quelle est la capacité des villes et des systèmes politiques à mettre en œuvre des politiques de durabilité et à conjuguer développement urbain, et prise en compte de l'environnement ?

OÙ (EN) SONT LES VILLES DURABLES DU MONDE ARABE MÉDITERRANÉEN ?

Pierre-Arnaud Barthel
Université Paris-Est, LATTS
Institut Français d'Urbanisme

Source : *Urbanisme*, Hors série
N°45, « L'écologie, l'énergie, les
villes », juin 2013, pp.59-62

acteurs
durabilité
gouvernance
Méditerranée
monde arabe
projets urbains

8 – 14

Dans plusieurs pays de la rive Sud de la Méditerranée, les interventions publiques pour le développement urbain durable se sont souvent structurées en fonction de l'agenda environnemental international et du fait de l'action des bailleurs internationaux et agences techniques étrangères. L'enjeu de la gouvernance est donc stratégique dans ces pays où les pouvoirs locaux urbains sont faiblement opérationnels. Des signaux faibles de mise en réseau des villes autour de projets innovants augurent peut-être de changements plus profonds de pratiques urbanistiques et d'une montée en puissance progressive des autorités locales de la région. Ce texte offre un petit bilan d'un programme de recherche hébergé au CEDEJ de 2010 à 2012 en partenariat avec deux autres IFRE (l'IFPO et l'IRMC) et des partenaires locaux.

Trois années d'un programme collectif de recherche (2010-2012) cofinancé par les Instituts Français de Recherche à l'Étranger (Le Caire, Beyrouth, Tunis) du Ministère français des Affaires Étrangères et l'Agence Universitaire de la Francophonie, ont permis d'identifier à grands traits la construction de l'agenda du développement urbain durable (DUD) dans cinq pays arabes méditerranéens¹. Nous livrons ici les principaux enseignements du programme. La période « post-printemps arabe » actuelle permet enfin de mettre en perspective certaines initiatives nationales ou internationales, ainsi que les blocages à lever pour « fluidifier » la diffusion du développement durable vers les autorités locales².

LA VILLE DURABLE « COINCÉE » AU NIVEAU DES ÉTATS ?

Si l'on s'en tient au Maroc, à la Tunisie, à la Syrie et à l'Égypte, l'institutionnalisation du DUD, *via* les problématiques environnementales, a été progressive, plus ancienne pour les deux premiers pays du Maghreb (années 1970) que pour les deux pays du Machreq

¹ Le contrat de recherche « Ville durable au Sud de la Méditerranée : retour sur les premières expérimentations » (2010/2012) a été hébergé au CEDEJ (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales - IFRE) au Caire qui était chef de file du groupement rassemblant l'IFPO, l'IRMC, mais aussi l'Université libanaise et l'Université de Sfax. La responsabilité scientifique et administrative du programme a été assurée par P-A Barthel et R. Stadnicki.

² Ce texte est une version remaniée de l'article paru : Barthel P-A, 2013, Où (en) sont les villes durables du monde arabe méditerranéen ? *Urbanisme*, Hors Série n°45, pp.59-62



Nouveau parc et gestion différenciée et économe en eau (projet Dar Essalam à Rabat, juin 2014)

(années 1990-2000). Au niveau des États, la constitution de maîtrises d'ouvrages (ministères de l'Environnement, agences publiques sectorielles et opérateurs de construction, de services et d'aménagement en charge de projets environnementaux) s'est effectué en articulation souvent étroite avec l'agenda environnemental international (ponctué par de grandes conférences depuis Rio 1992) et l'action des bailleurs internationaux et d'agences techniques étrangères qui ont joué leur rôle (appui technique et financement) auprès des États pour mettre en place des politiques environnementales et de DD pour leurs villes. S'en est suivie l'élaboration de stratégies nationales de développement durable (selon les pays, à dominante environnementale ou mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté), de stratégies sectorielles « vertes » (plan vert, cadre stratégique sur l'énergie, stratégie de mobilité durable, etc.).

L'action de la Commission Européenne, des agences de l'ONU et des bailleurs internationaux a été et continue d'être multiforme (formation, appui aux politiques publiques, montage et financement de projets ou programmes). Elle a permis d'impulser des coalitions d'acteurs propres à chaque action. Le Caire est un cas d'école, avec une liste conséquente de programmes dédiés (énergie, déchets, industrie propre, transports, quartiers précaires) cofinancés et/ou impulsés par les acteurs internationaux et impliquant gouvernorat (s) (échelon déconcentré de l'État en Égypte), ministères ou agences parapubliques et opérateurs de projets sur

le terrain³. Dans cette affaire, on peut repérer des effets positifs de cette acculturation sur les porteurs de projets et sur les administrations. Ces derniers sont les bénéficiaires d'appuis techniques et de financements pour leurs projets ou programmes sous conditions fixées par les acteurs internationaux d'avoir des bénéfices climat (par exemple des réductions d'émissions de carbone), ou bien des contributions à l'intégration socio-économique et à la lutte contre la pauvreté (accès aux services essentiels, désenclavement des quartiers précaires, relogements in situ...) et des effets sur la gouvernance et le travail partenarial et transversal. La coopération technique allemande (GIZ) a mis en place en Syrie avant la crise un programme dédié à la durabilité urbaine (Clerc, 2011). Autre exemple, l'Agence Française de Développement (AFD) a actuellement un programme d'action avec Al Omrane (opérateur marocain parapublic en charge de la mise en œuvre de la politique des villes nouvelles et du programme Ville Sans Bidonvilles) : entre autres, montage et appui technique pour une opération immobilière HQE (Haute Qualité Environnementale) et pour un Plan de Gestion Environnementale et Sociale pour la ville nouvelle de Chrafate. Toujours au Maroc, l'AFD et la Banque Européenne d'Investissement participent en appui technique et en financement au projet d'éco-cité Zénata (située entre Casablanca et Rabat) visant une

³ Pour plus d'informations, Barthel P-A, 2012, *Penser le développement durable au Caire : traductions, expérimentations et limites d'un changement*, in Mésini, B., dir., *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, Presses univ d'Aix Marseille.

opération d'aménagement innovante et durable notamment pour la classe moyenne émergente.

INTROUVABLES VILLES DURABLES ?

Il est encore difficile de lister les villes du Sud pionnières en matière de développement durable. Curitiba au Brésil est un exemple souvent cité ou encore Medellin en Colombie, Singapour en Asie et peut-être Douala au Cameroun. Dans le monde arabe, aucune ville ne s'est encore nettement distinguée même si des innovations sont à l'oeuvre à Amman, à Rabat-Salé ou encore à Abu Dhabi du côté du Golfe.

La transmission du niveau central à celui des autorités locales est, dans ce processus, la principale difficulté, et reste le défi central des pays de la région concernée. En effet, si l'on considère que les autorités locales sont, par subsidiarité, les plus à même de formuler et de mettre en œuvre leurs politiques publiques – parmi lesquelles celles de développement urbain durable –, elles sont encore trop peu mises en situation. Pourquoi une telle inertie ? La diffusion du DUD reproduit une gouvernance *top-down* bien connue dans les pays de la région, dans les secteurs classiques de l'action urbaine (déchets, énergie, habitat, éducation). Et ce style centralisé de la gouvernance est renforcé par le fait que le développement durable vient (re) légitimer l'ordre des régimes en place en modernisant leurs pratiques du pouvoir par le biais d'opérateurs, lois et projets pilotes qui montrent une bonne volonté sans pour autant que cela fasse bouger les lignes ni évoluer les rapports de pouvoir autour de l'exploitation de la rente foncière. Au Maroc, le Roi a ainsi « porté » lui-même différents dossiers (charte royale et nationale du DD en 2009, actions médiatisées émanant de ses fondations, inaugurations de projets emblématiques comme la dépollution de décharges,

ouverture de lignes de tramway ou encore résorption de bidonvilles).

Autre facteur de centralisation du DUD, dans la mesure où les collectivités locales sont trop faibles en capacités (ressources humaines et financières et aussi compétences manquantes en gestion directe), les banques de développement, tout particulièrement, ont surtout négocié jusqu'ici des financements de projets avec des ministères ou des opérateurs publics nationaux. Cette répartition des ressources et des compétences freine à ce titre la volonté des banques étrangères d'agir en direct avec les villes. Aussi pour un projet de métro comme au Caire, l'AFD et la JICA (coopération japonaise) prêtent-elles à l'Autorité nationale des tunnels faute de maîtrise d'ouvrage locale en infrastructures de transports. Au Liban, la Banque Mondiale et l'AFD négocient conjointement avec le Conseil pour le Développement et la Reconstruction (CDR), émanation de l'État libanais sous la tutelle du Premier Ministre, qui est maître d'ouvrage délégué pour le compte des villes secondaires du pays qui ont été retenues dans le cadre du programme CHUD (*Cultural Heritage and Urban Development*). On pourrait multiplier les exemples. Ces mêmes acteurs internationaux ont pu tenter de forcer la main à certains régimes en visant des projets portés par des collectivités locales (conditionnalité mise au montage d'une opération), avec des fortunes contrastées. Le projet Tunis-Sijoumi Cité Durable a lamentablement échoué au début des années 2000, alors que le Programme des Nations-Unies pour le Développement « Villes durables » avait l'ambition de placer la municipalité de Tunis comme maître d'ouvrage d'un projet de réhabilitation environnementale et urbain autour de la sebkha Sijoumi (site aquatique sensible au sud de l'hypercentre). Les résistances au niveau central sont réelles.

Cela dit, les initiatives environnementales locales ne sont toutefois pas absentes en Tunisie, au Liban ou au Maroc (en revanche, elles sont plus ténues en Égypte ou en Syrie, compte tenu du très faible niveau de décentralisation des compétences). En Tunisie, seule l'agglomération de Sfax a avancé avant le « printemps » tunisien, en innovant dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie urbaine pour le Grand Sfax réunissant 7 communes (une réflexion qui aurait pu conduire à l'instauration d'une intercommunalité si la loi de l'époque ne bloquait pas tout projet en ce sens), des projets visant la dépollution industrielle (Taparura) et la mise à niveau



Pollution industrielle en plein centre-ville de Sfax, seconde ville de la Tunisie.

de quartiers précaires périphériques. On pourrait ajouter quelques territoires périphériques (loin de Tunis – est-ce un hasard?) comme Kélibia à l'extrémité du Cap Bon (citons l' « Initiative Quartier durable » soutenue par le Fonds Environnemental Mondial et porté par la municipalité et une association locale) ou encore Tozeur et les communautés des oasis de montagne au Sud, qui ont initié des projets à gestion participative.

Les villes marocaines tirent sans doute mieux leur épingle du jeu compte tenu d'un cadre de compétences mieux reconnues par les lois du Royaume chérifien (loi de 2002 sur l'unité de la ville et loi de 2007 relative à la fiscalité des collectivités locales, nouvelle constitution de 2011 qui prévoit, dans son article 144, les regroupements de communes). Ainsi les initiatives environnementales locales sont particulièrement nombreuses au Maroc allant de l'expérimentation de plans territoriaux de lutte contre le réchauffement climatique (expérimenté à Rabat-Salé-Zemmour), la mise en place de plans verts comme à Kénitra, Marrakech, Fès, Tzaza, Tétouan, sans oublier les Agendas 21. Les projets pilotes sont multiples : une Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU) a été tentée pour le projet urbain « Rabat Al Boustane » avec l'appui de l'Ademe en France et l'Agence urbaine de Rabat-Salé. La ville de Salé a construit et met actuellement en œuvre un Plan Énergétique Local dans le cadre d'un projet de la Commission européenne (politique de voisinage) qui a bénéficié depuis 2012 au maire et à son équipe technique.

DÉFINIR LES MISSIONS STRATÉGIQUES DES ÉTATS

Toutefois, et même au Maroc, un cadre de dialogue État/autorités locales fait grandement défaut dans toute la région Méditerranée. Les États conduisent de façon différenciée et chacune à leur rythme des politiques sectorielles et tentent d'innover là où des financements étrangers et des appuis techniques sont possibles. Mais aucun pays n'a véritablement structuré un positionnement clair sur le rôle du ou des ministères portant les dossiers du DUD, sur leurs actions à conduire en direction des autorités locales pour les accompagner dans leurs politiques – une priorité d'autant plus forte que les villes manquent de capacités. Le ministère tunisien de l'environnement envisageait au printemps 2013 d'ouvrir la réflexion stratégique sur la ville durable avec l'objectif de mettre en place un programme national en Tunisie et d'élaborer un cahier des charges type des villes durables en Tunisie. On ne peut que se réjouir de cette initiative qui tournerait définitivement la page des « boulevards de l'environnement » des années Ben Ali, qui ont « fleuri » dans toutes les villes du pays. Toutefois, il nous semble que l'enjeu

d'un tel programme n'est pas pour l'État tunisien d'élaborer un scénario de ville durable en Tunisie, ni de fixer aux villes leur feuille de route avec une batterie d'indicateurs auxquels elles devraient se conformer.

À l'inverse, il s'agit selon nous, d'une part, de (re) préciser la politique nationale tunisienne de « ville durable » en lien étroit avec les représentants techniques



Maquette du projet d'éco-cité de Zénata au Maroc présentée en congrès en octobre 2013 à Rabat

et politiques des villes et le programme d'action qui peut en découler. Dans cette perspective, l'enjeu est de redéfinir les missions stratégiques de l'État : accompagnement des villes dans la définition de leurs priorités en matière de DUD et de leurs propres projets pilotes, ouverture de nouveaux chantiers législatifs et de réglementations, fléchage de budgets sur des projets portés par des villes à valoriser *via* des appels nationaux créant un cadre d'émulation entre les collectivités, définition de cadres méthodologiques et de suivi-évaluation à disposition des villes (évolution des consommations/productions de ressources, impact de leurs actions, performance de leurs services, etc.). D'autre part, il conviendrait d'élaborer une méthode de dialogue État (ministère [s]) /villes pour la construction d'une stratégie locale de DUD partagée, qui sera chaque fois différente selon les villes en fonction de leurs potentiels, de leurs faiblesses, de leurs sources et ressources et, *in fine*, de mettre en place des circuits de financement public, privé et étranger pour permettre des contractualisations gouvernement/ville sur la base d'objectifs partagés, progressifs et réalistes.

L'INDISPENSABLE MISE EN RÉSEAU DES VILLES

L'Europe a, avec un succès indéniable, mis en réseau ses villes durables depuis le lancement de la campagne européenne des villes durables, lors de la signature, par les premières collectivités, de la Charte d'Aalborg, en 1994, qui a permis une sortie de l'urbanisme moderniste et de



Plantations et agriculture en ville, une ressource à Saida considéré dans sa nouvelle stratégie urbaine (octobre 2013)

L'hygiénisme fonctionnaliste (il en est découlé d'autres documents comme la charte de Leipzig et l'actuel référentiel européen de la ville durable). Rien de semblable n'existe encore du côté sud de la Méditerranée. Alors même que des programmes nationaux environnementaux en tous genres et des projets cofinancés, ou non, par les agences étrangères existent sur les questions de services et d'urbanisme, une cartographie des actions révèle un éclatement important des initiatives, une relativement faible visibilité des projets qui sont lancés et qui aboutissent (par exemple, le projet « Kélibia Quartier durable » mentionné plus haut a bien fonctionné et n'a fait l'objet que d'une très faible publicité et n'a été que peu relayé par l'État central tunisien). Enfin la mise en lien entre villes des différents pays de la région sud-méditerranéenne est très faiblement formalisée. Pourtant cette mise en réseau a servi en Europe à faire émerger une culture commune du développement durable, articulée à l'histoire même de la ville européenne, des échanges d'expériences et des apprentissages réciproques pour tester et systématiser.

Dans la région étudiée ici, différents programmes existent depuis quelques années entre les deux rives de la Méditerranée, même s'ils demeurent à l'initiative exclusive de structures venant de pays européens et/ou du cadre de la politique de voisinage de l'Union européenne (notamment les dispositifs des jumelages institutionnels comme celui en cours sur l'éco-construction en Tunisie).

Trois exemples montrent ici qu'une amorce de culture commune semble voir le jour :

- //// L'énergie : GIZ et Danida (agence danoise de coopération) appuient fortement, depuis sa création en 2008, le *Regional Center for Renewable Energy and Energy Efficiency* (RCREEE) basé au Caire. Ce dernier a le mandat, en tant qu'organisation intergouvernementale à but non lucratif, de développer l'usage des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, en privilégiant l'accompagnement auprès des États dans la formulation et mise en œuvre de leurs politiques stratégiques et de leurs cadres législatifs. En 2012, parmi ses actions, et pour illustrer la sienne, le RCREEE a accompagné six États membres dans l'élaboration de leur *National Energy Efficiency Action Plan* et lancé un atlas électronique solaire sud-méditerranéen.
- //// La planification urbaine stratégique : dans le cadre de sa politique de voisinage, l'Union européenne finance actuellement « Urban Sustainable Development Strategies in the Mediterranean » (USUDS), programme d'assistance technique qui vise à terme la constitution d'un réseau méditerranéen pour la promotion de stratégies urbaines durables. Parmi les objectifs, il s'agit de développer trois nouvelles stratégies de développement urbain durable à Sousse, Saida et Larnaka, et de prendre appui sur des expériences passées et en cours, plus



Travaux de réalisation d'une ligne de bus en site propre à Marrakech

avancées (El-Fayhaa au Liban, Sfax et Malaga). Sur ce dossier de la planification stratégique, le Centre pour l'intégration en Méditerranée (plate-forme administrée par la Banque mondiale, créée en 2009 et réunissant également l'AFD, la Caisse des Dépôts et la GIZ sur différents programmes à gouvernance et géométrie variables selon les sujets) mène actuellement une action forte d'accompagnement technique.

//// Les grands projets : dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, une étude était en voie d'achèvement en 2013 pour identifier une *short-list* de grands projets dans les pays arabes méditerranéens faisant preuve du meilleur potentiel de durabilité (une somme de critères sert à classer et faire émerger les opérations les plus intéressantes). L'idée est de travailler ensuite à améliorer les projets retenus dans leurs intentions spatiales, économiques, environnementales et sociales, afin de les rendre éligibles à des financements sur des projets à définir opération par opération. En appui à cette initiative en cours, la Caisse des Dépôts, avec l'EPA Euroméditerranée, anime depuis 2011 un réseau (lancé fin 2010) des aménageurs durables en Méditerranée, qui rassemble des opérateurs publics et privés arabes en charge des plus importantes opérations d'urbanisme de la région MENA.

Il reste à étudier dans un futur proche si ces nouveaux dispositifs porteront leurs fruits.

CRÉDIBILISER ET AJUSTER L'APPROCHE « VILLE DURABLE » DANS CETTE RÉGION

On l'a déjà dit, les institutions financières internationales, l'Union européenne et les agences étrangères de coopération technique sont fortement présentes pour accompagner les maîtres d'ouvrage des pays de la région (autorités locales et opérateurs urbains tout particulièrement) dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Depuis 2008-2009, l'agenda urbain de ces acteurs étrangers est devenu plus central encore qu'auparavant, soit avant même le « printemps arabe », qui, pour sa part, n'a fait qu'intensifier le besoin d'accélérer la décentralisation et d'améliorer la compétitivité/attractivité des villes. La mise en œuvre de programmes de lutte contre les inégalités socio-spatiales, révélées avec crudité en 2011 en Tunisie dans les villes délaissées de l'intérieur, complète leurs objectifs stratégiques pour la région sud-méditerranéenne.

L'aide étrangère vise entre autres à aider les opérateurs nationaux et locaux, publics et privés, à crédibiliser leur démarche de ville durable. Le chantier est par là même délicat. Les institutions financières, notamment, ont chacun leur agenda et le risque est de ne pas suffisamment prendre en compte les besoins locaux, ni d'adapter convenablement le transfert des modèles et autres symboles du développement durable (l'éco-cité, l'éco-quartier, la trame verte, la ferme éolienne, la ville

nouvelle « zéro énergie »). Le niveau de PIB par habitant étant peu à moyennement élevé, l'enjeu est notamment d'ajuster une ville durable à des ménages qui ont des ressources bien moindres, en moyenne, qu'en Europe. D'où un chantier à peine ouvert sur l'urbanisme durable *low*



Le Maire de Salé à la conférence « Villes durables » organisée à Paris par la Fondation EDF présentant son plan local de l'énergie (octobre 2013)

cost et/ou *low tech*, qui invente d'autres approches sur lesquelles peu est encore proposé à l'heure actuelle, et qui valoriseraient les compétences des habitants, le réinvestissement de savoir-faire locaux (ainsi en matière de recyclage des déchets, ou de construction et d'architecture). Les projets pilotes pourraient se multiplier et diffuser dans les pratiques.

Enfin, la difficulté d'ajuster une démarche pertinente de projet durable est également liée aux insuffisantes décentralisation des pouvoirs et maturité des politiques publiques locales. On en revient au défi premier mentionné plus haut. Dans le domaine des grands projets, pour prendre un exemple, les aménageurs ne se risquent pas à commercialiser différents types de produits de logement (luxe, classe moyenne, économique) dès lors que les instruments d'ingénierie financière (manque de circuits de co-financements mobilisés par les autorités locales et nationales pour « sortir » les opérations et pour rendre solvable les utilisateurs finaux) et techniques (manque d'ingénierie de projet et de contrôle sur les promoteurs qui réalisent ensuite) ne sont pas en place.... Projets, politiques publiques et stratégies sont bel et bien liés !

BIBLIOGRAPHIE

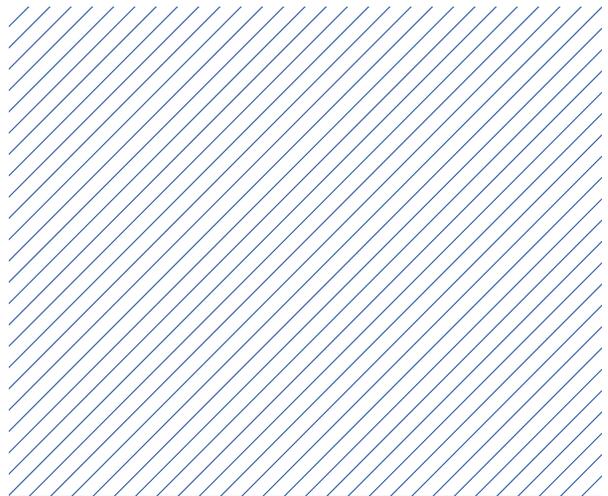
Barthel, P.-A., Clerc, V., Philifert P. 2013. « La « ville durable » précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique », *Environnement urbain*

/ *Urban Environment* (7) p.a16 - a30, en ligne : http://www.vrm.ca/EUUE/Vol7_2013/EUE7_Barthel.pdf

Clerc V. « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes » in Barthel P-A, Zaki L, (dir.), 2011, *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 175-199.

L'AUTEUR

À la recherche de la « ville durable » dans les pays du Sud, ses adaptations, faux semblants et vrais changements, Pierre-Arnaud Barthel est maître de conférences en urbanisme à l'Institut français d'urbanisme et au Laboratoire Techniques, territoires et sociétés (LATTS). En détachement au MAEE, il a été auparavant responsable du pôle Études urbaines au CEDEJ (IFRE basé au Caire en Égypte) de 2008 à 2011. Parmi ses dernières publications : *Expérimenter la « ville durable » au Sud de la Méditerranée* (Éditions de l'Aube, 2011, ouvrage co-dirigé avec Lamia Zaki) et « *Villes arabes, villes durables ?* » (Environnement urbain/Urban Environment, vol. 7, 2013, numéro co-dirigé avec Éric Verdeil).



CEDEJ

Pierre-Arnaud Barthel
Où (en) sont les villes durables du monde arabe méditerranéen ?

SOURCE : URBANISME, HORS SÉRIE
N°45, « L'ÉCOLOGIE, L'ÉNERGIE, LES
VILLES », JUIN 2013, PP.59-62

<http://bit.ly/experimenterlavilledurable>

LA PLANIFICATION DES VILLES CHINOISES : ENVIRONNEMENTALISER UNE MACHINE HYPER-FONCTIONNALISTE ?

Rémi Curien,
LATTS

Source : *Perspectives chinoises*
3/2014

Chine
durabilité
environnement
fonctionnalisme
gouvernance
projets urbains

15 – 27

Comment comprendre le grand écart entre les concepts de développement urbain durable affichés par les autorités chinoises et la réalité du terrain ? Cet article examine le mode opératoire de planification urbaine actuellement à l'œuvre en Chine. La fabrication des villes nouvelles procède d'une méthode générique de planification hyper-productiviste et fonctionnaliste, déclinée de façon pyramidale dans tout le pays, qui se concrétise par un zonage urbain à très grande échelle. Ce mode opératoire, en vigueur depuis près de 30 ans, n'est à ce jour pas mis en question par les décideurs chinois, et les principes environnementaux n'y sont pas concrètement intégrés. À l'inverse, toutes les logiques qui président au développement urbain demeurent très éloignées des préoccupations environnementales. La Chine continue d'emprunter la route du développement accéléré au volant d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste croissante.

Depuis le tournant initié en 1979 de l'ouverture au marché et à l'étranger, la Chine a connu trois décennies de croissance à deux chiffres et une urbanisation accélérée inédite dans l'histoire : on est passé de 190 millions d'urbains (taux d'urbanisation de 20%) en 1979 à 700 millions aujourd'hui (taux d'urbanisation de 52%)¹. Chaque année, la Chine compte 15 à 20 millions de nouveaux urbains. Et elle prévoit l'accueil de près de 300 millions de nouveaux urbains² dans les 15 prochaines années (un milliard d'urbains et 68% de taux d'urbanisation prévus en 2030³), soit l'équivalent du parc actuel de logements en Europe. Les villes chinoises sont devenues de puissantes machines à produire et à créer de la richesse. Ce développement prodigieux a permis à la Chine de devenir une grande puissance mondiale, et à sa population d'élever significativement son niveau de vie, même si les disparités sociales sont importantes. Mais il engendre aussi une pression croissante sur les milieux naturels et une lourde dégradation environnementale, qui compromet sérieusement la qualité des conditions de vie en Chine à moyen et long terme, fait peser des menaces sérieuses sur la disponibilité et la pérennité des ressources naturelles, et sur la santé des populations – et même de l'économie chinoise –, et conduit aujourd'hui à une situation

¹ Bureau des statistiques chinois, données 2013.

² Ces chiffres comprennent des dizaines de millions de migrants résidant en « zone urbaine » mais n'ayant pas le statut administratif d'« urbains ».

³ Voir le rapport des Nations Unies *World Urbanization Prospects, The 2011 Revision*, New York, 2011.

critique⁴. Dans ce contexte où l'équation du développement et de l'urbanisation accélérés et de la protection de l'environnement se pose avec acuité, la question des modes de planification et de fabrication des villes, qui déterminent grandement le métabolisme urbain, est stratégique : elle constitue un enjeu majeur pour l'état de l'environnement en Chine, et dans le monde.

LE TOURNANT DE LA DURABILITÉ URBAINE AFFICHÉ PAR LES AUTORITÉS CHINOISES

Depuis 2006, les autorités chinoises ont pris conscience de la gravité des enjeux environnementaux : un premier rapport officiel chinois SEPA-NBS est publié en 2005 sur l'environnement, et le 11^e plan quinquennal (2006-2010) prône un nouveau modèle de développement, plus équilibré et plus soucieux de l'environnement⁵. Elles construisent dès lors de façon accélérée un cadre politique, institutionnel et juridique environnemental. Pour ce qui concerne la planification urbaine, de nouveaux concepts, lois, programmes et projets en faveur d'une meilleure prise en compte environnementale ont vu le jour depuis 2006.

⁴ Il existe aujourd'hui un consensus scientifique sur le diagnostic environnemental très préoccupant des villes en Chine, sur tous les plans : rareté et pollution des ressources en eau, pollution de l'air, gestion des déchets... 300 villes chinoises sont en situation de pénurie d'eau, dont le tiers en situation critique. 20 des 30 villes les plus polluées du monde seraient aujourd'hui chinoises. Voir notamment : Elizabeth C. Economy, *The River runs back. The Environment Challenge to China's Future*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2004 ; Peter Ho et Eduard B. Vermeer, *China's Limits to Growth. Greening State and Society*, Oxford, Victoria, Blackwell Publishing, Malden, 2006 ; Frédéric Obringer, « La croissance économique chinoise au péril de l'environnement : une difficile prise de conscience », dans *Hérodote*, n° 125, 2007, p. 95-104 ; OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : la Chine*, Paris, OCDE, 2007 ; Emmanuel Guérin et Laurence Tubiana, « Les limites environnementales de l'émergence », dans *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 ; Wu Fengshi, « Environmental Politics in China : An Issue Area in Review », *Journal of Chinese Political Science*, vol. 14, n° 4, 2009, p. 383-406 ; Hao Xiaodi et al., *Water Infrastructure for Sustainable Communities - China and the World*, IWA Publishing, 2010 ; Dominique Lorrain, « Gouverner Shanghai : une modernisation publique », dans Dominique Lorrain (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

⁵ Les facteurs explicatifs de cette prise de conscience environnementale des autorités sont à la fois internes et externes. Internes tout d'abord, avec une pression intérieure de plus en plus forte exercée par la société civile, le milieu scientifique et associatif, ainsi qu'une préoccupation croissante des têtes dirigeantes du PCC à l'égard des tensions sociales engendrées par des crises environnementales et le danger qu'elles font peser sur l'autorité du Parti. Externes ensuite, avec d'une part l'intégration progressive de la Chine dans le concert des nations et le commerce mondial, et d'autre part le lobbying exercé par des acteurs étrangers internationaux (Banque Mondiale, OCDE, cabinets de conseil, Task Forces...). Dans ce contexte, la construction d'un cadre politique environnemental chinois peut se lire comme une stratégie d'abord « défensive » ou de « pare-feu » des autorités chinoises pour contenir les critiques de la population chinoise et de la communauté internationale. Mais elle embrasse aussi une stratégie « offensive », de rayonnement et d'incarnation de la modernité chinoise : la protection de l'environnement comme preuve du niveau avancé de la Chine dans l'échelle du développement, comme passeport ultime de la modernité des villes chinoises aux yeux du monde entier.

Deux concepts ont été créés et sont censés constituer désormais le but ultime du développement urbain en Chine : *yongxu chengshi* (« ville durable » ou « soutenable », sorte de transposition du concept occidental de *sustainable city*) et *hexie chengshi* (« ville harmonieuse », concept préféré et mis en avant par les autorités centrales au Forum Urbain Mondial d'ONU-Habitat organisé à Nankin en 2008⁶, qui le considèrent comme plus enraciné dans la pensée chinoise : il met l'accent sur l'idée d'une recherche d'équilibre et de stabilité sociale, environnementale et temporelle). Une nouvelle loi de planification urbaine, la « loi cadre de planification urbaine et rurale » (*chengxiang guihua fa*), approuvée en 2008, place désormais les questions environnementales au cœur des objectifs et principes assignés à la planification territoriale⁷ : utilisation économe des sols, amélioration de l'environnement écologique, promotion de l'usage rationnel et des économies de ressources énergétiques et naturelles, protection des surfaces cultivables et des ressources naturelles... L'objectif environnemental est également maintenant en bonne place dans les documents de planification urbaine à l'échelle des municipalités, *zongti guihua* (« schémas directeurs d'urbanisme »), dans lesquels les principes essentiels à poursuivre sont les suivants : utilisation économe des sols et des ressources, protection de l'environnement, haute efficacité économique, harmonie sociale⁸.

Plusieurs programmes nationaux visant à promouvoir des villes pilotes en matière de développement durable ont été lancés. Une première plate-forme « éco-cité » a été élaborée par le ministère du Logement et du développement urbain et rural (MoHURD en anglais, ministère clé pour la planification urbaine en Chine), et une seconde par le ministère de la protection de l'Environnement⁹. En 2011 (avec le 12^e plan quinquennal) a émergé un nouveau concept, celui de « villes sobres en carbone », et un nouveau programme national sélectionnant huit villes et cinq provinces pilotes. À ces programmes nationaux s'ajoutent une quantité de projets de villes nouvelles dites « écologiques » depuis 2006. Les plus ambitieux (éco-cité de Dongtan, de Tianjin, de Qingdao, de Caofeidian...) font l'objet de coopérations internationales (avec des consortiums singapouriens, des entreprises et universités américaines ou nord-européennes) et d'importantes campagnes de communication, mais

⁶ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli* (Principes de planification urbaine), Université Tongji, Zhongguo Jianzhu Gongye Chubanshe, 2010 (4^e édition), p. 70-75.

⁷ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 72.

⁸ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 278.

⁹ Voir Chien Shih-Shen, « Chinese eco-cities : A perspective of land-speculation-oriented local entrepreneurialism », *China Information*, vol. 27, 2013.

leur substance demeure incertaine à ce jour. Le thème environnemental est devenu si prééminent et si porteur dans le champ urbain en Chine que tout nouveau développement urbain est maintenant aussitôt estampillé « éco-cité » par les autorités locales portant le projet. En reprenant les concepts occidentaux de la ville durable et en les mettant en avant de façon aussi volontariste, les autorités chinoises affichent une ambition d'excellence environnementale au niveau international.

La Chine aurait donc depuis quelques années embrassé un tournant environnemental dans son mode de planification et de fabrication des villes, et il s'y inventerait même de nouvelles façons de concevoir des villes exemplaires sur le plan environnemental. Toute la question tient dans le passage des mots aux actes : la façon de planifier et de fabriquer les villes sur le terrain a-t-elle changé pour intégrer des principes environnementaux ?

UN ZONAGE URBAIN DÉPLOYÉ À GRANDE ÉCHELLE

Du point de vue environnemental, les projets d'« éco-cités » en Chine demeurent largement au stade des intentions : certaines annoncées en grande pompe ne sont pas sorties de terre (comme le projet phare de Dongtan conçu par Arup¹⁰), d'autres sont apparues mais n'ont rien de significativement écologique (comme la ville nouvelle d'Anting dans la municipalité de Shanghai¹¹), d'autres enfin commencent à peine à voir le jour (comme l'éco-cité de Tianjin ou celle de Qingdao). Les différents programmes nationaux de « villes durables » sont aujourd'hui recouverts d'un voile : aucune publication ne peut nous éclairer sur ceux-ci, et les interlocuteurs que j'ai interviewés ne semblaient disposer d'aucune information précise. Un professeur de l'Université Tongji¹² nous a livré sa pensée : « Les éco-cités ? Ce ne sont que des slogans ! Dans 15 ans peut-être parlera-t-on sérieusement de durabilité en Chine » (Traduit de l'anglais). Plusieurs autres professeurs de Tongji et de Tsinghua confirment cette analyse¹³. Des publications académiques récentes¹⁴ mettent aussi en évidence la faible substance environnementale

des opérations urbaines dites « éco-cités » ou affichées comme exemplaires sur le plan environnemental en Chine.

Le fait qu'aucune éco-cité substantielle n'ait encore été mise en œuvre n'est en soi pas si étonnant, puisque le tournant environnemental affiché par les autorités et le lancement des premiers projets d'éco-cités sont récents (ils datent de 2006, soit seulement sept ans). Ce qui est en revanche plus préoccupant est que les villes nouvelles qui sortent aujourd'hui de terre autour des grands centres urbains du pays (Shanghai, Suzhou, Tianjin, Chongqing, Wuhan...) ne paraissent pas très différentes de celles qui ont été construites au cours des années 1990 et 2000, et paraissent très éloignées de l'image que l'on peut se faire communément de « villes durables »¹⁵. Quand on visite ces villes nouvelles, on parcourt en effet systématiquement des entités urbaines juxtaposant des grands blocs mono-fonctionnels (zone résidentielle, zone industrielle, zone commerciale, zone administrative...) sur d'immenses superficies. On découvre un urbanisme fonctionnaliste déployé à très grande échelle.

Le cas de la ville nouvelle de Suzhou Gongye Yuanqu (littéralement « Parc industriel de Suzhou »), plus connu sous son nom anglophone de SIP (Suzhou Industrial Park), illustre bien ce modèle urbanistique. Créé en 1994 par le gouvernement central chinois dans le cadre d'un partenariat stratégique avec un consortium singapourien, SIP s'est développé essentiellement au cours des années 2000 (il est aujourd'hui construit à 80 %). Il a le statut administratif de district urbain de la municipalité de Suzhou. Situé à l'est du centre ancien de Suzhou et à proximité immédiate de Shanghai, il est aujourd'hui vaste de 288 km², et comprend environ 800 000 habitants (dont plus de la moitié sont non permanents) et près de 10 000 entreprises¹⁶ (dont de nombreuses multinationales). Il s'agit d'une opération phare en Chine, à la fois en matière de développement économique, d'aménagement urbain et de protection de l'environnement : porté par le savoir-faire singapourien et des investissements colossaux, SIP a connu un développement rapide et maîtrisé, relativement respectueux de l'environnement comparé aux autres opérations industrialo-urbaines en

¹⁰ Voir Frédéric Obringer, « Les écovilles en Chine. Du rêve nécessaire à la réalité marchande », dans *Mouvements*, n° 60, 2009, p. 29-36.

¹¹ Entretiens avec des professeurs de l'Université Tongji, avril-mai 2012 et novembre 2013.

¹² Entretien le 24 avril 2012.

¹³ Entretiens de décembre 2012.

¹⁴ C. P. Pow et Harvey Neo, « Seeing Red Over Green : Contesting Urban Sustainabilities in China », *Urban Studies*, vol. 50, 2013 ; Chien Shih-Shen, « Chinese eco-cities : A perspective of land-speculation-oriented local entrepreneurialism », art. cit.

¹⁵ La « ville durable » est davantage un objectif recherché par des responsables publics dans les pays développés et certains pays émergents qu'un objet clairement défini et établi à ce jour. Il n'existe pas d'« éco-cité » exemplaire mise en œuvre. Néanmoins, certains pays ou certaines villes, notamment en Europe du Nord, ont intégré de façon substantielle depuis les années 1990 de nouveaux principes dans la planification urbaine en faveur d'une meilleure protection de l'environnement : compacité, mixité fonctionnelle, promotion des modes de transport non polluants...

¹⁶ Informations collectées au cours d'entretiens avec des responsables de l'administration de SIP (avril-mai 2012).

Chine¹⁷, notamment grâce à une planification et à une gestion systémiques et intégrées des différentes activités urbaines et des réseaux techniques de services essentiels. Mais en ce qui concerne les choix d'organisation urbanistique, SIP est emblématique des villes nouvelles chinoises :

- //// une voirie orthogonale de large dimension (50 à 60 mètres de largeur) formant une gigantesque grille (deux fois deux voies ou trois fois trois voies, qui s'apparentent davantage à des voies rapides qu'à des rues);
- //// une morphologie urbaine alignant des grands blocs carrés (de quelques centaines de mètres de largeur) et fermés (chaque bloc compte seulement une ou deux entrées);
- //// un agencement des fonctions urbaines très sectorisé. Tous les blocs sont mono-fonctionnels, et plus largement la séparation des fonctions est très nette à l'échelle de la ville-parc entière¹⁸.

Le tout se déploie sur un espace gigantesque : 288 km², approximativement 20 km sur 14 km, ce qui représente près de trois fois la superficie de la Ville de Paris. Tout est ainsi aménagé (immense) bloc par (immense) bloc, (immense) secteur par (immense) secteur. Les trois facteurs urbanistiques décrits plus haut réunis font qu'il est presque impossible de se déplacer de façon non motorisée au sein de SIP. En outre, la faible occupation humaine antérieure et la topographie plate qui caractérisent les lieux font que cette « machine » urbanistique fonctionnaliste a pu être assemblée avec le moins de frictions politiques, sociales et physiques possibles; le résultat est un urbanisme hyper-fonctionnel et hyper-matriciel.

On retrouve ce modèle urbanistique dans chaque ville nouvelle en Chine¹⁹ – et ce y compris dans l'éco-cité de Tianjin (opération urbaine lancée en 2007 considérée aujourd'hui en Chine par une large partie des experts que j'ai interrogés dans le pays comme la plus ambitieuse sur

¹⁷ SIP est même considéré unanimement en Chine comme une référence environnementale, en raison de la qualité des infrastructures et des services environnementaux, du traitement paysager, du contrôle environnemental des activités industrielles, ainsi que des expériences de symbioses industrielles et urbaines (boucles de réutilisation des ressources énergétiques entre différentes activités, industrielles ou résidentielles) qui y sont menées. Voir Rémi Curien et Dominique Lorrain, « Towards sustainable cities in China? Two industrial parks in the Yangzi delta », International seminar « From networked to post-networked urbanism : new infrastructure configurations and urban transitions », École des Ponts ParisTech et Université Paris Est, Autun, juillet 2012, 24 p., www.enpc.fr/sites/default/files/green_cities-curien-lorrain-oct2012.pdf (consulté le 18 mai 2014).

¹⁸ Éléments issus d'observations de terrain réalisées en avril-mai 2012.

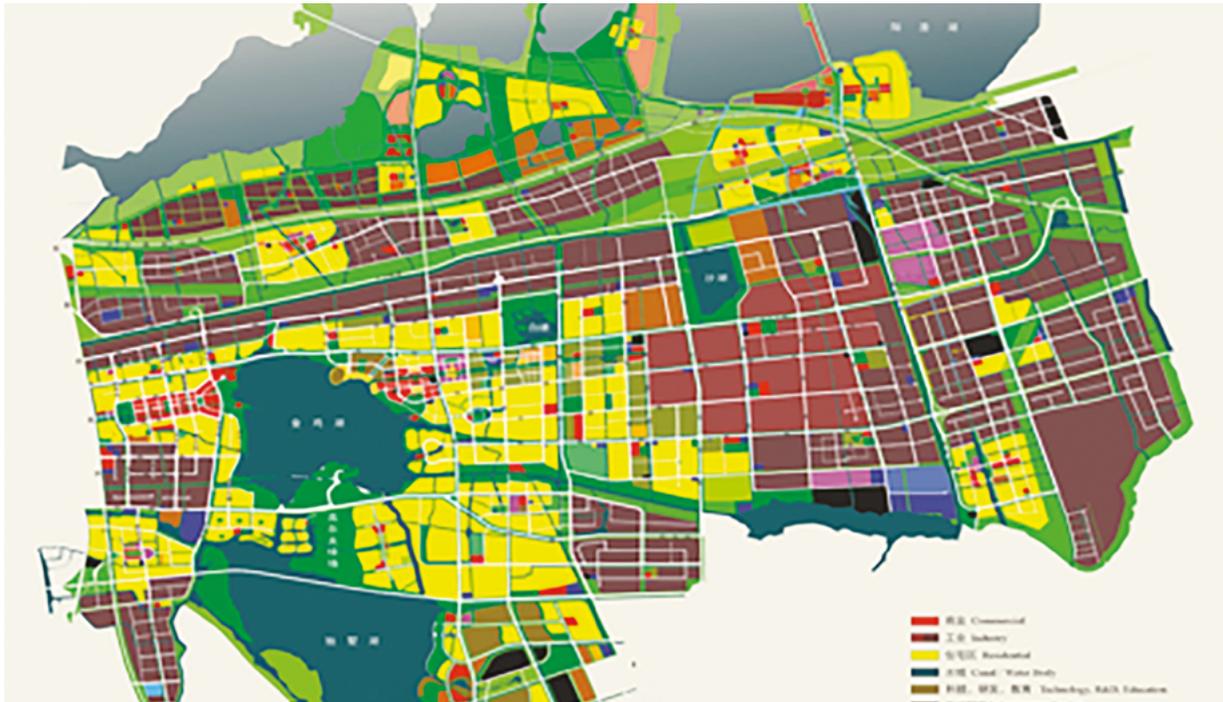
¹⁹ Pour ce qui concerne les municipalités de Shanghai et de Suzhou dans le delta du Yangzi : à SND (Suzhou New District), Kunshan, Changshu, Jinshan, Lingang...

le plan environnemental) ainsi que dans les opérations récentes de « villes sobres en carbone » : « Compacité, densité, mixité fonctionnelle, connectivité, promotion des modes de transport doux sont des notions absentes de la plupart des projets actuels de « villes sobres en carbone ». La Chine reste loin de maîtriser les concepts et les pratiques du développement urbain durable », estime des experts de l'AFD²⁰. La ville conçue comme une machine hyper-fonctionnaliste ne se limite donc pas aux 288 km² de SIP mais se déploie sur des espaces gigantesques en Chine.

L'objet de cet article est d'essayer de comprendre ce grand écart entre les concepts de développement urbain durable affichés par les autorités et la réalité du terrain, en entrant dans la boîte noire du système politique et administratif chinois de planification urbaine pour mettre en lumière le mode opératoire de planification urbaine aujourd'hui à l'œuvre en Chine, la mécanique d'élaboration et de production de cette machine urbaine, l'architecture d'ensemble, les rouages et la métrique de son mode de fabrication. Pour ce faire, nous examinons les différentes étapes du processus (des principes de planification définis au niveau central à la construction matérielle de chaque bloc urbain) et en considérant toutes les composantes de la planification urbaine (logements, activités industrielles, commerciales, administratives, ainsi que les réseaux d'infrastructures – voirie, fourniture d'eau, gestion des eaux usées et de pluie, fourniture d'électricité, de gaz, de chaleur, gestion des déchets...). Quels sont les objectifs directeurs, les logiques, les principes, les règles, les outils et normes opérationnels qui conduisent à la production des villes nouvelles chinoises telles qu'elles sortent de terre aujourd'hui, de l'échelle macro du pays à la construction d'un bloc, en passant par l'échelle de la planification d'une ville nouvelle? À travers cette analyse, on peut examiner dans quelle mesure les principes environnementaux sont introduits ou non dans ce mode opératoire de planification urbaine.

Cette étude explore aussi une question de recherche de portée plus générale, qui concerne également d'autres pays en développement, et que le contexte chinois illustre avec acuité : comment concilier la préoccupation qualitative environnementale de plus en plus prégnante de la population et désormais endossée officiellement par les autorités, et la poursuite d'un développement et d'une urbanisation massifs qui nécessitent des besoins quantitatifs d'équipements et infrastructures colossaux pour accueillir chaque année 15 à 20 millions de nouveaux urbains? Comment introduire l'impératif de la qualité environnementale dans un cadre opératoire de

²⁰ Jin Xiaoting *et al.*, « Les villes chinoises, laboratoires de la sobriété énergétique? », *Urbanisme*, n° 325, 2010.



Carte 1 : Le plan d'aménagement de Suzhou Industrial Park en 2012.

planification urbaine qui est structurellement hyper-productiviste et fonctionnaliste ? Comment faire changer de direction un TGV lancé sur des rails rectilignes à pleine vitesse ?

LE MODE OPÉRAIRE DE PLANIFICATION DES VILLES CHINOISES

Je propose d'abord d'examiner ce mode opératoire, avant d'analyser les logiques politiques et économiques qui le sous-tendent. Deux caractéristiques principales expliquent le modèle urbain déployé dans l'ensemble du pays : la structure hyper-pyramidale du système de planification chinois, et la démarche hyper-fonctionnaliste du protocole de planification urbaine.

UN SYSTÈME HYPER-PYRAMIDAL

Le système politique et administratif chinois dans son ensemble est très pyramidal et vertical : l'essentiel procède de Pékin et se déploie ensuite sur l'ensemble du territoire, et les différents échelons administratifs territoriaux (État ; provinces, municipalités autonomes, régions administratives spéciales ou régions autonomes ;

municipalités ou districts ; bourgs ou villages) sont complètement emboîtés²¹.

Le premier élément clé est l'allocation des sols à urbaniser. C'est la donnée fondamentale dans le système de planification urbaine chinois. Un « plan directeur d'usage des sols » (*tudi liyong zongti guihua*) – qui suit les principes de la « loi de gestion foncière » de la RPC (*tudi guanli fa*²²) – est déterminé au niveau central par le ministère des Ressources foncières²³. Ce plan national fixe province par province la quantité de sols maximale qu'il est possible d'urbaniser. Puis chaque province détermine un plan d'usage des sols fixant municipalité par municipalité la quantité de sols urbanisables maximale, et ainsi de suite à chaque échelon jusqu'au bourg²⁴. Par exemple, la municipalité de Shanghai ne peut pas urbaniser au-delà de 100 km² de sols au cours de l'année 2012, tandis que celle de Hangzhou ne peut pas le faire au-delà de 50 km², et celle de Ningbo de 30 km²²⁵. Ce

²¹ Entretiens avec des professeurs de Tongji, avril-mai 2012.

²² Cette loi fixe une ligne rouge de 1 800 milliards de m² (ce qui présente 1/9 de la superficie totale du pays) de protection des sols agricoles à ne pas dépasser (entretien avec un professeur de Tongji, 24 avril 2012).

²³ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 209.

²⁴ Le système d'allocation des sols à urbaniser est donc très pyramidal. Toutefois, il peut réserver une marge de négociation entre deux niveaux administratifs adjacents : le niveau inférieur peut revendiquer davantage de terrains à urbaniser à son niveau supérieur.

²⁵ Entretien avec une professeure de Tongji, 10 décembre 2012.

système d'allocation des sols à urbaniser est strictement contrôlé par le ministère des Ressources foncières.

Deuxièmement, le système administratif et juridique de planification urbaine est également pyramidal. Il repose sur un ensemble de lois, de règles et de normes précises définies au niveau central, déclinées sur l'ensemble du territoire²⁶. Les schémas directeurs et plans d'urbanisme s'inscrivent dans un système administratif de planification urbaine emboîté.

La loi fondamentale est la «loi cadre de planification urbaine et rurale» (*Chengxiang guihua fa*), qui est elle-même déterminée par la loi de planification du développement économique et social du pays. Élaborée par le MoHURD et votée par l'Assemblée nationale populaire de Chine, elle définit les grands principes à suivre sur l'ensemble du territoire chinois. La dernière révision de cette loi, visant à une planification plus durable, date de 2008²⁷. Des règlements et guides techniques nationaux, globaux ou sectoriels, précisent les méthodes et les normes à utiliser : «Procédure d'élaboration de la planification urbaine» (*Chengshi guihua bianzhi banfa*), «Normes de planification et de construction des zones résidentielles» (*Chengshi juzhuqu guihua sheji guifan*),

«[...] de la voirie» (*Chengshi daolu jiaotong guihua sheji guifan*), «[...] de la distribution d'eau» (*Geishui guihua sheji guifan*), et ainsi de suite (pour l'électricité, le gaz, les eaux usées, les déchets...). Il existe ensuite des règlements techniques locaux, qui ajustent les normes nationales pour mieux prendre en compte des données de contexte local. Ces règlements et normes sont régulièrement révisés, mais tous nos interviewés indiquent que fondamentalement ils ont peu évolué depuis les années 1990.

Concernant maintenant plus précisément les documents et schémas de planification urbaine, il faut distinguer trois niveaux, du plus abstrait au plus concret, du plus stratégique au plus opérationnel : le *quyu guihua* («plan régional») à l'échelon de la province, le *zongti guihua* («plan d'ensemble») et le *xiangxi guihua* («plan détaillé») à l'échelon de la municipalité ou du district urbain. Le plan régional (*quyu guihua*) doit guider et organiser le développement urbain à l'échelle régionale (centre économique, système de villes, principales zones industrielles, principales infrastructures...). Mais les deux documents d'urbanisme qui régissent la planification et la fabrication d'une ville nouvelle sont le plan d'ensemble (*zongti guihua*) et le plan détaillé (*xiangxi guihua*). Le plan d'ensemble (*zongti guihua*)

²⁶ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 52-60.

²⁷ *Idem*, p. 50-65.



Vue aérienne de Suzhou Industrial Park en 2012.

est un schéma directeur stratégique, à long terme (théoriquement d'une durée de vingt ans) : il fixe les objectifs, stratégies et échelles (économique, démographique et spatiale) de développement urbain, ainsi que les principes d'organisation spatiale du développement urbain de la zone planifiée²⁸. Le plan détaillé (*xiangxi guihua*) est un plan d'urbanisme précis à visée opérationnelle : il détermine pour chaque bloc de la zone concernée l'usage, la densité, la hauteur et le volume du bâti, la proportion d'espaces verts, et les dimensionnements des services publics et essentiels (eaux, énergies)²⁹. Ces différents niveaux de planification urbaine sont emboîtés : le plan détaillé (*xiangxi guihua*) doit respecter les principes définis par le plan d'ensemble (*zongti guihua*), qui doit lui-même respecter ceux définis par le plan régional (*quyu guihua*) qui l'encadre. Chaque échelon administratif est responsable de l'élaboration, de l'application et du contrôle de ses documents d'urbanisme. Mais ceux-ci doivent être approuvés par l'échelon administratif supérieur pour entrer en vigueur. Le plan d'ensemble (*zongti guihua*) d'une municipalité doit par exemple être approuvé par le gouvernement de la province. Enfin, la loi cadre de planification urbaine et rurale stipule que les plans d'urbanisme d'un échelon territorial doivent être modifiés quand le gouvernement administratif du niveau supérieur élabore un changement de planification, ou quand le Conseil des Affaires d'État ratifie une révision des principes de planification³⁰.

Du système d'allocation des sols à urbaniser au système d'élaboration, d'approbation et de modification des documents de planification territoriale, en passant par les corpus de lois et de normes d'urbanisme, toute l'architecture de la planification urbaine en Chine est donc emboîtée et hyper-pyramidale. Examinons maintenant le mode opératoire de planification d'une ville nouvelle chinoise.

LA PLANIFICATION D'UNE VILLE NOUVELLE : UN PROTOCOLE HYPER-FONCTIONNALISTE

Nous nous situons ici à l'échelle d'une municipalité ou d'un district urbain, où se conçoit concrètement la planification urbaine des villes nouvelles à travers les plans d'ensemble (*zongti guihua*) et les plans détaillés (*xiangxi guihua*). Cette formalisation du protocole de planification urbaine s'appuie sur des informations concordantes issues de mes campagnes d'entretiens, ainsi que sur l'analyse du *Chengshi guihua yuanli*.

La première étape consiste à fixer la croissance de la population à intégrer sur le territoire planifié. Cette prévision démographique détermine toute la suite de la chaîne d'aménagement. À Suzhou par exemple, le responsable du bureau de la construction et de l'urbanisme de la municipalité³¹ indique que :

“

Le bureau d'urbanisme du gouvernement municipal contrôle toute la planification des différentes zones de Suzhou. Nous avons un système de planification urbaine pour déterminer la distribution de la population entre SIP, SND, Kunshan, Wujiang [différents districts urbains de Suzhou] ... La municipalité de Suzhou prévoit ainsi la quantité de population et les principales infrastructures (comme les stations de traitement d'eau potable et les centrales électriques de grande capacité) à disposer sur son territoire. (Traduit de l'anglais)

À partir de cette prévision de croissance démographique, les planificateurs fixent la quantité de m^2 à urbaniser. Une formule mathématique simple détermine cette quantité³² : celle-ci (A) est le produit de la quantité de population (P) multiplié par un coefficient d'utilisation du sol par habitant (a). $A = P \cdot a$

Il existe donc une norme d'utilisation de sol urbain par habitant en Chine, fixée par le document national « Normes d'utilisation et de construction urbaine » (*Chengshi jianshe yongdi fenlei yu guihua jianshe yongdi biao*)³³, qui joue un rôle clé dans la planification urbaine. Ce chiffre est d'environ $100 m^2$ /personne (il peut varier de 60 à $120 m^2$ /personne selon la taille et les caractéristiques des villes).

Une fois la quantité de m^2 de sols à urbaniser déterminée, il s'agit de fixer les proportions entre les différentes fonctions urbaines. Ces proportions sont dans les grandes lignes définies nationalement, et peuvent être ajustées localement³⁴. Elles sont donc fondamentalement identiques d'une ville nouvelle à une autre. La typologie d'usage des sols établie par le MoHURD en 1990 a peu évolué depuis (la dernière révision, en 2008, pour se conformer à la nouvelle loi cadre de planification urbaine et rurale est minime) : fonction résidentielle, fonction industrielle, fonction commerciale, fonction culturelle et d'éducation, fonction administrative, fonction d'équipements et infrastructures de services publics et essentiels, fonction de stockage, fonction d'espaces verts...

³¹ Entretien le 12 décembre 2012.

³² Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 269-270.

³³ Idem, p. 270. Document publié par le Ministère de la construction.

³⁴ Idem, p. 215 ; point confirmé par mon entretien avec le responsable du bureau d'urbanisme de SIP, 18 décembre 2012.

²⁸ Idem, p. 174.

²⁹ Idem, p. 300.

³⁰ Idem, p. 178.

Par exemple à SIP aujourd'hui, la fonction industrielle occupe 30 %³⁵ et la résidentielle 20 % (les autres fonctions se partagent le reste).

Une fois les fonctions urbaines déterminées, elles sont disposées dans l'espace, selon une logique de zonage (*quhua*) – une fonction par bloc – à grande échelle : zones résidentielles, zones industrielles, zones commerciales, zones culturelles et d'éducation, zones administratives, zones d'espaces verts... Le zonage fonctionnel est énoncé comme un principe d'urbanisme majeur : « Chaque bloc a une fonction déterminée » (*mei kuaidi dou you yiding de yongtu*)³⁶. Les zones résidentielles, commerciales, culturelles et d'éducation sont généralement agencées de façon adjacente, tandis que les zones industrielles sont plus éloignées (en raison des pollutions qu'elles génèrent).

Ces quatre premières étapes relèvent du plan d'ensemble (*zongti guihua*), tandis que les suivantes relèvent du plan détaillé (*xiangxi guihua*).

Puis la volumétrie des constructions est déterminée pour chaque bloc. Pour un bloc résidentiel sont fixés la quantité de résidents, la densité et le volume de construction. De même pour un bloc industriel sont fixés la quantité de productions et les volumes de construction³⁷.

Sur cette base, les réseaux de services essentiels (eau, électricité, gaz, eaux usées) sont dimensionnés bloc par bloc, avec des normes différentes selon la fonction urbaine. Nous l'avons vu, les zones résidentielles d'une part et les zones industrielles d'autre part sont assez regroupées et forment généralement deux parties urbaines très séparées et bien distinctes. Ce zonage urbanistique à grande échelle a des implications fortes sur la conception et la gestion des réseaux de services essentiels. Les normes, systèmes et réseaux de distribution d'eau³⁸ et d'énergie, ainsi que de rejet des eaux usées, sont différents selon les zones (résidentielles ou industrielles) qu'ils alimentent.

La fabrication des villes nouvelles chinoises procède ainsi d'une méthode hyper-quantitative, matricielle et fonctionnaliste, déclinée de façon pyramidale du plan d'allocations des sols à urbaniser établi par Pékin jusqu'au dimensionnement de chaque bloc urbain de chaque ville nouvelle, et se concrétise par un zonage urbain à très grande échelle. Tout tourne autour de

normes chiffrées et de fonctions urbaines, ce qui laisse peu de place à des dimensions qualitatives, au débat avec d'autres points de vue sur la façon d'aménager les villes et au dialogue avec des parties prenantes – notamment les populations – locales. Ce prisme quantitatif de l'urbanisme en Chine est aussi souligné par des chercheurs interviewés :

« L'urbanisme en Chine est une discipline très technique. Le travail de l'urbaniste chinois consiste à régler des questions techniques. Le reste (comme les implications de l'urbanisme choisi en matière de consommation énergétique ou d'intégration sociale) ne le concerne pas.³⁹

« L'urbanisme en Chine relève exclusivement du champ des sciences dures (*gongke*), cela n'intègre pas du tout les dimensions sociales ou les préoccupations de la population⁴⁰. (Traduit de l'anglais)

Le choix de ce modèle urbanistique du zonage à grande échelle est généralement présenté comme une évidence par la plupart des urbanistes praticiens interviewés ainsi que par le *Chengshi guihua yuanli*, qui n'apportent pas de démonstration scientifique de son bien-fondé. Les termes de justification du zonage qui reviennent le plus souvent sont : *heli* (rationnel, logique) et *qingxi* (limpide, net). Le zonage apparaît comme le modèle le plus rationnel (le terme *xiaolü* – efficace – revient aussi souvent) pour fabriquer une ville nouvelle :

« Nous considérons que ce modèle [le zonage] est un très bon modèle de planification, très rationnel (*heli* 合理), car les différences d'utilisation d'eau entre usage résidentiel et usage industriel sont très importantes. (Responsable de Towngas, entreprise gestionnaire du réseau de distribution d'eau et de gaz à SIP)⁴¹

On attribue aussi au zonage des vertus de clarté : « Le zonage fonctionnel (*gongneng xing fenqu* 功能性分区) garantit une structure d'ensemble limpide (*qingxi* 清晰) des différentes activités urbaines »⁴² (Traduit du chinois). L'ancien planificateur en chef de SIP⁴³ revendique même la clarté du zonage de SIP, supérieure encore à celle des autres villes nouvelles chinoises :

³⁵ Cette proportion à SIP est légèrement supérieure à celle d'une ville nouvelle ordinaire, car SIP a un caractère industriel plus prononcé. À Shanghai par exemple, cette part est de 26 % (entretien avec un professeur de Tongji, 24 avril 2012).

³⁶ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 185.

³⁷ Idem, p. 308.

³⁸ « En ville, on peut adopter des formes de distribution d'eau différentes selon les zones industrielles et résidentielles » (Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 445).

³⁹ Entretien avec un professeur d'urbanisme de Tongji, 20 avril 2012.

⁴⁰ Entretien avec une professeure de sociologie de l'ECNU, 7 mai 2012.

⁴¹ Entretien le 11 décembre 2012.

⁴² Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 286.

⁴³ Entretien le 13 décembre 2012.

“ Notre parc industriel est comparativement [à d'autres villes nouvelles ou zones de développement] plus concentré (jizhong 集中), les zones résidentielles sont plus concentrées, nous avons séparé les fonctions de façon encore un peu plus nette. C'est une sorte de modèle de clarté de zonage urbain (chengshi fenqu de moshi 城市分区的模式). (Traduit du chinois)

À la clarté du zonage sont aussi associées les notions d'ordre (*youxu*) et de sécurité (*anquan*), notions clés en Chine, fréquemment employées par les urbanistes.

Ce modèle de zonage permet surtout d'économiser considérablement les coûts d'aménagement et de construction urbains⁴⁴, de fabriquer des villes de grande dimension très rapidement, et d'urbaniser ainsi le pays de façon accélérée.

Les entretiens réalisés confirment qu'il y a peu de changement dans le mode opératoire de planification et de fabrication urbaine en Chine, et que l'intégration des principes environnementaux est encore peu substantielle. Les experts académiques chinois oscillent généralement entre critique constructive et pessimisme fataliste. Un professeur de Tsinghua évoque des « déclarations de bonnes intentions », une autre confirme qu'il n'y a « pas de changement important », tandis qu'un professeur de Tongji parle d'un « grand écart entre les objectifs énoncés et la pratique, la réalité »⁴⁵.

Quand on interroge les planificateurs praticiens responsables d'opérations urbaines à Shanghai et à Suzhou sur la façon dont ils prennent en compte les dimensions environnementales dans leur travail de planification urbaine aujourd'hui, les réponses révèlent à quel point les questions environnementales exercent une faible sinon inexistante influence sur la détermination des choix d'organisation urbaine (formes urbaines, agencement des fonctions urbaines, conception des réseaux techniques de services essentiels). Il n'y a pas de réflexion environnementale globale et systémique dans le processus de planification des villes nouvelles. Les éléments de réponse précis avancés sont généralement les suivants :

//// le « verdissement » (*lühua*), c'est-à-dire garantir des surfaces plantées importantes;

- //// l'efficacité énergétique des bâtiments (bien que cela ne relève pas directement de la planification urbaine);
- //// l'évaluation environnementale de chaque activité industrielle (même remarque);
- //// le développement de l'offre en transport en commun (mais l'équipement et l'usage automobiles progressent toujours à un rythme accéléré).

Même le manuel officiel de référence *Chengshi guihua yuanli* souligne à mots feutrés en de nombreux endroits de l'ouvrage l'écart entre la loi et les objectifs fixés d'une part, et la pratique et la réalité d'autre part. Il désigne l'évolution nécessaire des méthodes d'usages des sols urbains à réaliser, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales (p. 182). Parmi les « points sur lesquels les plans directeurs des villes (*zongti guihua*) doivent davantage mettre l'accent » (autrement dit parmi les points qui ne sont pas bien traités aujourd'hui en Chine) sont avancées « la protection des ressources naturelles et culturelles⁴⁶ » et « l'amélioration de la maîtrise des infrastructures et des services publics » (gestion de l'eau, des eaux usées et des déchets notamment) (p. 296).

À ce jour, ce modèle urbanistique hyper-fonctionnaliste n'est pas mis en question par les décideurs en Chine. Une professeure de Tongji⁴⁷ estime que :

“ Nous avons bien des débats académiques [au sujet des modèles de planification urbaine]. Mais malheureusement la planification urbaine aujourd'hui en Chine demeure dominée par une approche physique (physical planning oriented). (Traduit de l'anglais)

On peut tout de même noter des signes d'une évolution possible. Dans les milieux académique et professionnel de l'urbanisme, le zonage à grande échelle est de plus en plus critiqué. Des cabinets d'architecture et de conseil en urbanisme internationaux et chinois proposent des modèles urbains plus mixtes et plus sobres⁴⁸. Ces nouvelles idées gagnent les chercheurs et praticiens

⁴⁴ La rapidité de construction ne va d'ailleurs pas sans poser d'importants problèmes de qualité et de durabilité. Le taux de vieillissement des infrastructures construites ces dernières années en Chine est particulièrement élevé, une large partie d'entre elles vont probablement devoir être reconstruites à moyen terme (entretien avec des experts de l'AFD et de l'OCDE à Pékin, 29 novembre 2012).

⁴⁵ Entretiens menés respectivement le 30 novembre 2012, le 29 novembre 2012 et le 20 avril 2012.

⁴⁶ Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les ressources naturelles et le patrimoine culturel et historique sont fréquemment associés et rangés dans une même catégorie dans les énumérations décrivant les différents secteurs thématiques urbains : « la protection de la nature, du patrimoine culturel et historique, et d'autres éléments de ce type » (*ziran he lishi wenhua yichan deng fangmian de baohu*) (p. 175); et donc *renwen yu ziran ziyuan baohu* (p. 296). Cette association des ressources naturelles et du patrimoine culturel ne va a priori pas de soi. Le principal trait commun est qu'ils sont tous « à protéger », gravement endommagés qu'ils sont par le développement accéléré.

⁴⁷ Entretien le 10 décembre 2012.

⁴⁸ Entretiens avec des architectes et urbanistes chinois et étrangers à Shanghai, mai 2012.

en urbanisme en Chine, mais ne se concrétisent pas à ce jour sur le terrain, car les décideurs politiques – qui détiennent tous les pouvoirs en la matière –, n'entendent pas remettre en cause le mode actuel de planification et de développement urbains.

Comment expliquer ce modèle de planification pyramidal et fonctionnaliste chinois ? Tentons de dégager les principaux fondements culturels et politiques et les logiques économiques et institutionnelles qui le sous-tendent.

LES FONDEMENTS DU MODE OPÉRATOIRE DE PLANIFICATION URBAINE CHINOIS

L'INFLUENCE SOVIÉTIQUE ET LE MODÈLE MODERNISTE

Le mode opératoire de planification chinois est nourri par les valeurs confucéennes d'ordre et de hiérarchie, mais il a surtout été façonné par la référence soviétique⁴⁹ (mobilisée dans les années 1950 pour organiser la reconstruction du pays et planifier son industrialisation) et son modèle de développement économique et d'urbanisation dirigée et planifiée. Toute puissance d'un parti unique, processus d'élaboration top-down, primat de l'approche physique et de la rationalité technique (la planification urbaine est vue comme un outil pour matérialiser la planification économique nationale), système à deux étages (les plans d'urbanisme directeurs et les plans de construction détaillés) : ces caractéristiques du modèle soviétique ont été enracinées dans le système de planification urbaine chinois⁵⁰.

À l'influence soviétique se combine à partir des années 1980 la poursuite du modèle urbanistique moderniste : le choix du zonage à grande échelle. Le mouvement de la Charte d'Athènes (*Yadian Xianzhang*) occupe une place de choix dans l'enseignement de l'urbanisme depuis les années 1980 et aujourd'hui encore en Chine⁵¹. De nombreux experts y voient une fascination des planificateurs et urbanistes chinois pour le modèle américain de la grille urbaine déployée à grande échelle (le *Chengshi guihua yuanli* consacre un développement important à la *Broadacre City* de Frank Lloyd Wright), qu'ils considèrent comme une référence de modernité et de succès.

⁴⁹ « Notre système de planification territoriale en Chine est importé du modèle soviétique », (ancien planificateur en chef de SIP, entretien le 12 décembre 2012 – traduit du chinois).

⁵⁰ Voir notamment : Anthony Yeh et Wu Fulong, « The transformation of the urban planning system in China from a centrally-planned to transitional economy », *Progress in Planning*, vol. 51, 1999, p. 167-252.

⁵¹ Wu Zhiqiang et al., *Chengshi guihua yuanli*, op. cit., p. 31-33.

La forme de la grille a aussi des racines chinoises (plans traditionnels en damier)⁵².

Le système et le mode opératoire de planification urbaine restent aujourd'hui profondément structurés par le modèle soviétique. Ce qui a en revanche significativement changé à partir des années 1980 et des réformes économiques de l'ouverture, ce sont les échelles de développement urbain et le financement des aménagements urbains, désormais tirés par le marché⁵³. Une expression chinoise confiée par un professeur de Tongji⁵⁴ exprime bien cette nouvelle donne : « Le gouvernement construit la scène, le marché joue l'opéra » (*Zhengfu datai shichang changxi*). Le gouvernement définit les règles du jeu urbain et en contrôle le bon déroulement, mais les principaux joueurs opérationnels (pour la construction et la gestion des équipements et infrastructures) sont maintenant des entreprises (promoteurs immobiliers, entreprises du bâtiment, entreprises de services essentiels...). Le modèle de planification dirigée fonctionnaliste hérité détermine les principes d'urbanisme et la matrice du zonage, il constitue le cadre de la machine urbaine. La sollicitation massive du marché et des capitaux étrangers pour financer le développement urbain étend l'échelle et la vitesse de déploiement de la matrice.

L'OBJECTIF PRIORITAIRE DE LA MAXIMISATION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

La clé explicative de cette machine urbaine hyper-fonctionnaliste est la priorité absolue à la croissance accélérée fixée par le gouvernement central chinois depuis les années 1980, qui passe par une maximisation de la croissance des produits intérieurs bruts (PIB) à tous les échelons territoriaux du pays. Toute préoccupation d'ordre environnemental ou social ne peut être que marginale. L'ensemble du système politico-administratif chinois actuel a été façonné dans cet objectif.

Le premier élément est la décentralisation des pouvoirs politiques en matière de développement et d'aménagement urbain, réalisée dans les années 1980⁵⁵. Les responsables politiques locaux sont désignés par l'échelon supérieur du Parti-État communiste, et évoluent dans l'organigramme du PCC selon les évaluations du Parti-État central. Par conséquent, toute l'action des autorités et planificateurs locaux est tournée vers les

⁵² Entretien avec un professeur de Tsinghua, 30 novembre 2012.

⁵³ Le cas de Suzhou l'illustre bien. Voir Rémi Curien, « The growth of development zones and the urban planning strategies in Suzhou », 13 mars 2013, <http://urbachina.hypotheses.org/3401> (consulté le 18 mai 2014).

⁵⁴ Entretien le 4 décembre 2012.

⁵⁵ Voir notamment Zhang Tingwei, « Planning Theory and Reform in Transitional China », *City Planning Review*, vol. 32, 2008, p. 15-24.

exigences de la hiérarchie du Parti-État, et non vers les préoccupations des populations locales⁵⁶, à la différence de la situation européenne où le pouvoir municipal tend à se focaliser sur sa relation à ses administrés plutôt que sur celle au pouvoir central, et où les identités urbaines locales sont donc plus prononcées⁵⁷. Ce contrôle central puissant est aussi un facteur majeur d'explication de l'homogénéité des villes nouvelles chinoises. Deuxième élément, les pouvoirs sont concentrés au niveau de chaque échelon territorial dans les mains du secrétaire général local du parti. Troisième élément – et non des moindres –, le système d'évaluation des cadres politiques : ceux-ci sont évalués tous les cinq ans, essentiellement sur le critère de la croissance du PIB du territoire administré (les critères environnementaux sont par exemple encore très marginaux)⁵⁸. À cela s'ajoute un quatrième élément : la durée des mandats. Chaque dirigeant local doit obligatoirement changer de territoire administratif tous les cinq ans, ce qui fixe des horizons politiques et économiques courts, et entraîne une compétition intense entre les cadres politiques des différents territoires. Ceux-ci sont donc principalement évalués en fonction du niveau de croissance économique du territoire qu'ils ont administré au cours des cinq dernières années, croissance qui passe essentiellement par l'urbanisation et la rente foncière (concession d'usages de terrains en baux emphytéotiques au secteur privé). Les cadres qui progressent le plus rapidement dans l'organigramme du Parti-État chinois sont ainsi ceux qui développent le plus rapidement leur territoire⁵⁹. En outre, ce développement accéléré n'est pas limité par d'autres forces (politiques, médiatiques ou sociales) – hormis certains cas où des mobilisations populaires parviennent à empêcher l'implantation de stations de traitement des déchets ou des eaux usées à proximité immédiate d'habitations –, du fait de la concentration de tous les pouvoirs dans les mains d'un parti unique.

À la lumière de ces éléments, on comprend mieux les vertus d'une méthode de planification pyramidale et fonctionnaliste, et du choix physique du zonage urbain à grande échelle : ils apparaissent comme le moyen le plus efficace de fabriquer des villes de grande dimension très rapidement, de réaliser l'urbanisation la plus massive et

rapide possible, et à travers elle l'objectif politique ultime de la maximisation de la croissance économique.

Cet entrepreneurialisme urbain ne va pas sans poser des problèmes de plus en plus aigus de cohérence territoriale et d'équilibre environnemental à une échelle régionale. Ce système institutionnel entraîne en effet mécaniquement une mise en concurrence et une course au développement exacerbées entre les territoires. À Suzhou par exemple, la compétition fait rage entre les différents districts de la municipalité (entre SND, SIP, Kunshan, Wujiang et Zhangjiagang), mais aussi entre Suzhou et les autres municipalités au sein de la province du Jiangsu (Nankin, Wuxi, Changzhou, Zhenjiang, Yangzhou, Taizhou et Nantong), ainsi qu'avec la municipalité de Shanghai⁶⁰. Et à l'échelle de chaque ville nouvelle, ce mécano institutionnel hyper-compétitif se traduit par une prise en compte des spécificités locales du territoire réduite *a minima*, un développement et un aménagement accélérés à courte vue, une compression extrême des délais de planification et de fabrication urbaine. Le phénomène croissant de « villes fantômes⁶¹ » (*sicheng* 死城, « villes mortes » en chinois) – des villes bâties mais inhabitées – illustre ce problème d'articulation spatio-temporelle entre l'offre et la demande urbaines.

UN DÉCALAGE CROISSANT ENTRE PLANIFICATION ET FABRICATION URBAINES

En outre, cette machine urbaine chinoise, souvent présentée comme ordonnée et contrôlée, n'est en réalité pas si maîtrisée. Le mode opératoire de planification analysé précédemment détermine bien les grands principes de dimensionnement et d'organisation des villes nouvelles, mais il apparaît ensuite un écart de plus en plus important entre ce que fixent les documents de planification urbaine et la fabrication matérielle des différentes zones, blocs et réseaux sur le terrain⁶². Les problèmes d'application de la planification urbaine et de contrôle des constructions sont sérieux en Chine. La

⁵⁶ Entretien avec une professeure de sociologie de l'ECNU, 7 mai 2012.

⁵⁷ Voir notamment Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011 (2e édition).

⁵⁸ Un nombre important de mes entretiens, aussi bien avec des universitaires qu'avec des acteurs opérationnels de l'urbanisme, convergent pour mettre en évidence ces deux points.

⁵⁹ Devant l'amenuisement accéléré des terres arables induit par cette urbanisation effrénée, le gouvernement central accorde maintenant une attention plus soutenue au contrôle de l'ouverture des terres à l'urbanisation (entretiens avec des professeurs de Tsinghua et de l'ECNU, décembre 2012). Voir aussi le numéro 2013/3 de *Perspectives chinoises* consacré à l'urbanisation de la Chine rurale.

⁶⁰ Des démarches visant à former des « groupements de municipalités » ont d'ailleurs récemment été initiées par le gouvernement central chinois pour mieux coordonner le développement régional (entretien avec un chercheur de l'ECNU, le 7 décembre 2012).

⁶¹ De nombreux experts de localités (à Shanghai, Suzhou et Pékin) et institutions (universitaires, organisations internationales, entreprises privées) variées que j'ai interrogés au cours de mes enquêtes de terrain utilisent ce terme et soulignent l'importance du phénomène. Deux articles de presse récents appuient ce constat : « Chine : les villes fantômes défient les plans du pouvoir », *Le Figaro*, 19 août 2013, www.lefigaro.fr/international/2013/08/19/01003-20130819ARTFIG00175-chine-les-villes-fantomes-defient-les-plans-du-pouvoir.php (consulté le 18 mai 2014); « China's Ghost Cities... Are Multiplying », *Zero Hedge*, 21 septembre 2013, www.zerohedge.com/news/2013-09-21/chinas-ghost-cities-are-multiplying (consulté le 18 mai 2014).

⁶² Voir notamment : Wu Fulong, « Re-orientation of the city plan : Strategic planning and design competition in China », *Geoforum* 38, 2007, p. 379-392.

teneur de mon entretien avec le chef du bureau de la construction et de l'urbanisme de Suzhou⁶³ appuie ce constat et exprime l'instabilité de la planification urbaine et l'impuissance généralisée des planificateurs et urbanistes face au pouvoir politique tout puissant :

“ En Chine nous avons une expression : « La planification ? Un plan dessiné sur une feuille ne vaut pas une phrase du chef » (guihua guihua, zhishang huahua, bu ru lingdao yi ju hua). Cela signifie qu'en Chine la planification dépend énormément du bon vouloir du dirigeant local du parti : même si dans l'élaboration de la planification nous pensons à beaucoup de choses, in fine le bon vouloir du dirigeant s'impose, les desiderata d'un seul engendrent donc beaucoup de changements. On dit aussi « Un dirigeant = un plan » (yi ren shuji, yi ren guihua), car en Chine les mandats des dirigeants des villes sont très brefs, en général ils doivent changer tous les trois ou cinq ans, donc tel dirigeant fait un plan, puis un nouveau arrive et probablement renverse tout.⁶⁴ (Traduit du chinois)

CONCLUSION

Cette recherche montre que la fabrication des villes nouvelles chinoises procède d'une méthode générique de planification hyper-quantitative et productiviste, déclinée de façon pyramidale dans l'ensemble du pays, et se concrétisant par la construction accélérée d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste. Ce mode opératoire a été choisi par les autorités chinoises afin de réaliser l'urbanisation la plus massive, rapide et ordonnée possible, et à travers elle le but ultime de la maximisation de la croissance économique. Déterminé à partir des années 1980, il a très peu évolué jusqu'à aujourd'hui, et n'est à ce jour pas mis en question significativement en Chine.

On est loin d'une prise en compte significative des principes environnementaux dans la production actuelle des villes en Chine. Des concepts et objectifs de développement urbain durable sont formulés, mais il n'existe pas d'outils opérationnels permettant d'intégrer ces principes dans le mode opératoire de planification et de production urbaines. Le flou des critères environnementaux contraste avec la précision des normes quantitatives de

zonage. À l'inverse, toutes les logiques politiques qui président aujourd'hui au développement urbain consacrent le gigantisme et le court-termisme, et sont éloignées des préoccupations de qualité ou de sobriété environnementale. La Chine continue d'emprunter la route du développement accéléré au volant d'une machine urbaine hyper-fonctionnaliste croissante. Intégrer significativement l'impératif de la qualité environnementale dans le développement et l'aménagement des villes chinoises supposerait de transformer en profondeur cette machine urbaine :

- /// changer les rouages de la machine : transformer le mode opératoire de planification urbaine, à chaque maillon de la chaîne, modifier les normes, réviser la méthode hyper-quantitative et fonctionnaliste en vigueur et introduire puissamment les dimensions qualitatives;
- /// changer les clés ou le volant de la machine : opter pour un modèle de croissance économique plus équilibré et attentif à l'environnement, intégrer de façon beaucoup plus prononcée les exigences environnementales dans le système d'évaluation et de promotion des cadres.

Le gouvernement central détient un rôle clé, puisque nous avons vu que le système de planification urbaine et plus largement tout le système politique chinois est autoritaire et pyramidal : l'essentiel procède du sommet du Parti-État communiste. L'avenir environnemental chinois dépend de Pékin.

Mais un second paramètre pourrait jouer un rôle déterminant dans les prochaines années : la pression populaire croissante, qui pourrait contraindre les autorités chinoises à transformer en profondeur la machine urbaine actuelle. Cette pression populaire compte aujourd'hui deux principaux aspects. D'une part, la mobilisation croissante des ruraux et des populations urbaines flottantes (*mingong*) pour défendre leurs droits aux prestations sociales pourrait conduire les autorités à initier une refonte de la propriété des terres et une réforme du *hukou* (le système d'état civil et d'enregistrement des individus, qui détermine l'accès aux prestations sociales ; à ce jour les *mingong* ne peuvent pas obtenir de *hukou* urbain et n'ont donc pas les mêmes droits sociaux que les résidents urbains qui en sont détenteurs) et, le cas échéant, avoir des impacts importants sur le rythme de l'urbanisation, mais aussi sur le mode opératoire de planification urbaine, dans la mesure où le modèle actuel des finances municipales repose largement sur les économies générées par l'exclusion des *mingong* des prestations sociales et de l'accès aux services urbains. D'autre part, la population chinoise est

⁶³ Entretien le 12 décembre 2012.

⁶⁴ À cet égard, le cas de SIP fait figure d'exception en Chine. La planification de départ a bien été mise en œuvre, en raison du cadre juridique strict de coopération établi entre les deux parties chinoise et singapourienne, et de la pression exercée par la partie singapourienne pour faire respecter la planification de départ. Cette stabilité et cohérence de la planification expliquent largement le statut de référence que revêt SIP en Chine.

de plus en plus préoccupée par les problèmes environnementaux générés par ce modèle de développement, tout particulièrement par la pollution de l'air et la qualité de l'eau qui touchent directement la santé des gens, et exerce une pression croissante sur les autorités notamment *via* les réseaux sociaux sur Internet. Des millions de Chinois écrivent et diffusent chaque jour des messages sur Weibo (le Twitter chinois) pour dénoncer la pollution critique des villes et réclamer une amélioration nette. Jusqu'à présent, les mesures adoptées par les dirigeants chinois pour y répondre ne sont que des rustines, et la pollution est donc toujours aussi importante sinon plus forte qu'avant. La population accentue la pression. Cette mobilisation populaire pourrait à terme contraindre les autorités chinoises à changer plus profondément de modèle de développement.

L'AUTEUR

Rémi Curien est doctorant au LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés) à l'École des Ponts Paris Tech – Université Paris Est et ingénieur de recherche à Suez Environnement.

Dans cette recherche, l'auteur est dirigé par Olivier Coutard (CNRS) et travaille étroitement avec Dominique Lorrain (CNRS). Sa thèse s'insère aussi dans le programme ANR SYRACUSE (qui associe le groupe Suez Environnement et en particulier Safège, le LATTS, Sciences Po Paris et l'EPA Plaine-de-France). Il remercie Olivier Coutard, Dominique Lorrain, Carlos Campos (Suez Environnement), Françoise Ged (Cité de l'architecture et du patrimoine), Zhuo Jian (Université Tongji) et Taoufik Souami (UMLV) de leurs conseils pour finaliser cet article.

CEFC

Rémi Curien

*La planification des villes chinoises :
environnementaliser une machine
hyper-fonctionnaliste ?*

SOURCE : PERSPECTIVES CHINOISES, 3/2014
<http://perspectiveschinoises.revues.org/6896>

ON NE POURRA PAS SORTIR DE « L'AIR-POCALYPSE » URBAINE PAR DES MESURES ADMINISTRATIVES

Giulia C. Romano
LATTS

Source : *Perspectives chinoises*, 2013/3, p. 88-90

bas-carbone
Chine
environnement
gouvernance
pollution atmosphérique
projets urbains

Analyse à partir des sources suivantes : Yi Peng , « 雾霾对城镇化的影响 » (L'influence du brouillard sur l'urbanisation), Caixin, 19 février 2013 ; He Chunlu , « '毒空气' 凸显中国式低碳治理困境 » ("L'air empoisonné" souligne les difficultés de la gestion bas-carbone à la chinoise), Zhongguo kexue bao, 16 janvier 2013.

URBANISATION ET POLLUTION

Récemment, le mot « brouillard » est devenu l'un des plus populaires en Chine. Ce terme fait automatiquement penser aux niveaux de pollution exceptionnels enregistrés à Pékin : 886 microgrammes de particules par mètre cube au plus haut du phénomène (au moment de l'écriture des articles cités) selon les stations d'observation de la qualité de l'air de l'ambassade américaine, un chiffre jamais enregistré auparavant. Selon Yi Peng, le brouillard qui a recouvert notamment la région de Pékin-Tianjin-Hebei a plusieurs origines. Tout d'abord, dans les pires jours de cette « air-pocalypse » (kongqi mori 空气末日, comme l'a décrit la presse), l'absence de courants d'air froid et de vents a été un facteur très important.

L'absence de ventilation naturelle a causé une forte concentration des polluants dans l'atmosphère, à un niveau relativement stable, et n'a pas

permis leur dispersion. Mais Yi Peng identifie d'autres facteurs, et notamment la pollution provenant des véhicules à moteur, des industries, des concentrations de population, ainsi que de la consommation énergétique des bâtiments. Ces facteurs annexes, également d'une grande importance, sont tous liés de près ou de loin à l'urbanisation. Cela amène donc nos auteurs à repenser les schémas actuels de développement des villes chinoises. Pour Yi Peng, Pékin doit devenir le symbole d'une nouvelle pensée du développement urbain.

QUELLES SOLUTIONS ?

Pékin dispose selon Yi Peng du plus haut niveau de services publics du pays. En raison de ces abondantes ressources administratives, la ville accueille une population de près de 20 millions d'habitants, et pourrait bien un jour héberger près de 50 millions d'habitants, selon l'auteur. Bien que Pékin soit probablement en mesure d'accueillir une population de cette taille en termes de services, de moyens financiers ou encore

¹ Chercheur au centre de recherche sur les ressources humaines de l'université de Pékin et éditeur dans de nombreux journaux économiques, tels que la version chinoise du *Financial Times*, le *Zhongguo jingying bao*, le *Jingji guancha bao*, etc.

² Journaliste au *Zhongguo kexue bao*.

³ Niveau de concentration moyen horaire de PM 2.5 dans l'atmosphère.

compte tenu de sa superficie, l'apparition d'un brouillard intense ces derniers mois constitue un signal important : Pékin peut-elle vraiment supporter un tel niveau d'urbanisation ? La ville peut-elle vraiment croître davantage ?

Ces questions concernent toutes les villes chinoises de premier rang. Quel est leur potentiel de croissance future ? Pourront-elles résister aux énormes pressions environnementales liées à l'urbanisation ?

Selon Yi Peng, pour éviter que des mégapoles comme Shanghai ou Pékin ne « touchent le mur » (qu chu bi 触壁), il faut déployer une approche planifiée, réformatrice, à la fois économique et institutionnelle, visant à soulager le poids que ces villes ont à supporter. Cela pourrait passer, pour Yi Peng, par un ralentissement des enregistrements de résidence permanente dans ces villes, ou encore par un retrait partiel de l'administration, afin que le marché puisse jouer un rôle de base dans l'allocation des ressources pour le développement urbain.

Yi Peng propose également de promouvoir le développement équilibré des « agglomérations » dans le processus d'urbanisation, nécessitant une vision plus large du phénomène. Comme le souligne l'auteur, le brouillard n'est pas limité à une ville. Il a au contraire une portée régionale. C'est pourquoi non seulement les villes principales doivent adopter de bonnes pratiques environnementales, mais aussi les régions environnantes, qui doivent autant que possible limiter leurs émissions, industrielles notamment. Yi Peng propose donc que soit mis en avant le concept d'« agglomération urbaine » (chengshi qun gainian 城市群概念), dépassant les divisions administratives actuelles. Cela

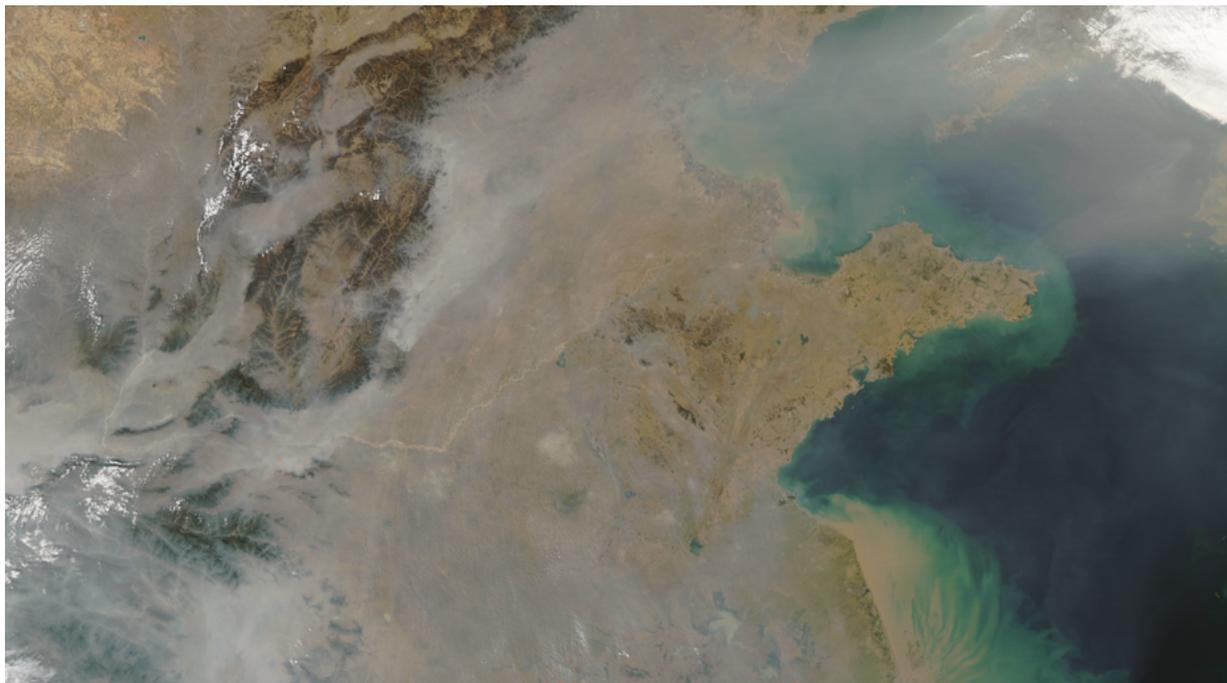
permettrait de redistribuer de façon plus raisonnable l'industrie et la population, en tenant compte du développement des villes satellites entourant les grands centres urbains. Cela encouragerait une meilleure coordination et une plus grande qualité de l'aménagement urbain.

Les concepts d'« intelligent » (zhahui 智慧), de « vert » (lüse 绿色) et de « bas-carbone » (ditan 低碳) devraient également prendre une place importante dans le futur. Pour Yi Peng, le brouillard est une démonstration de l'approche « non scientifique » du développement des villes chinoises, non durable et grand consommateur de ressources. Or, pour se débarrasser du problème de la pollution atmosphérique, il faudrait accélérer le réajustement du développement urbain, la restructuration industrielle des villes et leur modernisation. Il faudrait ainsi faire jouer un rôle important aux mécanismes de marché, procéder à la fois à une optimisation de la structure industrielle et de sa distribution et à une « révolution » de la production et de la consommation d'énergie. Ceci pourrait passer par un « nouveau système de double contrôle » (shuang kongzhi de xin jizhi 双控制的新机制) de l'intensité de consommation d'énergie. Devant ces impératifs, la construction de villes vertes, intelligentes et bas-carbone devient une priorité absolue. Ce « verdissement » des villes passe également par un effort de désindustrialisation de ces dernières – notamment de l'industrie lourde, en situation de surcapacité productive. Si, dans le passé, des villes comme Shanghai ont attiré des secteurs comme la pétrochimie grâce à leur dynamisme et à de généreux avantages fiscaux, elles doivent désormais privilégier

le développement du secteur tertiaire et ainsi passer à une phase de post-industrialisation.

L'amélioration des conditions atmosphériques passe enfin par une diversification du choix énergétique urbain, et chinois en général. La grave pollution pékinoise est largement due à la consommation de charbon pour le chauffage, car cette ressource est abondante dans le pays. Yi Peng propose donc que les villes commencent à employer de façon plus importante le gaz naturel, moins dommageable à la qualité de l'air. Cependant, si le gaz naturel est une alternative intéressante, la disponibilité de cette ressource n'est pas uniforme dans tout le pays, et les régions du Sud notamment y ont peu accès. Yi Peng propose d'adopter une « modalité de distribution scientifique » (kexue buju de fangshi 科学布局的方式) dans ce nouveau cycle de développement de l'urbanisation, en promouvant une convergence vers les zones les plus riches en ressources naturelles, y compris en air propre et en eau, des ressources financières aujourd'hui fondamentales pour le développement des villes.

Selon Yi Peng, certaines villes sortiront gagnantes et d'autres perdantes de ce nouveau cycle d'urbanisation. Les villes gagnantes seront celles naturellement riches en ressources fondamentales pour le développement social et économique de leurs espaces (on pense notamment à l'eau et au gaz naturel). L'auteur cite l'exemple d'Urumqi qui selon lui a obtenu des résultats très intéressants en termes de réduction de la pollution et de changement de modèle de consommation vers des ressources énergétiques plus propres (gaz naturel). En comparant la capitale du Xinjiang à Pékin, qui dépend du charbon et ne dispose pas de ressources gazières, on comprend



Pollution sur l'Est de la Chine

donc que les villes concentrant d'importantes ressources de gaz naturel sont celles qui connaîtront dans un futur proche les meilleures performances en termes environnementaux.

UN LARGE FOSSÉ DEMEURE ENTRE SOUHAITS ET RÉALITÉ

En parallèle, l'« explosion » (baofa 爆发) des phénomènes de pollution atmosphérique urbaine a montré le lien étroit entre les industries à haute consommation d'énergie et la dégradation de l'environnement. Dans cette situation, la marge de manœuvre du gouvernement pour mettre en place des politiques d'économies d'énergie, de réduction des émissions et de développement bas-carbone est donc un facteur décisif pour l'avenir de l'environnement en Chine. Interrogé sur ces questions, le professeur Qi Ye, expert en politiques climatiques chinoises

de l'université Tsinghua, fait remarquer que la Chine possède déjà, depuis son XI^{ème} Plan quinquennal, un système de responsabilité pour les économies d'énergie. Mais, en raison des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces politiques, les résultats obtenus ne répondent pas aux souhaits du gouvernement.

Ces dernières années, malgré l'établissement d'une série de politiques environnementales, le processus de « verdissement » chinois a donné « une impression de complexité et même de désordre » (fenfan shenzhi zaluan zhi gan 纷繁甚至杂乱之感). Par exemple, les mesures d'application des politiques de standards en matière d'économies d'énergie sont très différentes pour les voitures et les bâtiments. Les standards d'économie de carburant peuvent être appliqués dans les phases de conception et de production, pour que les voitures du même modèle présentent les mêmes caractéristiques énergétiques. Mais

dans le secteur du bâtiment, les standards d'économie d'énergie ne concernent que les phases de construction et de mise en opération, ce qui induit un énorme gâchis en ressources.

Par ailleurs, malgré l'introduction du système de responsabilité et malgré les incitations répétées du Conseil des affaires d'État, certaines régions chinoises n'ont pas enregistré de diminution sensible de leur intensité de consommation énergétique. Cette dernière a même augmenté parfois, les gouvernements locaux favorisant avant tout la croissance économique.

La difficulté dans la mise en œuvre des politiques ne réside pas seulement dans le manque de volonté politique des gouvernements locaux. Parfois, le manque d'expérience mène à l'utilisation de méthodes « extrêmes ». Qi Ye donne l'exemple de certains gouvernements locaux qui ont tout bonnement coupé

l'électricité ou arrêté la production dans leur circonscription pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique prévus par le XI^{ème} Plan quinquennal. Cette situation reflète clairement les difficultés de la mise en œuvre des politiques et l'impuissance de certains exécutants.

LE SYSTÈME TOP-DOWN SE RÉVÈLE INSUFFISANT

La gouvernance bas-carbone en Chine se fonde principalement sur le système de responsabilité pour l'économie d'énergie, qui se caractérise par : « un ordre élevé de priorité » (gaowei tuidong 高位推动), « une gouvernance à plusieurs niveaux » (cengji zhili 层级治理) et « l'intégration de plusieurs attributs » (duoshuxing zhenghe 多属性整合). Grâce à ce système, les émissions par unité de PIB ont été réduites d'1,46 milliard de tonnes durant la période du XI^{ème} Plan. Cependant, ce système de gouvernance pourrait donner lieu à des incitations contraires, invalidant ces avancées importantes. Selon l'expert, ce système de contrats administratifs guidés par le haut va contre le « principe d'optimisation de plusieurs objectifs » (duo mubiao youhua yuanze 多目标优化原则), en négligeant les différences d'efficacité énergétique et de potentiels de réalisation d'économies d'énergie qui peuvent exister entre les diverses localités chinoises. En effet, selon Qi Ye, si l'application du système de responsabilité pour la conservation énergétique impose des objectifs spécifiques aux localités et lie ces objectifs à l'évaluation des performances des fonctionnaires, il n'incite néanmoins pas à une application active des politiques de conservation énergétique. Par

ailleurs, en imposant un même standard pour toutes les régions – lesquelles présentent pourtant des situations énergétiques différentes – le gouvernement n'optimise pas les bénéfices potentiels de cette politique. Il serait plus intéressant de lier à ces critères fixes une part de flexibilité, ainsi que la possibilité d'utiliser d'autres instruments – par exemple des instruments de marché – pour atteindre des résultats plus ambitieux.

En outre, dans le système actuel de promotion des fonctionnaires, la priorité reste la croissance économique, qui contredit souvent les objectifs de réglementation énergétique et de réduction des émissions. Pour illustrer son argument, Qi Ye cite l'exemple de la ville de Baoji, dans le Shaanxi. Dans cette ville, l'indice de responsabilité et d'évaluation des performances locales se compose de plusieurs indicateurs. Le score maximal attribué au développement économique est de 32 points, tandis que celui concernant les objectifs de réduction des émissions est seulement de 3 points. Ainsi, les fonctionnaires doivent jongler entre l'impératif de la réduction de la consommation d'énergie, et celui de la promotion du développement des industries, lesquelles consomment beaucoup d'énergie. Cette réalité est devenue l'une des contradictions ordinaires du développement de certaines zones du pays.

Enfin, les asymétries d'information, le manque de confiance généralisé vis-à-vis de l'information disponible – le concept de bas-carbone étant encore en phase d'expérimentation, en Chine comme à l'étranger –, ou encore un système fiscal qui n'encourage pas l'adoption de solutions économes en carbone, constituent tous des difficultés supplémentaires. Ces facteurs

limitent la réduction effective des émissions chinoises, posant constamment des défis à la transition du pays vers une empreinte carbone limitée. Pour Qi Ye, un choix rationnel serait de promouvoir un ajustement progressif des institutions et des mécanismes institutionnels afin de limiter les effets de blocage. Cela pourrait notamment passer par une amélioration du système d'évaluation des fonctionnaires et l'introduction de nouveaux indicateurs, par une optimisation du système des contrats administratifs, et par une plus grande coopération entre gouvernements locaux, société civile et ONG. Cité dans le même article du Kexue ribao et critiquant également la situation actuelle, Feng Fei, directeur du département de recherche sur le développement industriel du centre de recherche pour le développement du Conseil des affaires d'État, souligne que les mesures administratives ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs de réduction des émissions et qu'une introduction d'éléments d'incitation économique tels que la réforme des prix de l'énergie, une taxe sur les ressources se révèlent nécessaires et sont actuellement en phase d'étude.

CEFC

Giulia C. Romano
On ne pourra pas sortir de « l'air-pocalypse » urbaine par des mesures administratives

SOURCE : PERSPECTIVES CHINOISES, 2013/3, P. 88-90

<http://perspectiveschinoises.revues.org/6671>

ANALYSE CRITIQUE DES DYNAMIQUES ET ENJEU DE L'URBANISATION À JOHANNESBURG

Karen Lévy
Architecte-Urbaniste, Chercheuse AFD/IFAS
Serge Salat
Institut des Morphologies Urbaines
Loeiz Bourdic
Institut des Morphologies Urbaines

densification urbaine
Johannesburg
métropole
politiques publiques
quartiers informels
quartiers sécurisés

32 – 40

Johannesburg a connu au cours des dernières décennies une urbanisation rapide, marquée par l'étalement urbain et la fragmentation du territoire. Des processus de densification sont à l'œuvre, mais leur caractère répétitif et sériel, leur fort niveau de fermeture, leur faible accessibilité et leur déconnexion des zones d'emploi posent d'importants défis au fonctionnement métropolitain, et impliquent une très faible efficacité dans l'utilisation des ressources, une forte intensité carbone, et une faible résilience au prix de l'énergie.

Après une étude typologique des formes urbaines de la métropole, les auteurs analysent aux différentes échelles urbaines les conséquences environnementales, sociales et économiques des différentes morphologies urbaines, et proposent des leviers d'action pour les pouvoirs publics pour remodeler la ville sur le long terme.

La tendance généralisée à l'étalement urbain et à la fragmentation des territoires, tant dans les pays développés que dans les pays en développement et émergents, contribue de façon significative aux émissions de gaz à effets de serre et au changement climatique. Cette tendance a également un impact négatif sur le plan économique et sur le plan de l'inclusion sociale : accroissement conséquent des coûts d'infrastructure par habitant, baisse de la productivité du foncier, dépendance forte à l'automobile et aux énergies fossiles, et précarité énergétique des ménages les plus fragiles.

Alors que Johannesburg s'apprête à revêtir la dimension de ville africaine de classe mondiale, les défis dont les politiques publiques doivent aujourd'hui s'emparer pour le développement futur de la ville sont de taille. L'inertie forte liée aux politiques de l'apartheid ainsi que les évolutions des structures économiques sont des legs qui ont marqués durablement la ville. En dépit de la fin de la ségrégation raciale, la fragmentation spatiale de la ville se creuse, renforcée par les choix politiques et techniques de ces vingt dernières années.

L'urbanisation, la topographie et l'histoire sont trois angles totalement imbriqués d'une seule et même réalité : la division de l'espace urbain de la ville de Johannesburg. À l'heure du droit constitutionnel au logement, il est difficile d'aborder l'urbanisation de la ville en dehors de son contexte historique unique – l'*apartheid legacy*. La morphologie urbaine de la ville n'est, au final, que la résultante qualitative et quantitative issue des contraintes topographiques d'un côté et des choix politiques opérés de l'autre.

Après avoir traité des enjeux et des problématiques relatifs à l'étalement et à la fragmentation urbaine à Johannesburg, cet article abordera les trajectoires et stratégies possibles pour une ville plus durable, intégrée et inclusive.

LA MORPHOLOGIE URBAINE EN QUESTION : IMPASSES ET APORIES

UNE STRUCTURE URBAINE LARGEMENT IMPACTÉE PAR LE POIDS DE SON HISTOIRE

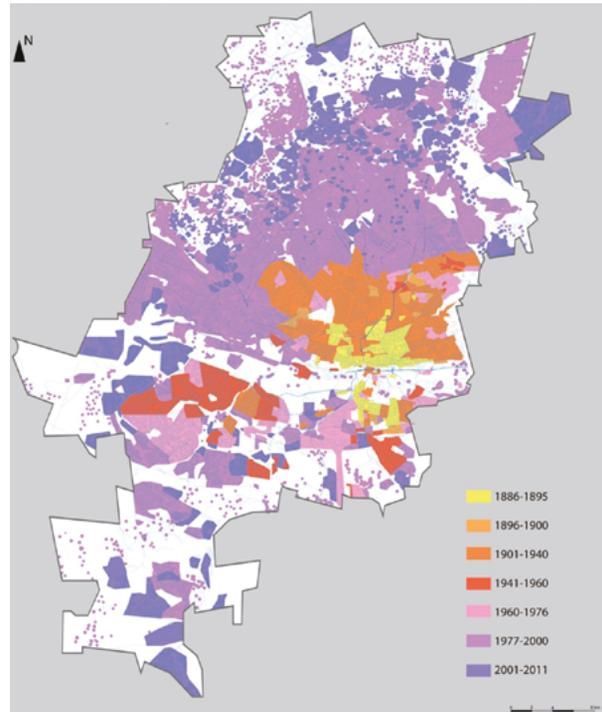
Ville industrielle, mais aussi capitale des affaires et centre culturel, Johannesburg est la première ville sud-africaine et une des plus grandes villes du continent africain, destinée unique pour un camp minier né vers la fin du XIX^{ème} siècle. Elle compte 4,4 millions d'habitants pour une population totale de 47,3 M d'habitants.

Située à près de 1 600 mètres d'altitude, au sein du relief du Witwatersrand¹, la ville de Johannesburg s'est développée suite à la découverte d'or sur le site en 1886 et ne possède de ce fait aucune des caractéristiques habituelles de localisation des villes liées aux voies d'eau ou de circulation, ou au littoral. C'est un exemple atypique, dont les caractéristiques géologiques marquent profondément la structure spatiale. La chaîne de montagne qui vient couper la ville en deux le long d'un axe Est-Ouest est une véritable division entre le Nord et le Sud de la ville. Les traits topographiques incontournables du paysage spatial - comme des lignes de crête, les pentes, les collines, les vallées et les cours d'eau - ont partitionné le paysage urbain en une série d'espaces plus ou moins cloisonnés.

L'exploitation du gisement aurifère entraînant une croissance démographique de la ville et des migrations considérables, avec des besoins massifs de main-d'œuvre, les autorités se sont appuyées sur ces caractéristiques géologiques pour organiser un plan d'occupation des sols fortement sectorisé. Ville essentiellement composée d'hommes venus travailler, le logement de ces populations s'est fait selon des critères raciaux, spatialement répartis autour des zones minières posant les bases d'une ville fragmentée structurellement et sociologiquement.

Parallèlement, de part son statut de ville minière, le réseau ferré est l'infrastructure essentielle qui permet à la ville d'exister économiquement, toutes les marchandises transitant par wagon vers le Cap ou Durban, terminus des lignes. Dès 1892, Johannesburg jouit d'un réseau longue distance de chemin de fer certes performant mais qui coupa la ville en deux selon un axe Est-Ouest, situé au Sud de la zone minière, créant une fracture physique

¹ Le Witwatersrand signifie « la crête des eaux blanches »



Évolution historique de la tâche urbaine de Johannesburg

plus forte encore que la chaîne montagneuse. Installés en fonction des puits de mine et non de la ville, ces chemins de fer servent prioritairement au fret.

La ville s'organise aujourd'hui encore autour de cette zone tampon investie par les lignes ferroviaires, des zones industrielles et des entrepôts.

Le squelette de la ville "moderne" de Johannesburg date pourtant de la période d'entre-deux guerres, où la municipalité essaya de remédier à la pénurie de logements. La construction d'habitations pour les Africains noirs se consolida au sud-ouest de la ville, la municipalité espérant ainsi éloigner le plus possible la population africaine noire des zones blanches et du centre-ville. L'application des politiques d'apartheid à partir de 1948 ne fit que continuer et renforcer les mesures ségréguatives des décennies précédentes.

Comme pour beaucoup de villes dans le monde, l'essor automobile impacta lourdement les morphologies urbaines et les structures spatiales de la ville.

Ainsi, dès les années 60, le gouvernement choisit le « tout-voiture » comme modèle de développement. Sous la pression, les structures urbaines se sont adaptées. L'accès à la vitesse « bon marché », l'aspiration à la propriété et à la maison individuelle ont favorisé l'étalement urbain.

Le changement de paradigme du modernisme qui donne à la rue un rôle purement fonctionnel correspond au passage d'une optimisation croisée des formes

spatiales (logement, travail, activités...) à une optimisation mono sectorielle en termes de réseau de transport, sous la forme d'une hiérarchie contrainte. L'avènement du « Road Classification and Access Management » comme seul outil de planification porte à son paroxysme l'impact des prescriptions techniques définies par les ingénieurs routiers sur les formes urbaines : les rues se transforment en routes monofonctionnelles, résultat de l'optimisation des flux. En devenant fonctionnalistes, elles n'apparaissent plus comme des lieux d'échange et un vecteur d'intégration urbaine mais comme l'outil politique privilégié par les politiques urbaines de structuration de l'espace. Elles permettent à court terme d'augmenter la vitesse mais diminuent sur le long terme l'accessibilité.

On assiste alors, dès le début des années 80, à une croissance tentaculaire de la ville qui n'a pas épargné les activités économiques. Celles-ci se sont en effet aussi spatialement diluées le long des principaux axes de communication. Cette structure urbaine s'impose dès lors à tous et surtout aux ménages les plus pauvres qui n'ont pas accès à la voiture individuelle. Mode de déplacement favorisant l'exclusion sociale, ce sont ces populations qui ont vu leur accessibilité à la ville se dégrader.

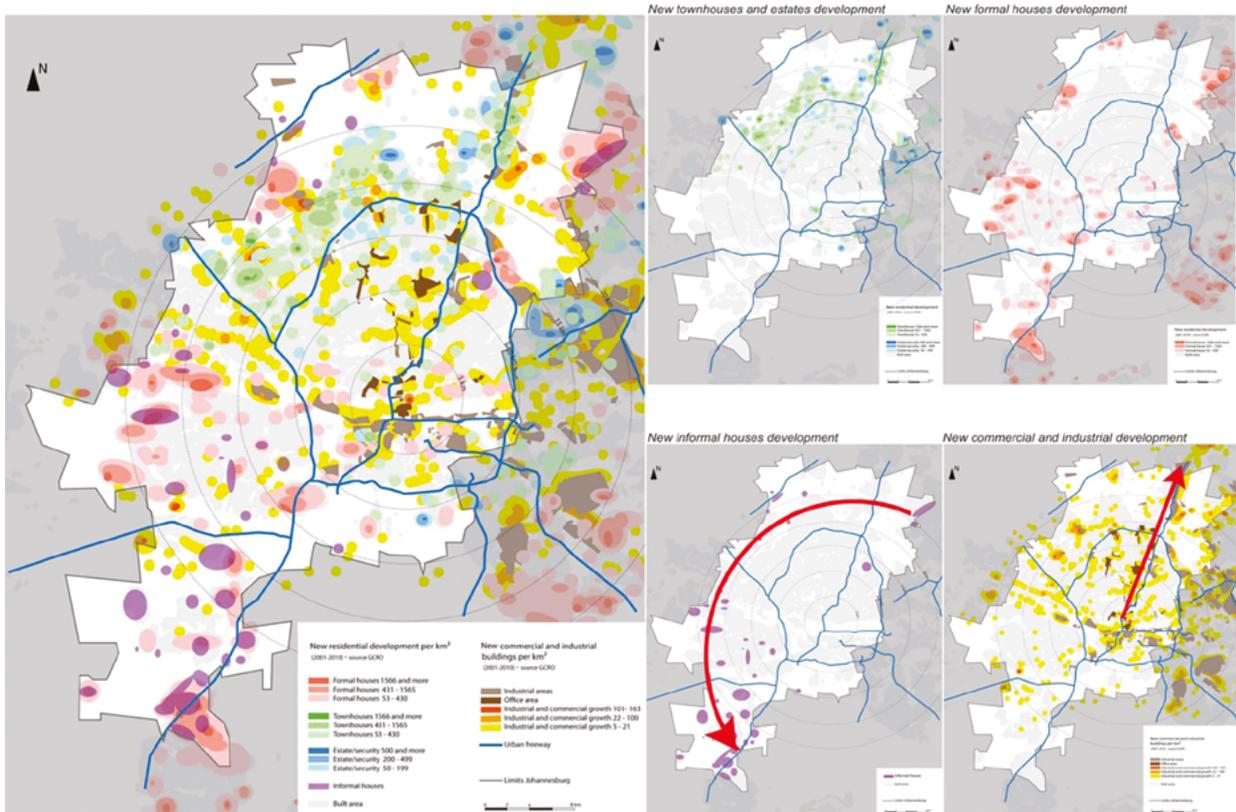
Cette évolution transforme Johannesburg d'autant plus en profondeur qu'elle est concomitante à la chute du régime de l'apartheid. La fin des politiques ségrégatives va amplifier le mouvement d'auto-exclusion des riches et accélérer le processus de la fracture sociale que l'on observe par ailleurs dans de nombreuses villes post-industrielles à travers le monde. L'urbanisation de ces dernières années, tant publique que privée, poursuit dramatiquement cette logique, repoussant toujours plus loin les limites de la ville.

FORMES URBAINES ET POLITIQUES DE LA VILLE

Aujourd'hui, Johannesburg, pôle d'attraction majeur pour les migrants nationaux et internationaux, doit faire face à une croissance urbaine frénétique. Le développement urbain de ces vingt dernières années s'est caractérisé entre autres par une expansion non maîtrisée des zones urbaines, un mitage progressif et une fragilisation des espaces agricoles et naturels, une augmentation de la mobilité et des déplacements en voiture et un éclatement des formes d'habitat. Tous ces phénomènes ont fortement contribué à l'augmentation de la consommation en énergie et des émissions de gaz à effet de serre du pays.



Photo aérienne orientée Ouest montrant l'impact spatial des infrastructures ferroviaires au cœur de la ville - Photo prise d'hélicoptère, le 08 06 2014



New urbanisation area

Ces choix en matière de politiques urbaines ont aujourd'hui des conséquences environnementales, financières et sociales reconnues par les décideurs politiques et ont largement contribué à la fragmentation spatiale de la ville.

La production de logements s'est développée selon deux courants distincts, qui ont évolué de manière totalement dissociée l'une de l'autre, tant du point de vue spatial que social :

/// La première évolution importante est liée aux directives gouvernementales. En effet, après les élections de 1994, l'accès à la propriété privée est devenu le fondement de la reconstruction post-apartheid (Morange 2006). Impulsés par les programmes présidentiels issus du RDP (Reconstruction and Development Program), de vastes projets de logements sociaux sont lancés dans les grandes villes avec pour objectif de mettre fin aux inégalités urbaines héritées de l'apartheid. À Johannesburg, cette production d'habitat s'est faite essentiellement sur des terrains où le coût de foncier était faible, en grande périphérie, conduisant à la création de vastes zones monofonctionnelles de pavillons standardisés

destinés aux populations ayant droit aux subventions. Les constructions en hauteur restent l'exception.

/// La seconde évolution est essentiellement due à la production privée de logements pour les classes moyennes et élevées qui se multiplie surtout dans les quartiers nord. La création de lotissements résidentiels à faible densité se fait sans constitution d'espace public.

La spatialisation de ces différentes formes d'urbanisation est le marqueur visible de la fragmentation urbaine qui s'ancre de plus en plus profondément au cœur de la ville.

Les quartiers se développent selon un modèle cellulaire : les infrastructures (notamment routières, comme les autoroutes urbaines et autres formes de voies rapides) visent à rapprocher les espaces les uns des autres plutôt qu'à les intégrer. La séparation des usages du sol et des groupes sociaux participe à la distribution biaisée du travail, des équipements sociaux et commerciaux et des opportunités et renforce les fractures sociales.

L'habitat individuel étant le modèle le plus communément développé à Johannesburg, le coefficient d'occupation des sols est particulièrement faible au sein de la

majorité des quartiers. Ces caractéristiques impactent durablement la ville, la poussant vers une organisation toujours plus consommatrice d'espaces, l'étalement urbain se poursuivant de manière incontrôlée et explosive.

VERS DES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES CROISSANTES

La structure spatiale de Johannesburg, définie par cette fragmentation urbaine élevée, est à l'origine d'une densité moyenne très faible d'à peine 2 600 habitants/km². Les conséquences en termes sociaux, économiques et environnementaux sont quantifiables et extrêmement pénalisantes pour la ville.

En premier lieu, les économies d'agglomération, qui sont à l'origine de la réussite économique des villes, sont directement liées à leur compacité. La concentration des activités dans les villes compactes permet des échanges plus rapides et avec un coût de transaction moindre des biens, des services et de l'information. C'est en diminuant les distances physiques entre les entreprises et les résidents, entre les acheteurs et les vendeurs, en concentrant les talents et en facilitant les interactions et les échanges, que les entreprises réduisent leurs coûts de transaction, améliorent leur productivité, et innovent.

L'étalement urbain de Johannesburg est devenu un carcan économique pour la ville dont le coût est considérable pour la société elle-même. Il impacte lourdement l'efficacité de sa productivité économique et implique de manière évidente un surdimensionnement des réseaux d'infrastructure. À titre d'exemple, la longueur du réseau routier par habitant est multipliée par 6 pour Johannesburg par rapport à des villes compactes.

En second lieu, l'étalement urbain et la fragmentation ont une incidence directe sur la dégradation de l'inclusion sociale au sein de la ville. En étendant les distances physiques à l'emploi et aux services, l'étalement urbain induit en effet une dépendance à la voiture qui

impose une pression forte sur le budget des ménages les plus vulnérables. La part consacrée au transport par les populations les plus fragiles à Johannesburg peut représenter jusqu'à 50 % des revenus de ces ménages. L'organisation de la ville apparaît dès lors comme un piège spatial pour les plus pauvres qui renforce le chômage, les mauvaises conditions de vie, l'exclusion sociale, le manque d'interactions sociales et induit des taux de criminalité élevés.

À ces conséquences économiques et sociales fortes s'ajoutent un troisième aspect particulièrement préoccupant à l'heure du réchauffement climatique : un taux très élevé des émissions de carbone et de la consommation d'énergie. Les habitants de Johannesburg émettent deux fois plus de carbone par habitant que ceux de Paris, Tokyo ou Séoul. Cette contre-performance dramatique est le résultat combiné d'une insuffisance de transport collectif, de la faible densité et de la fragmentation de la ville qui induit des distances moyennes parcourues importantes et jusqu'à 10 fois plus de consommation d'énergie par habitant que dans les villes pré-citées.

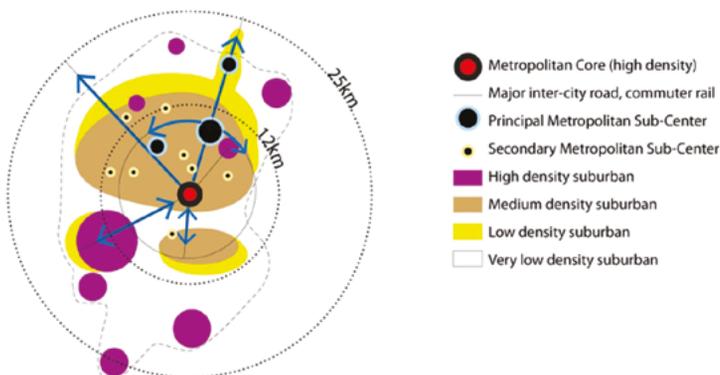
Entre une ville dense de 10000 hab/km² et une ville à faible densité comme Johannesburg (2500 hab/km²), les coûts d'infrastructure par habitant augmentent fortement :

- //// Multiplication par 4 pour le réseau viarie
- //// Augmentation de 40 % pour le réseau d'eau
- //// Multiplication par 3 pour le réseau d'assainissement

L'étalement urbain a induit un déséquilibre structurel à l'échelle régionale. La structure spatiale de Johannesburg s'organise à l'inverse des modèles classiques de distribution des densités de population dans son aire métropolitaine, comme on peut le voir sur le schéma ci-contre. Les densités augmentent avec la distance au centre. Les différents choix politiques en termes de logement ont dissocié les aires d'habitat dense des pôles d'activités et d'emploi. Les interventions des pouvoirs publics ont abouti, à chaque fois,

à une plus grande dispersion dans la ville, à l'opposé de formes plus spontanées d'urbanisation. D'autre part, la logique des trajets quotidiens n'a pas influencé la dynamique de changement de la structure urbaine, le marché étant aujourd'hui encore largement impacté par des considérations sociales et sécuritaires.

Les résultats sont aujourd'hui particulièrement préoccupants. Le linéaire de route à Johannesburg est de 3,95m/habitant contre 1,5 à Berlin



	tCO2/cap	tCO2/\$GDP
Paris	5.2	112
Seoul	4.1	179
Tokyo	4.9	146
Johannesburg	9.9	432
Los Angeles	13	249
Average Chinese city	10	1100

Johannesburg is already on an energy | carbon intensive pathway

et 1,7 à Madrid, malgré une part modale de la voiture à 25 % contre 44 % et 30 % respectivement à Berlin et Madrid. Les coûts d'infrastructures pèsent de manière très élevée sur le budget de la métropole qui doit de plus trouver des solutions aux problèmes de congestion qui asphyxient la productivité et l'efficacité de son économie. À moyen terme, l'augmentation du niveau de vie est susceptible de provoquer un transfert modal massif des minibus collectifs à la voiture individuelle, induisant dans le même temps une explosion des consommations énergétiques et de la congestion.

LA DENSIFICATION URBAINE : UNE OPTION POUR JOHANNESBURG ?

Alors que la tendance internationale montre que les villes, depuis les années 90, se dédensifient avec un étalement urbain marqué, Johannesburg a connu ces dernières décennies une densification importante : entre 1991 et 2000, la population a augmenté de 33 % et les zones bâties ont augmenté de 14 % et entre 2001 et 2009, la densité brute a augmenté de 28,9 % alors que la densité de population de zones bâties a crû de 16,4 %. Cette densification prend différentes formes caractéristiques, que nous illustrerons par l'étude de quatre exemples ciblés. Cette augmentation de la densité dans les zones bâties est cependant à pondérer par une augmentation de la taille globale et la fragmentation de la métropole, qui a induit une chute de la densité moyenne à l'échelle métropolitaine. C'est cette densité moyenne, et non la densité des zones bâties uniquement, qui impacte directement sur les consommations énergétiques de transport.

ENTRE HABITAT INFORMEL ET MAISONS RDP : L'EXEMPLE DE BRAMFISCHERVILLE

Alors que la politique nationale sud africaine du logement « formel » donne la priorité à la propriété par rapport au logement locatif, on assiste à une densification importante des anciens townships et des quartiers RDP (Reconstruction and Development Programm) par un habitat informel (appelé « backyard dwellings »), au sein des parcelles formelles. Cette densification extrêmement

précaire, particulièrement visible à Bramfischerville, permet d'accueillir des populations très démunies et se fait de manière spontanée, sans infrastructure. Eloignée des zones d'emploi, l'exclusion sociale, économique et spatiale de ces populations pèse de plus en plus lourdement sur la ville. La périphérisation continue des plus pauvres contribue à accroître la fragmentation spatiale de Johannesburg. Le chômage de masse traduit l'échec de l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités du programme RDP, l'aménagement spatial de la ville ayant maintenu l'exclusion des plus pauvres des fruits du développement. Le poids démographique de ces quartiers s'alourdissant, la ville cherche aujourd'hui à assumer les déséquilibres spatiaux engendrés par la satellisation de leur situation, aux confins du territoire métropolitain.

Quand propriété rime avec sécurité - les dynamiques de construction des logements du marché privé - l'exemple de North Riding

La multiplication des complexes résidentiels fermés communément appelés Estate² ou Townhouses³ tel que le quartier de North Riding impacte lourdement l'appauvrissement des structures urbaines de la ville. Un phénomène d'auto-exclusion des populations aisées est ainsi en cours, la violence étant l'argument utilisé pour protéger les riches des pathologies sociales attribuées non plus aux populations de couleur mais à présent aux populations défavorisées. La densification de ces quartiers sécurisés érigés en véritable concept immobilier par les promoteurs, se fait par grignotage progressif de terrains vierges, en grande périphérie urbaine, amplifiant d'un côté la ségrégation et de l'autre le nombre d'habitants dépendants de la voiture.

La ville se retrouve dans l'obligation de gérer, à l'échelle métropolitaine, les enjeux de charge qui en découlent, notamment au niveau du réseau routier. La vision sécuritaire de la mobilité est en effet à l'origine de l'affaiblissement drastique de la connectivité de ces quartiers au reste de la ville, impactant lourdement la congestion des grands axes routiers.

Densification des quartiers résidentiels centraux : l'exemple de Houghton

La pression foncière des quartiers centraux impulse depuis quelques années une densification de ces derniers

² Habitat haut de gamme s'adressant à une population très aisée. Ces résidences s'apparentent aux Gated Communities de type « prestige ».

³ Forme spécifique de complexe résidentiel fermé, plutôt destiné aux classes moyennes, favorisant des densités relativement élevées, offrant une fonction de gardiennage et de sécurité, les équipements collectifs étant rares.

via la subdivision parcellaire. Action foncière individuelle, résultant de la seule décision du propriétaire du terrain, ces initiatives s'imposent comme un mode d'évolution urbaine qui fait sens à l'échelle de la ville. Malgré son développement rapide, la valeur des terres et des prix de l'immobilier restent solides. Ce processus est à l'origine d'une densification progressive de quartiers particulièrement peu denses originellement. L'ampleur du phénomène pourtant n'est aujourd'hui pas suffisamment significative pour impacter durablement la ville et permettre un rééquilibrage des populations à proximité des centres économiques.

Densification des quartiers du centre-ville : l'exemple d'Hillbrow

Les stratégies d'accès au logement prennent dans le centre-ville une forme particulière de densification par sur-occupation des appartements. Ces sous-locations qui apparaissent souvent comme des solutions d'hébergement à court terme pour une importante population de migrants pauvres, venue chercher en ville des opportunités d'emploi, s'organisent de manière informelle. Cette densification, difficilement quantifiable car très mouvante n'impacte pas les formes bâties mais crée une pression forte sur les équipements des immeubles (eau et électricité notamment) et l'environnement urbain (insuffisance de capacité des équipements des quartiers). À l'heure où la ville cherche à moderniser son image, la reconquête de son centre-ville (abandonné par les Blancs au lendemain de l'apartheid) est une priorité : depuis 2001 la municipalité tente de réhabiliter les immeubles endettés ou squattés, en chassant pour cela les plus pauvres. La régénération accélérée du CBD pèse de tout son poids sur cette population défavorisée, la volonté politique étant de reloger les personnes expulsées vers les quartiers périphériques. Avec les mêmes conséquences néfastes pour les usagers et la productivité économique : la déconnection entre emplois / logements et la consolidation de la fracture sociale.

QUAND DENSIFICATION N'EST PAS SYNONYME D'INTENSITÉ URBAINE : TRAJECTOIRES ET SCÉNARIOS POUR JOHANNESBURG

À l'ère de la « compétitivité des territoires », la force d'une ville ne se limite pas à sa densité humaine. La question des choix résidentiels des ménages constitue l'une des problématiques centrales de l'économie actuelle et définit l'attractivité *in fine* des aires urbaines. Ce processus questionne le rapport entre ville diffuse, ville dense et ville intense.



Résidence gardée, North Riding

La compacité apparaît comme un critère d'urbanité pertinent permettant de prendre en compte à la fois l'intensité de développement (densité résidentielle, d'emplois, d'activités, de services, d'échanges et d'interactions), la mixité fonctionnelle, économique et sociale, à l'échelle du quartier et de l'ilot urbain ainsi que l'accessibilité aux services et aux aménités urbaines (santé, éducation, commerces, culture, espaces récréatifs).

Alors que les politiques publiques de Johannesburg affichent une forte volonté d'équilibrage de la qualité et de la quantité des aménités à l'échelle métropolitaine, par un processus de renforcement de l'offre urbaine dans sa globalité, l'articulation de la planification urbaine et des infrastructures de transports a été choisie comme le moyen le plus performant pour palier les effets négatifs de l'étalement urbain et de la fragmentation urbaine.

En effet, les processus de densification, par leur caractère répétitif et sériel, leur fort niveau de fermeture, leur faible accessibilité, et leur déconnection des zones d'emploi, impliquent d'une part une très faible efficacité dans l'utilisation des ressources et une forte intensité carbone, mais d'autre part une forte sensibilité aux

coûts de l'énergie. Le principal frein à l'augmentation du nombre de voitures est économique car de très nombreux foyers n'ont toujours pas de ressources financières suffisantes pour organiser leur propre mobilité à l'échelle de la métropole. Afin de rattraper les erreurs des systèmes de planification précédents, l'objectif visé par la ville est de garantir l'accessibilité à toute la population, tout en garantissant une meilleure efficacité énergétique, avec une stratégie de Transit Oriented Development (TOD) : les « Corridors of Freedom ». La mobilité s'inscrit alors comme un des outils principaux d'aménagement urbain et de planification, mais cette fois non plus par le développement de l'automobile mais bien par la valorisation des transports en communs. Les stratégies de TOD visent à prioriser l'intensification urbaine autour des nœuds de transports et des stations de transport en commun. Cependant, alors que les premières lignes de ces « Corridors of Freedom » sont en fonctionnement depuis 2010, le processus d'intensification urbaine peine à se mettre en place. À défaut de densification autour de ces corridors, on assiste plutôt à une dégradation de la qualité urbaine, comme sur Empire Road où le nombre de commerces a tendance à diminuer et où, malgré le capital investi, l'environnement piéton s'est considérablement

appauvri. À Soweto, les stations restent désespérément désertes, aucune urbanité ne s'étant développée autour.

Ce revers dans la mise en place des « Corridors of Freedom » a plusieurs origines :

- //// Le manque d'intégration entre les stratégies de transport et les stratégies de planification urbaine
- //// Le manque d'exigence pour la conception détaillée de ces secteurs urbains
- //// Le manque d'intermodalité (pas de liaisons entre les différents modes de transport - Gautrain, BRT, train de banlieue, etc.)
- //// Les difficultés d'intégration du secteur informel

La ville aujourd'hui cherche des alternatives pour pallier ces manques et enclencher le processus économique qui permettra le développement d'une densification efficiente. Les « corridors of Freedom » sont aujourd'hui les zones prioritaires d'investissement de la métropole et apparaissent dans les documents politiques tels que le « National Development Plan, Gauteng 2055 » et le « Jo'burg 2040 » comme l'outil public pour une « transition urbaine » réussie. Les objectifs affichés sont de transformer l'inégalité spatiale de la ville héritée de



© photo aérienne extraite de Google Earth

Exemple de station BRT, Soweto

l'apartheid, de connecter les aires urbaines isolées de la ville, de rapprocher les gens des opportunités de travail (et autres avantages offerts par la Ville) et de diminuer l'utilisation de transports motorisés privés.

Le TOD apparaît comme une solution efficace dans le contexte local pour créer une métropole plus unifiée et mieux intégrée avec une stratégie solide favorisant l'inclusion sociale, la résilience, l'efficacité, la productivité économique et la lutte contre le changement climatique. Les stratégies de TOD ont été investies par la ville comme un outil de planification des processus de densification complexes intégrant des équipements et des infrastructures. Toutefois, les stratégies de TOD doivent être adaptées à un large éventail de spécificités socio-économiques sud-africaines (comprenant notamment l'héritage de l'apartheid) : les « Corridors of Freedom » seront une contribution active de la ville pour développer une stratégie urbaine permettant d'atteindre une liberté spatiale.

Ces « Corridors of Freedom » sont une occasion unique de réorienter le développement foncier de la périphérie au centre-ville, en utilisant les réserves foncières pour le développement de tissus urbains denses avec des coefficients d'occupation du sol élevés tout en soutenant la mixité et l'inclusion sociale.

L'un des principaux défis pour Johannesburg est de traiter les processus de densification de l'aire métropolitaine, de les canaliser et de les utiliser comme levier pour remodeler, sur le long terme, la morphologie urbaine de la métropole. La défaillance de l'action publique à travers ses choix politiques qui a laissé les acteurs privés devenir maîtres du marché du logement, a impacté à terme très lourdement la structuration même de la société (de la localisation des habitants à leur lieux de rencontres en passant par leurs moyens de déplacements). Le prix à payer étant que, plus le temps s'écoule, plus des mécaniques perverses s'installent, ayant pour effet induit l'amplification des inégalités spatiales et sociales et la poursuite de la fragmentation de la ville.

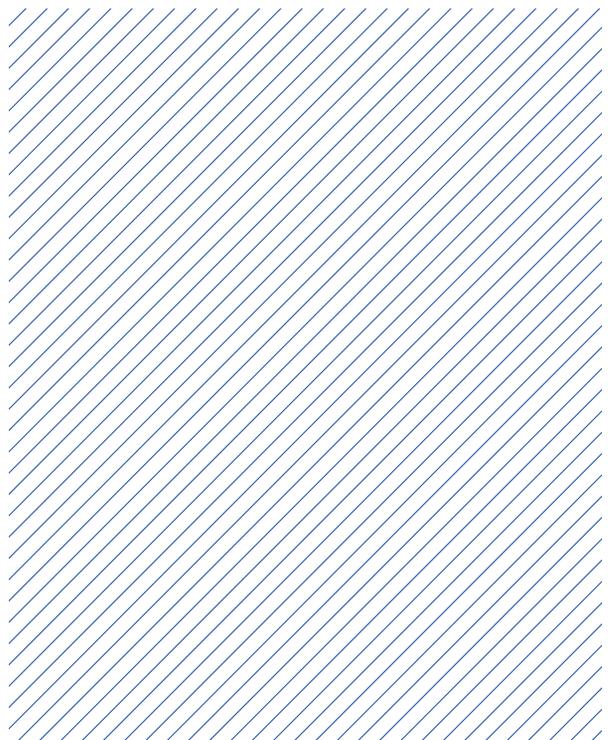
Afin de résoudre l'ampleur du challenge et d'atteindre le statut de ville efficiente, Johannesburg est au seuil d'une nécessaire transformation de son espace urbain.

LES AUTEURS

Karen Lévy, architecte et urbaniste. Chercheuse à l'Agence française de développement (AFD) et à l'Institut français d'urbanisme (IFU), elle collabore avec l'Institut français d'Afrique du Sud (IFAS). Ses recherches portent sur l'analyse des grands projets urbains, en particulier dans les villes du Sud.

Serge Salat, architecte, président de l'Institut des Morphologies Urbaines (Urban Morphology and Complex Systems Institute). Expert reconnu dans le domaine de la morphologie urbaine, des politiques urbaines et des systèmes complexes, il intervient auprès de nombreuses organisations internationales sur les thèmes de l'énergie, de la planification urbaine et des politiques pour le développement urbain durable. Auteur de *Les Villes et les formes*. Sur l'urbanisme durable, avec Françoise Labbé et Caroline Nowacki Hermann, China Architecture and Building Press, 2011.

Loeiz Bourdic, chef de projet et analyste à l'Institut des Morphologies Urbaines. Ses travaux se concentrent sur l'analyse de donnée, la quantification, la modélisation et l'identification de régularités au sein des formes urbaines et des écosystèmes urbains.



IFAS

Karen Lévy
Serge Salat
Loeiz Bourdic

Analyse critique des dynamiques et enjeu de l'urbanisation à Johannesburg

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094170>

L'IMPÉRATIF DU DÉVELOPPEMENT DURABLE À ISTANBUL : LA DOMESTICATION CONTRARIÉE, PARTIELLE ET OPPORTUNISTE

Jean-François Pérouse

IFEA-Istanbul

Publié in : P-A. Barthel & L. Zaki (éd.), *Expérimenter la "ville durable" au sud de la Méditerranée. Chercheurs et professionnels en dialogue*, Paris : L'aube, coll. « villes et territoires », 2011, pp. 55-83.

acteurs
durabilité
environnement
gouvernance
Istanbul
métropole

41 – 52

La notion de développement durable n'a pas la même résonance selon les pays et les contextes. La croire universellement partagée, derrière un recours commun et souvent très niveleur à l'expression anglaise, relève d'une normativité qui peut conduire à bien des malentendus.

L'examen de sa domestication en Turquie – et en l'espèce à Istanbul plus particulièrement - est à cet égard instructif. D'usage récent, cette expression a été peu à peu appropriée et en même temps réinterprétée par les divers acteurs impliqués dans la gouvernance environnementale encore en construction. Après un historique de son introduction dans le champ des politiques urbaines turques, on s'efforce d'analyser les modalités des réinterprétations locales de la notion, en distinguant divers systèmes d'acteurs, plus ou moins réceptifs, et s'étant plus ou moins appropriés l'impératif du développement durable : acteurs publics centraux, acteurs publics locaux,

acteurs associatifs et acteurs privés. On essaie ensuite de caractériser la structure de la gouvernance environnementale et d'identifier ses principaux dysfonctionnements. Enfin, pour expliquer ces derniers, on propose une analyse des contradictions des échelles de référence des divers acteurs impliqués – le référent territoire étant encore absent - et de la durabilité institutionnelle variable de ceux-ci – le champ environnemental ayant été investi récemment par une multitude de nouveaux acteurs plus ou moins opportunistes.

La redéfinition des limites administratives externes de la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul (calées sur celles du département en juillet 2004, pour couvrir dès lors un ensemble 5 600 km²), peut être lue comme un des indices les plus saillants de l'étalement urbain, à l'instar des derniers redécoupages des arrondissements (survenus en mai 2008). Cette question de l'étalement, qui se traduit par une consommation effrénée de sol urbain – en contradiction avec l'infléchissement de la croissance démographique

enregistré depuis le début des années 2000¹ – n'est pas inscrite à l'agenda des priorités politiques locales. En revanche, la question de l'opportunité de la construction d'un troisième pont autoroutier sur le Bosphore – dans une mégapole concentrant 13 millions d'habitants début 2010 et comptant 2,7 millions de véhicules motorisés en août 2009 -, fait davantage débat. Les chambres professionnelles – à l'instar de celles des architectes, des planificateurs urbains ou des ingénieurs – s'opposent fermement à ce projet, craignant des effets négatifs sur les ressources en eaux et en forêts aux marges des zones déjà construites.

Dans ce contexte, si le développement durable a fait son entrée massive dans le discours politique et économique, à la fois sa forme anglaise et sous sa forme turque sentant encore trop le néologisme (*sürdürülebilir kalkınma*²), la mise en débat et en agenda métropolitain de cet objectif téléonomique (dont on connaît l'insuffisante valeur théorique dans le champ des sciences sociales) semble tarder. D'où la nécessité de s'interroger sur les formes et modalités de la domestication de cet impératif par les acteurs locaux et nationaux et sur ce que les difficultés encourues révèlent du système local de la gouvernance.

Pour ce, notre propos³ envisagera en premier lieu le caractère récent de l'émergence de l'impératif durable, les difficultés de sa réception par un système de gouvernance locale cloisonné et concurrentiel, pour enfin évoquer la friction stérilisante des échelles d'action et de référence des acteurs impliqués.

APPROPRIATIONS RÉCENTES D'UN RÉFÉRENTIEL IMPORTÉ : UN GRAND NOMBRE D'ACTEURS POSITIONNÉS

DE LA SENSIBILITÉ ENVIRONNEMENTALE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le souci environnemental à Istanbul a fait une percée politique à partir de la fin des années 1970. C'est-à-dire à un moment où les conséquences tangibles sur la qualité de la vie de la croissance incontrôlée, amorcée depuis le milieu des années 1950, devenaient plus perceptibles. L'attention publique était cristallisée autour de deux sites-symboles : la Corne d'Or et le Bosphore

(Pamay, 1975; TETTV, 2000). Communauté scientifique, milieux économiques et riverains directement concernés ont alors commencé à se mobiliser pour la sauvegarde de biens perçus comme à la fois historiques et « naturels », situés au cœur de la métropole. Mais la réaction des pouvoirs publics à ces premières mobilisations ne se fera sentir qu'après 1984, date de l'instauration d'une Municipalité métropolitaine et de municipalités d'arrondissements par une nouvelle loi (loi n°3030 du 27 juin 1984). Émergence de pouvoirs locaux plus autonomes et lancement de chantiers environnementaux vont dès lors strictement de pair.

Au plan national, la création d'un ministère de l'environnement en 1991 marque une étape dans la construction de l'agenda environnementaliste. Cette institution de poids modeste n'a cependant guère les moyens de se faire l'écho des débats qui pouvaient à l'époque agiter la scène mondiale. La conception de l'environnement qui domine à ce moment est une conception naturaliste, passive et statique, qui ne prend en compte ni les logiques systémiques (c'est-à-dire les interactions des multiples composantes, interdépendantes les unes des autres, de l'environnement), ni les dynamiques dans le temps et l'espace envisagés à plusieurs échelles. Ainsi dès 1985, un enseignant de la Faculté des Eaux et Forêts d'Istanbul⁴ s'inquiétait de la manière trop partielle et fragmentaire dont la question de la Corne d'Or était posée par les pouvoirs publics. Il dénonçait l'approche ponctuelle initiée et plaidait pour une stratégie qui prit en compte l'ensemble des bassins-versants concernés comme la totalité des facteurs ayant une incidence sur l'état de la Corne d'Or. De même, les questions des transports intra-urbains et de l'approvisionnement en eau potable n'ont pas été prises en compte dans la gestion environnementale telle qu'initée au début des années 1990, comme l'indiquent clairement les rapports d'activités de la municipalité métropolitaine⁵. Ces deux questions sont comme externalisées et font l'objet d'un traitement à part, hors chapitre « Environnement ».

En effet, si le paradigme dominant qui commande l'action politique territorialisée est celui du développement, ce dernier est d'abord économique, quantitativement apprécié, et porté par un État central planificateur⁶. Tout le projet modernisateur de la République turque est en effet construit sur la notion de développement

¹ Ce qui devrait créer un contexte plus favorable à la mise en place de politiques moins frappées du sceau de l'urgence.

² Mot à mot « développement durable ».

³ Alimenté par les observations et entretiens effectués dans le cadre de la préparation du séminaire 2009-2010 de l'OUI (Observatoire Urbain d'Istanbul) à l'Institut Français d'Études Anatoliennes (IFEA) qui portait précisément sur les formulations locales de l'impératif de durabilité, ainsi que par les « excursions » urbaines 2009-2010 de l'OUI organisées sur le thème de la gestion des fleuves et rivières de la métropole (Voir Pérouse, 2010).

⁴ En l'occurrence Uçkun Geray; voir le quotidien *Cumhuriyet* du 14/05/1984 « Comment utilise-t-on le temps et les ressources dans la Corne d'Or? »).

⁵ On peut se reporter aux 4 volumes intitulés « Les années dorées d'Istanbul 94/98 » (*Istanbul'un altın yılları*) publiés par la mairie métropolitaine fin 1998, avec pour objectif clair de dresser un bilan élogieux des années de gestion de R.T. Erdoğan.

⁶ À travers une institution emblématique, le *State Planning Organization* (DPT), créée en 1961.

pensée sectoriellement et à l'échelle de l'État-nation. Le local et donc l'environnement, dans cette perspective, sont sacrifiés au service de la sacro-sainte cause nationale. En outre, la dimension transnationale de la problématique environnementale n'a pas de résonance dans cette première vision du développement, l'unité d'action privilégiée étant celle de la nation. La naturalisation des frontières nationales et la sanctuarisation exclusive du territoire national, unique échelle de préoccupation de l'acteur étatique, ont longtemps eu pour effet d'empêcher toute politique environnementale transnationale. Qu'il s'agisse de l'après Tchernobyl (1986), de la gestion transfrontalière des ressources en eau (au sud-est du pays, mais aussi à l'ouest avec la Bulgarie), la polarisation sur l'échelon national a empêché de saisir les logiques environnementales transnationales. Ce n'est que depuis le rapprochement avec la Grèce (1999) et l'accession de la Bulgarie à l'UE (janvier 2007) qu'une gestion transfrontalière des ressources en eau est désormais mise à l'agenda politique.

Aujourd'hui, la notion de développement durable est même perçue par les milieux souverainistes les plus inflexibles et par certaines organisations syndicales et professionnelles⁷ comme un produit idéologique importé à considérer avec suspicion en tant qu'il pose des limites à l'exercice de la souveraineté nationale. En mars 2010 l'Association des Industriels et Hommes d'Affaires Souverainistes (USİAD) a publié un projet de création d'un « ministère des ressources en eau » dont l'objectif serait de faire respecter les « intérêts nationaux » dans la gestion durable de cette ressource⁸. Et au Forum Mondial de l'Eau qui s'est tenu à Istanbul en mars 2009, la relation trouble entre l'apparition d'un marché international « libéré » de l'eau et la diffusion du discours sur le développement durable a été soulignée par plusieurs participants. Donc, dans cette culture politique ambiante très prégnante, le développement durable ne serait qu'une modalité dérivée, secondaire, du développement qui demeure l'objectif essentiel de l'État central. À cet égard, on pourrait faire le parallèle avec la notion de développement local (sans parler de celle de développement régional) qui n'a pas encore été appropriée par les acteurs politiques, si ce n'est pour l'ériger en slogan électoral sans conséquence pratique. Le parti au pouvoir central depuis novembre 2002 et aux rênes de la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul depuis mars 2004, l'AKP, avait fait du développement local son slogan

principal pour les élections de novembre 2002. Il est intéressant de constater qu'aux élections législatives suivantes, en juillet 2007, cet impératif du développement local avait été oublié, pour faire place à des objectifs plus généraux. Et aux élections locales de mars 2009, les slogans s'inscrivaient plus dans des perspectives nationales que locales, le parti au pouvoir central contrôlant toute l'économie électorale, de son strict point de vue.

L'INSCRIPTION RÉCENTE DANS LE DROIT

La notion de développement durable est franchement entrée dans le vocabulaire politique des responsables locaux avec la nouvelle loi sur les municipalités de juillet 2005 (loi n° 5393). Les « Conseils de Ville » institués par ladite loi opèrent un lien entre la participation croissante des citoyens à la gestion locale et la sensibilité au développement durable. Dans l'article 76 de cette loi (sous le chapitre « Conseil de Ville ») – et il s'agit de la seule occurrence du terme « durable » – on lit : « Le Conseil de Ville⁹ travaille à faire passer dans la vie (...) les principes de conscience citoyenne (...) de développement durable, de sensibilité environnementale, de solidarité et d'entraide sociale, de transparence (...) de participation et de subsidiarité. ». Le développement durable figure dorénavant parmi une série de bons principes à inoculer par le biais des Conseils de Ville, nouveaux théâtres contrôlés de la participation et organes pédagogiques. À partir de cette loi, la référence va percoler dans l'ensemble du système de gestion. Cependant, dans son discours d'inauguration du Conseil de Ville de la métropole en mai 2008 (soit 3 ans après l'adoption de la loi), le maire a employé l'expression de développement durable de manière plutôt vague et ambiguë, appelant de ses vœux pour Istanbul « (...) un développement durable plus sensible à l'environnement et à la solidarité sociale » (sic). Et dans le rapport d'activités « 2009 »¹⁰ de la mairie métropolitaine, la notion de durabilité est plus utilisée pour parler de stabilité politique et de sécurité urbaine, jugées indispensables à la réalisation de la « vocation mondiale » d'Istanbul, que pour parler de gestion à long terme des ressources naturelles.

Parallèlement, la nouvelle loi sur l'environnement, adoptée en avril 2006 (la loi n°5491, en remplacement de la première loi, n° 2872, qui remontait à 1983) opère une domestication formelle du principe du développement

⁷ À l'instar de la chambre des Ingénieurs Agricoles (TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası); voir Ölçü, la revue des ingénieurs de Turquie (numéro de septembre 2007, p.35-37 : « La privatisation des ressources en eau ne signifie pas leur meilleure gestion! »).

⁸ « Su Kaynakları Bakanlığı Kuruluş Kanunu Tasarı Taslağı Önerisi », 10 mars 2010, USİAD.

⁹ Soit en turc : « Madde 76 - Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehirlilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. »

¹⁰ Voir le paragraphe intitulé « Ville-Monde durable », p.19 de ce rapport disponible en ligne (<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Pages/2009FaaliyetRaporu.aspx>).

durable en l'introduisant dès son l'article 1 dans la description du but de la loi. Alors que l'article 1 de la version de 1983 définissait l'environnement comme « le bien commun de tous les citoyens », l'article 1 de la version de 2006 le définit comme « le biens commun de tous les êtres vivants ». Et dans l'article 2 de la même loi, parmi les nombreuses définitions fournies, on note celles d' « Environnement durable », d'une part, et celle de « Développement durable », d'autre part, absentes de la mouture de 1983.

IRRUPTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE REDÉFINITION OPPORTUNISTE DU SYSTÈME LOCAL DE LA GOUVERNANCE ?

Cette émergence sommairement rappelée, voyons quels ont été ses effets les plus perceptibles sur le système de la gouvernance locale. Quels ont été les acteurs confirmés, voire les nouveaux acteurs apparus à cette occasion ? Quels ont été ceux qui ont mobilisé le plus le référentiel ? Et pour quelles fins ? L'irruption par le haut de l'impératif du développement durable, à partir de la fin des années 1990¹¹ a eu pour effet de créer dans les structures du pouvoir de nouvelles opportunités, par le biais de l'apparition de ressources spécifiques. Une reconfiguration du système local de la gestion territoriale est à l'œuvre à plusieurs niveaux.

En premier lieu, des acteurs centraux se sont vus confirmés dans leurs prérogatives, voire ont été consolidés, à l'instar de la direction départementale de la météorologie nationale et de celle de l'environnement et des forêts. La relance en 2004 des « Rapports de l'état de l'environnement » (*Çevre Durumu Raporu*) – le dernier¹² datait de 1988 - publiés par cette dernière direction est un signe de ce ressaisissement tardif (T.C. İstanbul Valiliği, 2005). Dans l'introduction du rapport de 2005, le responsable de cette direction emploie la notion de durabilité rapportée à celle de développement et de croissance, en l'articulant au phénomène de la globalisation (*küreselleşme*). L'irruption discursive de la notion de développement durable y est aussi corrélée à celle de changement climatique global, intégrée depuis quelques années au registre des discours locaux sur l'environnement¹³. Cette co-émergence n'est pas innocente ni sans conséquence comme nous le verrons plus loin.

L'Administration Spéciale du Département d'Istanbul (İÖİ), administration locale (*mahalli idare*), s'est de son côté dotée dès 1993 d'une société privée ÖZİDAŞ¹⁴, ayant des compétences en matière d'environnement. Son action demeure néanmoins limitée à la gestion de pépinières. Les produits des pépinières sont utilisés en vue d'étendre les espaces verts et de lutter contre l'érosion sur un territoire où la topographie et le climat, combinés aux agressions d'un mode d'urbanisation peu contrôlé, sont des accélérateurs d'érosion et de glissement de terrain.

Mais c'est surtout au niveau des administrations locales municipales que les changements/recompositions ont été les plus nets. Si la direction de l'environnement de la mairie métropolitaine n'a pas connu de bouleversement, en termes de moyens ou de visibilité, c'est principalement aux marges du dispositif public que les nouveautés ont été les plus sensibles. Le terme « marges » est ici à entendre au sens juridique. En effet, parallèlement à l'incorporation de l'injonction du développement durable par la mairie métropolitaine d'Istanbul (MMI), plusieurs sociétés privées liées à la MMI ont été soit créées *ex nihilo*, soit réorientées vers des métiers spécifiques de l'environnement. « İstanbul Enerji A.Ş.¹⁵ », par exemple, est une société de droit privé organiquement liée à la direction de l'éclairage et de l'énergie de la MMI. Cette société anonyme (A.Ş. correspondant au sigle turc pour cette forme juridique) fait de la formation, du conseil et du diagnostic, notamment en matière de bilan énergétique des bâtiments, au même titre que des sociétés et bureaux n'ayant eux aucun lien organique avec la MMI.

Second exemple, la société İstaç A.Ş.¹⁶, quant à elle, s'occupe de la gestion aval et du retraitement des déchets solides depuis 1994 pour tout le département d'Istanbul¹⁷, en collaboration avec Akçansa A.Ş., société fondée en 1996 et partie prenante de la puissante holding Sabancı (la première holding du pays par le chiffre d'affaires, comprenant 70 entreprises, employant directement 52 000 dans le pays et disposant de ce fait d'entrées constantes dans le pouvoir politique).

Autres administrations locales, les mairies d'arrondissement (on en compte trente-neuf en octobre 2010) quant à elles, mettent à profit leurs compétences pour développer aussi quelques activités spécifiques en

¹¹ C'est un phénomène très récent, si l'on s'en tient aux pratiques des acteurs locaux en tout cas.

¹² On peut s'interroger sur les raisons de cette interruption. La venue en 2003 d'un nouveau responsable à la tête de la direction semble avoir été déterminante.

¹³ Comme on peut le voir dans le texte d'introduction du « Bilan 2004-2009 » du maire d'Istanbul, distribué à des millions d'exemplaires avant les élections locales de mars 2009, Kadir Topbaş ayant été candidat à sa succession.

¹⁴ Voir : http://www.ioi.gov.tr/index.php?yol=0_149_154 (dernière consultation 22/02/2010).

¹⁵ On peut voir son site Internet à l'adresse suivante : <http://www.istanbulenerji.com> (dernière consultation le 22/02/2010).

¹⁶ Voir : <http://www.istac.com.tr/> (dernière consultation, 22/02/2010).

¹⁷ Dont le territoire de compétence est le même depuis juillet 2004 que celui du département (soit un peu plus de 5 600 km²).

matière d'éveil des citoyens à la problématique du développement durable. Malgré des compétences renforcées, au terme de la loi sur les municipalités de juillet 2005 (n°5393) évoquée plus haut, et une tendance à déléguer au secteur privé le ramassage des ordures par exemple, les municipalités d'arrondissements ne peuvent toutefois être considérées comme des acteurs clés dans le processus d'incorporation. Elles sont tout au plus des relais d'autres acteurs (Acar, 2010). Une sorte de partage du travail s'est opérée : les municipalités d'arrondissement se concentrent sur la pédagogie de l'environnement et du développement durable en direction de leurs administrés (et particulièrement des plus jeunes), alors qu'elles tendent à déléguer leurs compétences au niveau opérationnel. Ainsi, une morale environnementale (civisme local), est diffusée par les municipalités d'arrondissement (relativement aux déchets solide ou à l'économie d'eau) qui n'hésitent pas à recourir au registre religieux pour donner plus de portée à leurs campagnes. Des récompenses sont distribuées par les maires aux élèves qui se distinguent par leur inventivité et leur sensibilité¹⁸ ou aux mères de famille les plus averties. La mairie d'Esenler dans le cadre de l'année « Istanbul Capitale Européenne de la Culture-2010 » a fait de l'éveil au développement durable un des axes de sa politique culturelle, véritable entreprise de civilisation et d'acculturation aux valeurs urbaines modernes. La mairie de Kadıköy a innové en créant un centre de récupération du matériel audiovisuel jeté à la rue ou à la poubelle.

Un autre acteur local resté méconnu de l'opinion jusqu'à il y a encore quelques années, malgré sa relative ancienneté (il est apparu en 1975) et malgré sa place acquise dans le dispositif de gouvernance environnementale, est l'Union des Municipalités des Détroits et de la Marmara (MBBB en turc¹⁹). Organisatrice en novembre 2008 d'une conférence intitulée « Le développement durable dans les administrations locales », cette union de collectivités locales structurée dès l'origine autour notamment des questions d'environnement joue un rôle moteur en matière de sensibilisation des acteurs locaux à la problématique du développement durable. Cette action, qui s'appuie sur de solides réseaux transnationaux tous azimuts²⁰, place la MBBB dans une position de médiation, tout particulièrement entre l'Union européenne et les administrations locales. On peut ainsi

observer que la vocation « formation à l'esprit du développement durable » de la MBBB s'affirme de jour en jour. Ainsi le 24 février 2010, un séminaire de formation a été organisé au siège de cette institution sur la « gestion sécurisée des déchets hospitaliers », qui fait partie des nouvelles compétences des mairies d'arrondissement depuis 2005²¹. Ce séminaire, ouvert aux maires, maires adjoints, et au personnel des directions de la protection de l'environnement, des affaires scientifiques, du nettoyage, de la santé et de la police municipale des municipalités membres de l'union, a vu défiler le Président intérimaire de la Santé de l'Administration spéciale du département²², une biologiste de la Direction départementale de l'environnement et des forêts, le chef du site d'incinération de la société İstaç évoquée plus haut et un enseignant du département des sciences de l'environnement de l'université de Fatih. Avec cette union de municipalités, on a donc affaire à un acteur²³ qui s'est saisi de cet impératif du développement durable pour s'imposer comme un passeur et un diffuseur local. Il est trop tôt pour mesurer l'impact de cette mobilisation de la MBBB sur les pratiques concrètes des acteurs concernés, hors les pratiques discursives.

La sphère associative s'est aussi amplement recomposée dans le contexte de l'émergence de l'impératif du développement durable, prenant une place non négligeable dans le débat public en tout cas. La gouvernance environnementale à Istanbul met en jeu plusieurs types d'acteurs de la « société civile²⁴ ». En premier lieu se trouvent les associations et fondations liées aux pouvoirs publics, préfecture ou municipalités. À la manière des sociétés de droit privé, elles ont gagné en visibilité et influence ces derniers temps, sur la vague de l'impératif du développement durable. La « Fondation pour l'eau » (*Su Vakfi*), émanation de la préfecture d'Istanbul, a ainsi récemment gagné en audience, le Forum de l'eau organisé à Istanbul en mars 2009 ayant constitué un point d'orgue de cette montée en puissance. Le responsable de la direction de l'environnement du département d'Istanbul appartient au conseil d'administration de ladite fondation. Le deuxième type est constitué par les associations et fondations émanant directement de grands groupes privés, à l'instar de TEMA (société

¹⁸ « La municipalité de Beyoğlu distribue des ordinateurs aux élèves les plus sensibles », *Birlik*, 2010/3, p.9

¹⁹ Voir <http://www.marmara.gov.tr> (dernière consultation, 22/02/2010).

²⁰ La MBBB appartient, entre autres, à des réseaux aussi divers que UCLG (Union of Cities and Local Governments), NALAS (Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe), UDITE (Federation of European Union Local Authority Chief Executive Officers), LGI (Local Governments Institute) ou OICC (Organisation Islamique des Villes et Capitales).

²¹ Articles 14, 15 et 65 de la loi n° 5393 de juillet 2005.

²² Qui est une collectivité locale dont le territoire de compétences s'étend sur l'ensemble du département d'Istanbul.

²³ Collaborant aussi avec le « Lion's Club », comme pour le séminaire organisé le 25/02/2010 sur le thème « Conscience urbaine et Environnement ».

²⁴ Ce n'est pas le lieu ici de procéder à une critique de la notion de « société civile » à laquelle il est trop fréquemment et sans aucune précaution, fait référence de manière indifférenciée.

Tekfen²⁵) ou de Deniz-Turmepa (groupe Koç). Créée en 1992, TEMA compte parmi ses membres fondateurs nombre d'hommes et de femmes d'affaires (tel Vehbi Koç, à l'époque à la tête de la holding du même nom) et nombre d'hommes politiques (tel E. Yalim Erez, ancien ministre de l'industrie).

Le troisième type, les relais d'organisations internationales – comme Greenpeace-Turquie – ont une fonction de passeur discursif et méthodologique sur le thème du développement durable. Leur autorité et influence sont renforcées par les réseaux internationaux dans lesquels ces relais s'inscrivent et par les ressources (financières, documentaires et technologiques) dont ils disposent, très importantes comparativement à celles dont jouit la majorité des acteurs locaux (Kadirbeyoğlu, 2005). Sur le dossier du nucléaire et des combustibles fossiles, Greenpeace joue un rôle pionnier de sensibilisation de l'opinion turque sur la question du réchauffement climatique, à l'heure où la construction de centrales nucléaires est à nouveau très sérieusement programmée par le gouvernement.

À un niveau plus modeste, les associations et fondations à base territoriale très localisée, qu'il s'agisse d'associations de quartiers ayant investi les questions environnementales, d'associations de femmes²⁶, ou d'associations centrées sur la défense du Bosphore participent aussi à l'émergence d'une conscience citoyenne de l'impératif de durabilité. Ces dernières, apparues au début des années 1990 dans le contexte de l'intensification du trafic d'hydrocarbures par le Bosphore liée à l'effondrement de l'URSS, se sont progressivement saisies du mot d'ordre du développement durable, élargissant en quelque sorte leur répertoire d'action (S.O.S. İstanbul, 1995). Pour ce qui est des associations de quartier, le tremblement de terre d'août 1999 a généralement eu pour effet de les rendre plus sensibles aux aspects environnementaux. Il s'est effectivement produit sous le coup de cet événement traumatique une réorientation ou un redéploiement de l'activité de ces associations vers des objectifs plus concrets intégrant la dimension du développement durable (Visier & Polo 2005).

Des membres de l'université peuvent aussi être adjoints aux acteurs de la société civile stimulés par le marché du développement durable, sur le versant de l'expertise, du conseil et de la formation. Ces experts travaillent à la fois pour des organisations internationales désireuses de disposer de rapports sur la situation

environnementale en Turquie et pour des institutions turques soucieuses de mettre en conformité le pays avec les normes européennes (le chapitre « Environnement » dans les négociations d'adhésion a été ouvert fin décembre 2009). De nouveaux métiers de l'expertise environnementale ont donc fait leur apparition dans un climat fortement concurrentiel entre universités, entre facultés et entre spécialistes. Très rapidement des « niches protégées » se sont constituées.

Le troisième type d'acteurs impliqués est formé par les chambres professionnelles, notamment celles des ingénieurs (dont une Chambre des ingénieurs de l'envi-

ÖMER MADRA, UNE FIGURE DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE EN TURQUIE

Ömer Madra (né en 1945), formé dans les plus prestigieuses institutions éducatives du pays (Robert College, Faculté des sciences politiques d'Ankara) représente le versant élitiste de la mobilisation de la société civile sur les questions environnementales. Spécialiste de droit international, il est fondateur de la radio libre « Açık Radyo » en 1995, qui se veut une voie de la société civile éclairée. Depuis 2007 il se consacre prioritairement à la problématique du réchauffement climatique, s'efforçant de transcrire les débats menés à l'échelle internationale (et en langue anglaise) dans le cadre national turc. N'hésitant pas à céder au catastrophisme, il reprend fréquemment les analyses de l'écologiste britannique George Monbiot.

ronnement, constituée en 1992), des architectes et des planificateurs urbains, qui jouent un rôle clé dans la démocratisation du débat sur le développement durable et dans la critique, au nom des principes du développement durable, des grands projets promus par les pouvoirs politiques. Ainsi le projet de troisième pont autoroutier sur le Bosphore est-il l'objet d'attaques virulentes et de recours devant la justice présentés par ces chambres, au nom de la menace que ferait peser ce nouvel ouvrage sur les ressources en eaux et en forêts du nord de l'aire urbaine, sans parler des terrains exposés à l'urbanisation incontrôlée par le seul fait de l'ouverture de nouvelles opportunités d'accès. Contre ce projet, la Chambre des ingénieurs forestiers a lancé dès 2008 une campagne

²⁵ Un des principaux et plus anciens groupes de BTP de Turquie, disposant de liens forts avec l'OTAN et l'armée turque, qui a diversifié ses activités en direction de l'électronique (partenariat avec Phillips) et du secteur bancaire.

²⁶ À l'instar de l'association « Femmes main dans la main » qui a initié dans un quartier populaire d'Istanbul (Hürriyet Mahallesi à Kağıthane) une campagne contre l'usage des pochettes en plastique; cf. *Evrensel*, 22/04/2010, p.10.

intitulée « Nous ne voulons pas un pont, mais seulement une vie digne de ce nom²⁷ ». Si l'expression de société civile est généralement utilisée à tort et à travers par les hommes politiques, pour ces chambres professionnelles il nous semble qu'elle a un sens car elles tentent de jouer un rôle de contre-pouvoir et de veille « environnementale » face aux initiatives en matière d'équipement et d'aménagement. Ainsi, la Chambre des planificateurs urbains, par exemple, a été aux avant-gardes à l'automne 2010 après la publication pour consultation populaire par la MMI du « Plan d'autoroute de la Marmara du nord » (qui intègre le 3^e pont), incitant les citoyens à le contester officiellement et indiquant les démarches à suivre pour ce faire.

Enfin, la sphère privée n'est évidemment pas en retrait dans ce système local (on l'a déjà entrevue avec la mairie métropolitaine, les mairies d'arrondissement et avec l'université). Elle a à divers niveaux investi le champ ouvert. Ainsi, en mai 2008, un des plus grands groupes de construction de Turquie par son portefeuille foncier, sponsorisait le « 3^{ème} sommet du développement durable du monde des affaires ». On a pu y voir un signe clair que l'incorporation locale de l'impératif – et la nécessité de sa convocation pour asseoir sa crédibilité – passait aussi activement par le secteur privé. La société « Erksan Çevre Teknolojileri » constitue un bon exemple d'essor récent d'une entreprise directement liée à l'adoption de l'impératif du développement durable²⁸. Fondée en 2001 cette société spécialisée dans la récupération, le tri et la valorisation de déchets sensibles a enregistré un développement subit à partir de 2005, harmonisation européenne oblige. Elle travaille désormais en collaboration avec le groupe Suez et avec plusieurs grandes sociétés industrielles turques (Vestel, Sabancı, Şişe Cam).

MALGRÉ L'INCORPORATION DU DURABLE, UNE ÉVOLUTION LIMITÉE DE LA GOUVERNANCE STAMBOULIOTE

Les composantes du système de la gouvernance locale du développement durable évoquées de manière analytique, reste à voir, au-delà des vœux pieux et des effets d'annonce si fréquents quand ce dossier est convoqué, comment s'opèrent les interactions entre celles-ci, s'il y en a.

D'abord admettons que plusieurs données structurelles pèsent sur le système de la gouvernance locale et le contraignent fortement (Somersan, 1993). En premier lieu, les inerties sectorielles liées à des logiques

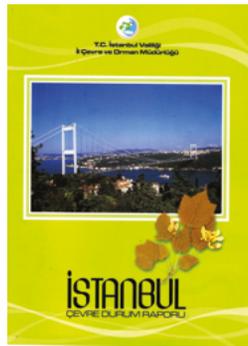
institutionnelles tenaces constituent un des principaux obstacles à la mise en place de politiques locales du développement durable, qui supposent une transversalité des initiatives comme des mécanismes de contrôle, de suivi et de validation/évaluation de celles-ci. Autrement dit, l'administration des eaux et des canalisations d'Istanbul, l'İSKİ, vieille et puissante institution – dont le budget a longtemps été supérieur à celui de la municipalité d'Istanbul elle-même – a sa logique d'action propre, qui fait peu de place à la concertation avec d'autres acteurs, comme au développement d'actions intégrées territorialisées. Fondée en 1981, soit avant la grande municipalité d'Istanbul (1984), İSKİ, avec ses près de 8000 employés – imprégnés d'une forte culture d'entreprise – mène une action d'assainissement des cours d'eau par exemple, qui s'articule très peu aux acteurs locaux opérant sur d'autres dimensions du système environnemental, comme par exemple aux décideurs de la politique des nouvelles implantations urbaines. Le développement urbain (physique) intensif mené actuellement sur le bassin-versant supérieur de plusieurs rivières par l'Administration du logement collectif (TOKİ) et ses partenaires, sous la forme de complexes résidentiels collectifs de standing a pourtant des effets évidents sur les équilibres de ces bassins-versants (extension des surfaces imperméables, déboisement...). Or, faute de coordination, la politique d'İSKİ semble focalisée sur les seuls lits mineurs et ne pas prendre en compte ces transformations parfois spectaculaires.

De la même manière, l'articulation entre la politique publique des transports - éclatée entre 17 institutions – et la politique concrète de surveillance de la pollution atmosphérique²⁹ n'existe quasiment pas. Les discours généraux sur la nécessité de développer les transports collectifs en site propre tenus par certaines des institutions ayant compétence en matière de politique des transports (comme Ulaşım A.Ş., société de droit privé chargée du développement en site propre ou UKOME, unité de coordination de la politique métropolitaine des transports) n'ont aucune traduction dans la gestion au quotidien, chaque institution persévérant dans sa logique particulière, plus soucieuse de prouver sa raison d'être singulière que d'être partie prenante d'une meilleure gouvernance. Dans ce contexte, l'information circule peu entre les différentes parties impliquées et les positions d'exclusivité (pour ne pas dire les monopoles institutionnels) se reproduisent aux dépens de l'efficacité des dispositifs et des finalités de ceux-ci. Ainsi, alors que les données sur la pollution atmosphérique urbaine

²⁷ En référence au poème "Invite" du fameux poète Nazım Hikmet.

²⁸ Voir la revue économique *CNBC-e Business*, juillet 2010, p.12-14.

²⁹ Pollution suivie à la fois par la Direction de l'environnement du département d'Istanbul et par la Direction de l'environnement de la municipalité. Cette dernière demeure sans poids aucun, en termes budgétaires, par rapport à la Direction des transports ou à celle de la construction et de la planification.



Séance de sensibilisation aux économies d'énergie organisée par la MMI en avril 2010 et couverture du « Rapport sur l'état de l'environnement » publié par la direction de l'environnement du département en 2005.

devraient être produites par des agences indépendantes, accessibles au plus grand nombre et critiquables, le citoyen a du mal à obtenir des données vraiment fiables et comparables. L'effort manifesté par la préfecture de produire un rapport annuel sur l'état de l'environnement (T.C. İstanbul Valiliği, 2005) apparaît insuffisant, car il reste ponctuel et isolé. Non seulement il n'y a pas de système d'actualisation, mais il n'y a pas de continuité dans la production des informations, et en plus, les catégories utilisées – non justifiées – sont différentes de celles utilisées par la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul. Alors que la mairie métropolitaine accorde une grande place aux espaces verts « produits » (et gérés par elle), la préfecture a une vision plus naturaliste et plus éclatée de l'environnement centrée sur les ressources envisagées une par une (air, eau, sol...).

À ces inerties et rigidités des structures institutionnelles qui gênent la transversalité indispensable à toute action de développement durable, s'ajoute un élitisme dirigiste des décideurs, peu favorable à la mise en place de procédures de consultation. Même au niveau local, les dispositifs et pratiques politiques restent marqués par le paradigme modernisateur forgé dans les premières années de la République turque, qui fait des groupes sociaux investis d'une mission de développement les seuls acteurs habilités à prendre des décisions. En d'autres termes, s'il y a une consultation, celle-ci demeure assez formelle et n'est mise en scène que pour satisfaire à la mode participative – que reflète la nouvelle loi sur les municipalités évoquée plus haut - ainsi qu'aux éventuels bailleurs de fonds internationaux. Les projets financés dans le cadre de l'Agenda 21 (lié à l'ONU) comme ceux financés par l'UE insistent on le sait sur la dimension participative, dont nombre d'acteurs locaux se sont habilement saisis, particulièrement après la conférence Habitat-II qui s'est tenue à Istanbul en juin 1996. Et à Zeytinburnu, l'un des 5 arrondissements d'Istanbul à s'être doté d'un Agenda 21, dans la charte duquel les

références à la participation et au développement durable sont omniprésentes, la participation s'est réduite à une forme d'accompagnement *from the top* de la politique de régénération urbaine, prioritaire à l'agenda local.

En dépit de tous les effets d'annonce, la participation reste *a posteriori* dans une certaine mesure, pour le vernis et les apparences. Après l'annonce officielle du tracé exact du troisième pont routier sur le Bosphore au printemps 2010, décision prise par le ministère des transports et le premier ministre, le maire métropolitain d'Istanbul a annoncé qu'une consultation populaire aurait lieu ... seulement pour décider du nom du futur ouvrage d'art. Les associations opposées ont projeté et aussitôt dénoncée cette mascarade de participation.

Par ailleurs, le système actuel de gestion environnementale se caractérise par un fétichisme technologique et une tendance à privilégier l'événementiel (à des fins notamment électoralistes). Ainsi, les effets d'annonce sont nombreux qui visent à projeter ou maintenir sur la scène médiatique des acteurs soucieux de leur carrière. Qu'il s'agisse de station d'épuration biologique - comme celle d'Ataköy à proximité de l'aéroport, dont le chantier a été relancé en mars 2008- de parc d'éoliennes, de « bâtiments intelligents » ou de systèmes sophistiqués d'amenée d'eau du Bosphore en amont de la Corne d'Or (pour clarifier et vivifier les eaux de celles-ci), la performance technique ponctuelle semble par elle-même suffisante à la résolution des problèmes.

Loin d'avoir eu pour effet de transformer le système de la gouvernance locale en imposant plus de concertation et plus de transversalité entre les acteurs concernés, l'irruption de l'impératif du développement durable semble avoir entraîné l'apparition de nouvelles niches de ressources, jalousement préservées. À chacune de ces niches correspondent des horizons et des répertoires d'action assez différents.

POLITIQUES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LE CHOC ET LA FRICTION DES ÉCHELLES D'ACTION ET DE RÉFÉRENCE

Qu'il s'agisse des échelles territoriales ou des échelles temporelles, les politiques locales se réclamant du développement durable sont caractérisées par une grande confusion, voire un embrouillement certain.

DISTORSION DES ÉCHELLES TERRITORIALES

À la fragmentation institutionnelle correspond la fragmentation des échelles de pensée, d'appréhension et d'intervention. En premier lieu, on constate que l'échelle mondiale peut être convoquée contre l'échelle locale, autrement dit que l'idéologie du développement durable peut fournir un précieux alibi aux responsables locaux. Quand le maire de la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul après les violentes inondations de septembre 2009 (le long de la rivière Ayamama) prétend que celles-ci sont dues au réchauffement climatique, on a le sentiment que le dispositif discursif forgé à l'échelle internationale est habilement récupéré pour dénier les responsabilités locales. Ici la convocation de la rhétorique du développement durable sert en quelque sorte à ne pas prendre en compte la dimension locale.

Autre occurrence de cette instrumentalisation des échelles, les ambitions « mondiales » des dirigeants locaux ou nationaux pour Istanbul amènent à privilégier des investissements destinés à satisfaire ces objectifs planétaires, parfois au détriment des priorités locales du développement durable. L'aménagement forcené, au nom du tourisme international à stimuler, d'un circuit de « Formule 1 » à la périphérie de Tuzla dans une zone pourtant protégée parce que située sur le bassin-versant d'une des principales réserves en eau de la rive asiatique fournit un des exemples les plus frappants de ces contradictions. D'un côté était affirmée par les milieux économiques porteurs du projet (et notamment la Chambre de commerce d'Istanbul) l'assurance que cette nouvelle piste allait contribuer au développement du tourisme international et allait bénéficier à l'économie hôtelière de la métropole ; de l'autre, des atteintes irréversibles étaient portées à un écosystème fragile de marge métropolitaine forestière. Cinq ans après l'ouverture de ladite piste, les difficultés rencontrées pour sa gestion et les incertitudes quant à son avenir même - compte tenu du fait qu'au lieu des centaines de milliers de touristes étrangers prétendument « garantis », seulement quelques dizaines de milliers ont été dénombrés en mai 2009 -, donnent à réfléchir sur les conséquences d'une conception unidimensionnelle et à très court terme du développement.

En outre, comme il a été suggéré plus haut, quand le poids des impératifs nationaux et des institutions nationales a été évoqué, il arrive que les projets d'intérêt national prennent le pas sur les projets locaux. C'est le cas du projet de troisième pont autoroutier sur le Bosphore, qui s'inscrit dans une ambition nationale de consolider le corridor routier de transit à travers la Turquie. La satisfaction de cette ambition, au même titre que les ambitions touristiques au service du développement économique national, conduirait à sacrifier les ressources

naturelles précieuses du nord de la mégapole. Mais il s'agit d'un projet porté par le ministère des Transports, au nom d'un intérêt supérieur aux intérêts locaux du développement durable.

Par ailleurs, la cécité des décideurs nationaux ou internationaux par rapport aux pratiques locales qui participent du développement durable - « sans le savoir » d'une certaine manière - est préjudiciable. Comme si le système d'évaluation formaté à l'échelle nationale sur des critères internationaux rendait invisibles des pratiques locales non normées/labellisées. L'effet libérateur des initiatives locales qu'a pu avoir le tremblement de terre d'août 1999 devrait être réfléchi. En effet, à la suite de ce séisme qui a vu la faillite des systèmes nationaux de gestion territoriale (certains sont allés jusqu'à parler de la faillite de l'État central), des initiatives locales ont émergé en vue de promouvoir des relations directes entre citoyens et environnement proche, fondées sur un principe de responsabilité. De la sorte, une conscience environnementale et des pratiques environnementales locales se sont développées, en rupture avec les catégories et modes d'approche publiques ou mercantiles dominants. De même, à l'issue du sommet Habitat-II (juin 1996) qui s'est tenu à Istanbul, des associations comme celle de Karanfilköy ont défendu l'idée d'une qualité de la vie spécifique (et donc à défendre) dans les *gecekondu*, quartiers d'habitat spontané, en tout cas ceux de la première génération au bâti aéré et à la végétation maintenant fournie. Environnement produit à une époque donnée (les années 1950-1970), les *gecekondu* dans cette perspective prennent une valeur positive et cessent d'être considérés comme des vestiges à réduire d'un âge honteux de l'histoire urbaine récente (ce qui reste le point de vue des pouvoirs publics locaux et nationaux bien résolus à les faire disparaître entièrement du paysage urbain). Non totalement dévolus à la circulation automobile, ombragés par des arbres plantés par les habitants eux-mêmes au fil des décennies d'appropriation, abritant en leur sein une micro-agriculture intra-urbaine, les *gecekondu* ne sont pas nécessairement perçus comme des poches de pauvreté d'arriération et de sous-développement.

De plus, l'absence de dimension régionale dans la gestion territoriale publique, en dépit des « Agences de Développement Régional » dont l'intitulé est assez trompeur³⁰, nous semble symptomatique du poids écrasant de l'échelle nationale et de la difficulté à faire émerger la notion de territoire dans sa dimension d'espace partagé proche, au croisement de systèmes diversifiés de responsabilité. Un exemple pour le montrer : l'échelle des

³⁰ En effet, elles n'ont pas été définies à une échelle pertinente (l'ancienne région « Marmara » en compte potentiellement quatre, ce qui semble excessif par rapport à l'unité de la région fonctionnelle).

bassins-versants n'est pas prise en compte dans la planification urbaine, alors que les inondations de septembre 2009 ont rappelé la nécessité de penser le développement urbain à cette échelle aussi, et non pas seulement en termes de nombre de logements mis sur le marché chaque année. La logique d'action de l'Administration du Logement Collectif (TOKİ), principal agent du redéploiement périphérique de l'offre de logements notamment en direction du nord-ouest de l'aire urbaine³¹ – et donc de l'étalement urbain à l'œuvre –, est une logique a-territoriale. La non prise en compte des configurations locales semble même constituer une des conditions du succès de TOKİ : autrement dit, c'est seulement en restant dans une logique de performance quantitative et de pure comptabilité bureaucratique, au mépris des interactions locales et de la dimension-temps que le système TOKİ prend sens. Ce qui compte pour le directeur général de TOKİ, administration directement liée au premier ministre, c'est le nombre de logements mis en chantier chaque année à l'échelle nationale, seule mesure de son efficacité.

Et un assainissement de la Corne d'Or qui se limite à des mesures spectaculaires en aval³², sans prendre en compte tout le bassin-versant concerné et notamment les secteurs amont, théâtres de formes peu contrôlées de développement urbain, n'a pas grand sens en termes de développement durable.

FRICION DES ÉCHELLES TEMPORELLES ET QUESTION DE LA DURABILITÉ INSTITUTIONNELLE

À la friction des échelles spatiales fait écho celle des échelles temporelles. La temporalité sociale, de l'information, du débat, de la consultation, de la participation (sérieusement conduite) entre fréquemment en conflit avec la temporalité des solutions techniques développées, promues comme des miracles. De façon concomitante, la temporalité électoraliste – conduisant souvent à une approche événementielle – qui commande largement la mise en agenda des initiatives locales en matière de développement durable entre en contradiction permanente avec la temporalité de réaction des systèmes environnementaux locaux. La station d'épuration inaugurée

en grande pompe par İSKİ n'a d'effets sur l'environnement que si dans le temps qui suit d'autres initiatives sont prises qui permettront, dans un territoire donné, de créer les conditions de possibilité d'une efficacité durable de cet équipement. Ce qui suppose de l'inscrire dans un système local de facteurs interdépendants ayant chacun une temporalité propre à intégrer.

Les modes technologiques – correspondant à l'irruption sur le marché turc de l'environnement de nouveaux produits et à l'instrumentalisation de ceux-ci par les pouvoirs politiques – imposent aussi, on l'a suggéré plus haut, leur propre temporalité, souvent très ponctuelle. De même, la généralisation du mode d'action par « projet » impose une temporalité courte (celle des financements extérieurs) en contradiction avec les exigences du développement durable. C'est là sans doute un des paradoxes des politiques conduites, celui d'un règne quasi exclusif de l'action par projet, dont la durée oscille entre 1 à 3 ans... Dans ce cadre, on peut parler d'un fractionnement *a priori* des perspectives d'action. Vouloir faire du développement durable avec ce genre de dispositif d'action à horizons courts – sans parler des montages financiers afférents aux politiques par projets, qui introduisent d'autres biais comme l'imposition d'une méthodologie importée et inadaptée – relève le plus souvent dès l'abord d'un contre-sens. C'est ce qui s'est produit dans le projet « Agenda 21 » de Zeytinburnu où les formes de la participation imposées par la coopération turco-hollandaise ne correspondaient pas aux réalités sociales du terrain. Et où l'invocation du développement durable (et anti-sismique) a servi de prétexte à une opération de rénovation urbaine pure et simple au service d'entreprises de construction liées à la MML.

C'est à ce stade dès lors que se pose la question de la durabilité des institutions garantes des horizons d'action à moyen et long termes, indépendamment des fluctuations politiques et des modes technologiques (émanations de systèmes d'influence variables s'exerçant sur la décision politique). En effet, si comme on l'a vu précédemment, les institutions en charge du développement durable se démultiplient sans s'annuler, apparaissent puis disparaissent (la mort politico-médiatique étant plus importante en définitive que la mort juridique effective), les objectifs se brouillent et se fragmentent.

CRISE MÉTROPOLITAINE ET PRIVATISATION DES BIENS COMMUNS ENVIRONNEMENTAUX

Au-delà de l'aspect institutionnel, l'absence d'un consensus local – produit d'un débat large – relativement stable sur la définition des biens communs constitue un autre obstacle à la diffusion du développement durable dans les politiques urbaines. Pire, la tendance croissante

³¹ Autour des pôles de Halkalı (30 000 logements construits par TOKİ depuis le milieu des années 1990), de Başakşehir (promu nouvel arrondissement en mai 2008, avec ses 35 000 logements construits depuis 1995), de Kayabaşı (15 000 logements en chantier en octobre 2010) et de Bahçeşehir. Plusieurs de ces chantiers géants sont précisément situés le bassin-versant supérieur de la rivière Ayamaç, théâtre de violentes inondations en septembre 2009.

³² Comme l'extraction de milliers de tonnes de boue dans la partie inférieure de la Corne d'Or ou l'oxygénation des eaux de celles-ci, voire – et la réalisation coûteuse en a été initiée en 2010 – le détournement par un tunnel d'eau du Bosphore pour réanimer les eaux de la Corne d'Or...

à la location (sous forme de baux emphytéotiques de 49 ans), voire la vente des biens publics, prive les pouvoirs publics des instruments fonciers indispensables à une action cohérente en matière de développement durable. L'environnement est en effet trop considéré dans les pratiques au quotidien des pouvoirs publics comme un bien aliénable, voué à être soustrait à la jouissance publique, pour être consommé sur un mode exclusif. Et au lieu de se porter garants des biens environnementaux de la mégapole en les prenant sous leur protection – pour en assurer la durabilité et les mettre à la disposition du grand nombre –, les pouvoirs publics (centraux comme métropolitains) participent à leur fragmentation et à leur bradage. Ainsi en 1992, plusieurs dizaines d'hectares de la forêt de Belgrade – un des poumons verts de la métropole, au nord-ouest de celle-ci –, ont été loués par le ministère des forêts d'alors pour une durée de 49 ans à un groupe immobilier (Esat Edin) qui y a développé une des *gated communities* les plus réputées d'Istanbul, du nom de *Kemer Country*. Ce fut comme un coin enfoncé « officiellement » dans cette forêt, prélude à bien d'autres agressions par la suite. Le coefficient d'occupation du sol fixé dans l'acte de concession au départ n'a pas été respecté, pas plus que le principe de non ancrage des habitations. À cet égard on peut dire que l'effacement des pouvoirs publics et leur désengagement par rapport à certaines missions sont en contradiction avec leurs prétentions discursivement réitérées à mener des politiques de développement durable.

CONCLUSION

Le désir d'internationalité et de compétitivité qui anime passionnément les décideurs à Istanbul – et qui s'exprime dans les projets de régénération ou de renouvellement urbain – a encore la prééminence sur les impératifs du développement durable qui ne sont convoqués en définitive qu'assez superficiellement ou de façon détournée (pour revêtir « correctement » de tout autres objectifs). La régénération urbaine, maître-mot des politiques depuis 2003, apparaît même en contradiction flagrante avec les objectifs du développement durable, car elle se traduit par une accélération de l'étalement. En ce sens, le terme de régénération ne doit pas nous tromper puisqu'il ne signifie pas une transformation *in situ*, mais bien plutôt une rénovation du tissu doublée d'une refunctionalisation, indissociable d'un redéploiement à la périphérie des fonctions résidentielles.

Même à l'occasion de l'année « Istanbul Capitale Culturelle de l'Europe-2010 », le développement durable est resté à l'arrière-plan, malgré l'argument justificatif initial qui tournait autour de la 'cité des quatre éléments' (eau, terre, feu, air). Là encore, les logiques

événementielles ont empêché l'activation d'autres logiques, plus pérennes. L'occasion a été manquée par exemple de promouvoir les transports lents dans la péninsule historique et d'articuler les politiques du patrimoine bâti avec celles des transports et de l'environnement. Là encore, le cloisonnement institutionnel caractérisant le système local d'administration a constitué une entrave à la mise en place d'une politique de développement durable. Et la fabrique précipitée d'une séduisante façade historico-paysagère (avec recours à des composantes florales promues comme typiquement turques, comme la tulipe, et d'autres comme typiquement méditerranéennes, comme le palmier) le long des principaux cheminements touristiques continue à tenir lieu de politique environnementale.

Dans ce contexte pressant, le développement durable n'est donc pas, loin de là, une priorité de l'action publique à Istanbul. C'est une formule, parfois quasi incantatoire, qui donne accès à des ressources (de tout ordre), à la fois matérielles, pour les nouveaux métiers et ceux qui occupent les niches d'opportunités récemment ouvertes, et symboliques. C'est un nouveau répertoire d'action, servant à justifier de nouvelles positions ou à en consolider d'autres, nouvellement acquises. Ce sont les entreprises privées proches de la MMI qui prennent de l'influence, par le biais des partenariats public/privé presque systématiques quand il s'agit de politique environnementale, ainsi, qu'une multitude d'experts ayant investi le nouveau champ. Les instances publiques traditionnelles de la gestion territoriale locale (comme la Direction de la planification et de l'aménagement) sont quant à elles souvent déclassées ou mises hors-jeu.

L'internalisation des objectifs du développement durable suppose donc des changements dans le mode de gouvernance locale qui demeure sur le terrain caractérisé par une grande fragmentation, génératrice d'opacité, et par une faiblesse des objectifs transversaux (territoriaux) transcendant les logiques institutionnelles.

ADDENDUM 2014

Les « événements de Gezi » de mai-juin 2013 ont révélé la place centrale prise par les questions environnementales dans les débats politiques. En ce qui concerne spécifiquement la question du changement climatique, elle est rentrée dans l'agenda politique par le haut – en relation avec l'agenda européen et celui de l'UNDP –, et par le bas, par le biais de centres de recherches et de réflexion (souvent en rapport avec des fondations

allemandes), à l'instar de *Istanbul Policy Center* (IPC)³³. Parmi les initiatives concrètes, seule la systématisation des panneaux solaires sur les bâtiments publics – décidée en mai 2011 – fait partie des mesures notables de la municipalité métropolitaine sur ce chapitre. Mais comme l'a souligné en août 2013 une spécialiste³⁴ : « Il existe encore très peu de données cohérentes et complètes à l'échelle locale sur le phénomène du réchauffement climatique ». Et le « Manifeste d'Istanbul contre le changement climatique » rendu public le 23 mars 2013 par l'activiste Ömer Madra est resté lettre morte. Au niveau national, la publication en 2012 par le tout nouveau (il a été créé en juin 2011) ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme du « Plan d'Action sur le Changement Climatique³⁵ » n'a encore, à ce jour, ni été suivie de mesures précises, ni alimenté un débat de société.

BIBLIOGRAPHIE

Acar Aynur, 2010, « L'importance de la fonction des Conseils de Ville », *Birlik* 2010/1, p.47-49.

Kadirbeyoğlu Zeynep, 2005, "Assessing the Efficacy of Transnational Advocacy Networks", in Fikret Adaman and Murat Arsel. Edited, *Environmentalism in Turkey : Between Democracy and Development?*, Aldershot, Ashgate, p.101-116.

Pamaly Besalet (éd.), 1975, *İstanbul boğazi ve çevresi sorunları sempozyumu-12-15/11/1973* (... sur le détroit du Bosphore et les questions d'environnement), İstanbul, Çevre Koruma ve Yeşillendirme Derneği.

Pérouse Jean-François, 2010, "Vallées niées, rivières morcelées... La durabilité en danger", *Urbanisme*, septembre-octobre 2010, n°374, p. 62-65.

S.O.S. İstanbul çevre gönülleri platformu (1995), *Denizlerimizde S.O.S.* (S.O.S. dans nos mers), İstanbul, 118 p.

Somersan Semra, 1993, *Türkiye'de Çevre ve Siyaset*, İstanbul, METIS (« Metis yeşil kitaplar »).

T.C. İstanbul Valiliği. İl Çevre ve Orman Müdürlüğü (2005), *İstanbul Çevre Raporu* (Rapport sur l'état de l'environnement à İstanbul).

³³ Soutenu par la Mercator Stiftung, l'IPC a publié fin 2013 (en turc) un rapport sur "les derniers développements en matière de changement climatique", qui opère cependant très peu d'articulations avec la situation locale à İstanbul n'était-ce *in extremis* (p. 34-35) sous une forme très politique et programmatique; voir : http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2014/01/13672_IPCCRapor.web_02.01.14.pdf (dernière consultation : 10 09 2014).

³⁴ Voir : Kerstin Krellenberg, chercheuse allemande rattachée temporairement à l'IPC en 2012-et 2013 : "İstanbul, le changement climatique et les voies pour le combattre" (en turc), *Yeşil Gazete*, 27 août 2013 : <http://yesilgazete.org/blog/2013/08/27/istanbul-iklim-degisikligi-mudahale-yollari-dr-kerstin-krellenberg/> (dernière consultation : 10 09 2014).

³⁵ Voir : <http://www.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner591.pdf> (dernière consultation : 10 09 2014).

Türkiye'de çevrenin ve çevre korumanın tarihi sempozyumu-7-8 Nisan 2000 ITÜ, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı (TETTV), Ekim 2000.

Visier Claire et Polo Jean-François, 2006, "Les séismes de 1999 en Turquie : un laboratoire de la société civile", in Thierry Coanus & Jean-François Pérouse (dir.), *Villes et risques. Regards croisés sur quelques cités "en danger"*, Paris, Economica/Anthropos, p.79-98.

L'AUTEUR

Jean-François Pérouse, normalien-agrégé, diplômé des Langues Orientales en langue turque et docteur en géographie urbaine, avec une thèse sur la construction de la capitale Ankara., JFP, enseignant-chercheur rattaché à l'Université Jean Jaurès (ex- Toulouse 2), travaille depuis des années en Turquie sur les problématiques urbaines et environnementales. Auteur de *La Turquie en marche* (2004, La Martinière), d'İstanbul'la yüzleşme denemeleri (2011; 2014 pour la seconde édition, İletişim) et co-auteur avec T. Coanus de *Villes et risques. Regards croisés sur quelques cités "en danger"* (2006, Anthropos), il a publié de nombreux articles et chapitres d'ouvrage sur la Turquie urbaine contemporaine.

IFEA-Istanbul

Jean-François Pérouse
L'impératif du développement durable à İstanbul : la domestication contrariée, partielle et opportuniste

PUBLIÉ IN : P-A. BARTHEL & L. ZAKI (ÉD.),
EXPÉRIMENTER LA "VILLE DURABLE" AU SUD
DE LA MÉDITERRANÉE. CHERCHEURS ET
PROFESSIONNELS EN DIALOGUE, PARIS : L'AUBE,
COLL. « VILLES ET TERRITOIRES », 2011, PP. 55-83.
<http://bit.ly/experimenterlavilledurable>

DU CHANGEMENT CLIMATIQUE AUX QUARTIERS INFORMELS DURABLES : UNE NOUVELLE VISION STRATÉGIQUE POUR LES VILLES DU SUD ?

Damas
durabilité
inégalités
Le Caire
quartiers informels
réhabilitation

Valérie Clerc
Institut de recherche sur le développement

53 – 59

Alors que, jusqu'à présent, les enjeux de la ville durable et du changement climatique avaient peu fait évoluer les interventions sur les quartiers informels dans les villes du Sud, ils introduisent aujourd'hui une nouvelle vision de ces quartiers et de leur traitement. À Damas et au Caire, des études abordent ces espaces comme déjà partiellement durables et adaptés et/ou adaptables au changement climatique : densité, lien social, mixité, espaces publics piétons, morphologie urbaine adaptée au climat... En retour, cette approche appelle un changement d'échelle du concept de quartiers durables (formels ou informels), de la réalisation de petit quartiers neufs entièrement durables à l'amélioration progressive de quartiers existants, avec une durabilité partielle à consolider, à l'échelle de la ville.

A lors que le concept de développement urbain durable est un objectif des politiques urbaines depuis plusieurs décennies, jusqu'à présent, il n'a que peu fait évoluer sur le fond les interventions sur les quartiers informels dans les villes du Sud¹.

Sur ces quartiers, le concept de la ville durable est largement utilisé dans la conception/justification de politiques très diverses, que cela soit au sein de stratégies métropolitaines globales ou dans le cadre de projet plus circonscis. Il permet de justifier des programmes classiques d'équipement et d'amélioration des quartiers informels, au nom par exemple de l'amélioration de leur résilience ou de leur durabilité dans le temps. L'approche par la durabilité de ces projets peut n'être parfois qu'une instrumentalisation, mais elle offre aussi une façon de penser/dire différemment une même intervention ou de lui trouver d'autres qualités. Il peut aussi constituer un motif pour mettre en place des projets plus spécifiques, comme la lutte contre les risques (évacuation des eaux d'inondation). Le concept permet également de justifier les projets de démolition de quartiers, par exemple dans des zones à risque, vulnérables aux aléas climatiques.

Mais de plus en plus régulièrement, le concept de durabilité introduit de nouvelles façons de considérer ces quartiers et leur transformation. C'est le cas dans les

¹ Ce papier reprend les éléments d'une présentation au Colloque USF : *Le devenir des bidonvilles face aux crises socio-économiques et environnementales*, le 25 janvier 2014 au Sénat à Paris, lors de la Table ronde 4 « Intégration des bidonvilles dans une vision de stratégie urbaine globale », sous le titre « Quartiers informels durables : une vision de stratégie urbaine globale ? »



© V.Clerc 2010

Damas : mixité fonctionnelle, densité et proximité du centre, quartier informel Tichrine, Damas.

pays arabes, où si l'impératif de la ville durable a donné lieu à une véritable institutionnalisation, on y a assisté également à une réelle appropriation/opérationnalisation du concept pour impulser des actions innovantes et une « endogénéisation » de la réflexion, amorcée et portée par des professionnels, institutionnels ou non (Barthel, Clerc et Philifert 2013). Les questions environnementales et de changement climatique sont au cœur de l'évolution vis-à-vis de ces quartiers. Et en retour, ces quartiers introduisent de nouvelles façons d'aborder la durabilité en ville et de concevoir des projets durables à l'échelle métropolitaine.

DES QUARTIERS PLUS VULNÉRABLES

Si on considère le risque lié au changement climatique, les quartiers informels sont plus vulnérables que les autres. D'abord, les conséquences du changement climatique frappent les populations les plus pauvres de façon disproportionnée, comme le souligne UN Habitat dans son rapport sur Ville et changement climatique (UN-Habitat 2011). Il y a plusieurs raisons à cela.

D'abord, ces quartiers sont des espaces de plus grande exposition aux risques : les populations y sont souvent implantées sur des terrains inondables, instables ou en pente et sujets aux glissements de terrains. Les logements de ces quartiers sont bien souvent inefficaces pour minorer les risques : les logements y sont de mauvaise qualité, bien souvent construits avec des matériaux périssables ou précaires, et l'assainissement y est quasiment toujours absent. Les populations de ces quartiers ont également une moins bonne capacité d'adaptation : faute d'argent, ils ne peuvent pas déménager dans des logements de meilleure qualité ou vers des lieux plus sûrs. Pour finir, il y a dans ces quartiers un moins bon soutien de l'État en cas de catastrophe, lorsqu'il y a des besoins de solutions d'urgence et d'aide pour réparer ou reconstruire les maisons et les foyers. Dans les faits, l'action de l'État se traduit même parfois par une majoration des risques pour ces populations, due à la restriction de l'accès à des sites plus sûrs pour implanter les logements. Enfin, l'absence de droit officiel sur les terrains sur lesquels ces populations s'établissent, l'absence de couverture d'assurance, l'absence de capital conservé à l'abri soumettent



© source GTZ 2009

Rue étroite, densité, faible trafic, quartier de Boulaq el-Zahrou, Le Caire

ces quartiers à une moins bonne protection juridique et financière.

Enfin, vulnérabilité se superposant aux précédentes, ces zones informelles sont construites sans respecter les injonctions réglementaires censées les protéger et l'absence de sécurité de la tenure n'incite pas les populations de ces quartiers à investir pour se protéger. La vulnérabilité est alors double, car même lorsque les politiques de prévention et de gestion des risques existent, la ville informelle se construit justement en dehors de cette politique (Barrau *et alii* 2013).

Vu sous cet angle là, l'injonction du développement durable renforce avant tout les arguments pour

la réalisation de projets classiques (de réhabilitation ou de destruction/reconstruction) pour une meilleure protection des habitants et une amélioration de la résilience des quartiers.

DES QUARTIERS MIEUX ADAPTÉS ?

Un autre courant majeur des cinquante dernières années considère que ces quartiers sont autant porteurs de problèmes que de solutions (Turner 1976, Berry-Chikhaoui et Deboulet 2000). Orientant le projecteur sur la qualité de ces quartiers, ses auteurs montrent la pertinence et la souplesse de l'urbanisation informelle, ainsi que les réponses qu'ils apportent face aux carences des politiques publiques. Les qualités sociales, spatiales et économiques sont mises en avant : ces quartiers permettent de loger ceux qui ne sont pas logés par le marché formel; les habitants constructeurs ont un réel savoir-faire pour construire tant une morphologie spatiale de qualité qu'une organisation urbaine sociale adaptée aux modes de la vie locale. Ils produisent une ville qui correspond aux revenus de ceux qui y résident, avec un coût moins élevé de l'immobilier (dû à la précarité foncière, immobilière et de services, mais également à la faible taille des logements et des parcelles) et des modalités d'accès facilités par la progressivité de la construction

(et donc des coûts afférents). Ils constituent aussi souvent un lieu de passage dans un parcours résidentiel.

Dans le prolongement de ces réflexions, le concept de ville durable suscite aujourd'hui de nouvelles approches sur ces espaces, en particulier autour des questions environnementales. Sans être majoritaires, des professionnels de l'urbain ont ainsi mis en exergue des caractéristiques déjà durables des quartiers informels, ou du moins déjà partiellement durables, et en particulier en partie adaptés et/ou particulièrement adaptables aux changements climatiques en cours (Shehayed 2009, Clerc 2009). Les qualités reconnues à ces quartiers s'inscrivent dans les trois piliers du développement durable. Ainsi dans les



Damascus - Boustan Al-Riz



Tunis, Sidi Bou Salid - Tunisia



Damascus - Sbeineh



Antibes, Côte d'Azur - France



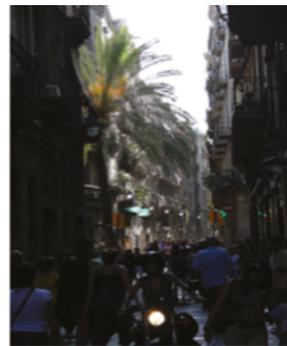
Damascus - Qassabun



Santorin - Greece



Damascus - Mezzeh B6



Barcelona, Barceloneta - Spain

Une morphologie et des tissus urbains de quartiers informels de Damas comparables à ceux d'espaces urbains méditerranéens remarquables d'échelles variées.

quartiers informels de Damas (40 % des habitants) et du Caire (60 % des habitants), les formes urbaines sont souvent plus adaptées au climat que dans les quartiers planifiés : des rues étroites, une densité, une compacité et une morphologie urbaine adaptée atténuent le stress thermique et offrent un potentiel important d'efficacité énergétique. D'un point de vue physique et environnemental, l'accent est mis sur les constructions bâties en dur (brique

ou béton). La localisation de ces quartiers, lorsqu'ils se logent dans les interstices de la ville formelle centrale, sont considérées être un réel atout pour la proximité de l'emploi (durabilité sociale), mais également pour limiter les temps et coûts de transport et la pollution afférente. L'existence majoritaire d'espaces publics piétons, de transports de quartiers et l'absence ou la faible vitesse de la circulation dans les zones d'habitation réduit les pollutions sonores et surtout celles de l'air et offre une sécurité piétonne, en particulier pour les enfants. D'un point de vue social et économique, le regard est porté sur la mixité fonctionnelle de ces quartiers, sur l'efficacité économique de la proximité des lieux de travail pour les habitants, que ce soit en raison de la position de ces quartiers quand ils sont centraux (proximité des emplois de la ville centre) ou parce ce sont eux-mêmes d'importantes zones de production et d'emploi (commerce, artisanat, petite industries locales, services). L'accent est également mis sur la variété des usages, l'autonomie des quartiers, la variété des opportunités de logements, la diversité des standards (du relativement haut de gamme à des appartements abritant plusieurs familles), l'évolutivité et adaptabilité de la construction. Ces quartiers sont également réputés faciliter le lien social, la solidarité et les initiatives collectives, en particulier à travers la présence d'un milieu associatif qui favorise la participation communautaire. Ainsi une étude du quartier Boulaq al-Dakror au Caire montre qu'aucune zone du quartier n'est à moins de 500m ou 10mn à pied d'un service communautaire (hôpital communautaire, garderie d'enfant, centre de formation professionnelle) (Khalil 2010).

Les qualités environnementales liées aux caractéristiques spatiales de ces quartiers introduisent l'idée du caractère « vert » de cette forme majoritaire d'urbanisation dans le monde que sont les quartiers informels (Khalil 2010).

DES PROJETS DE RÉHABILITATION RÉORIENTÉS VERS LA DURABILITÉ

Au delà de ce regard renouvelé sur les quartiers informels, l'injonction du développement durable suscite de nouvelles façons de concevoir la transformation de ces quartiers. « Offrir l'accès à l'eau, l'assainissement, la sécurité foncière, des logements solides et un espace suffisant ne doit pas empêcher les projets de remplir les autres aspects de la durabilité » (Khalil 2010). La réflexion introduit aussi la question climatique. Elle rejoint par exemple les principales préconisations identifiées pour répondre au stress thermique en milieu urbain (favoriser un meilleur confort thermique dans les bâtiments et les espaces urbains, lutter contre la présence d'îlots de chaleur urbains, élaborer des plans verts/paysagers et bleus).



Les habitants verdissent des toitures (vigne), quartier informel de Bahdaliéh, Damas.

L'adaptation au changement climatique dans ces quartiers peut également tirer parti des aspects positifs du réchauffement en diminuant les dépenses. Par exemple, l'augmentation des jours ensoleillés rend plus efficace et rentable la mise en place de panneaux solaires et surtout de chauffe-eaux solaires.

En Syrie, les études intermédiaires (les événements ont interrompu le processus en 2011) pour la réalisation d'un Schéma directeur de la ville de Damas et de sa périphérie lancées par le Gouvernorat de Damas et le ministère syrien de l'Administration locale en 2009 incluaient des dispositifs rafraîchissement et de renforcement des qualités climatiques des quartiers informels. Ces études proposaient la démolition/reconstruction de seulement quelques quartiers (à proximité des nouveaux grands équipements et institutions de la capitale) et la réhabilitation et la régularisation de la plupart d'entre eux, en appuyant l'argument sur l'objectif d'une durabilité partielle existante à renforcer : quartiers pour la plupart plus denses que le reste de la ville, quasiment tous construits en dur (béton armé et/ou parpaings), équipés pour nombre d'entre eux en infrastructures (voirie, eau, assainissement, électricité) et en services (écoles, centre de santé). Les formes urbaines informelles de la ville étaient non seulement considérées comme acceptables, mais leurs morphologies et tissus urbains comparables à ceux d'espaces urbains méditerranéens remarquables d'échelles variées (Santorin, Rome, Barcelone, Antibes, Saint Paul de Vence ou Sidi Bou Saïd). Aux impératifs d'une amélioration des équipements (encore insuffisants) et de la régularisation foncière (restant à

faire), les questions de la durabilité et du changement climatique ont été intégrées à la réflexion et articulées aux autres recommandations. Le rapport proposait ainsi de renforcer, par une réhabilitation, les qualités climatiques existantes des quartiers informels de Damas, souvent proches de celles de la ville ancienne (rues étroites ombragées, inertie thermique de bâtiments mitoyens, compacité urbaine, densité des immeubles, petite taille de parcelles) et plusieurs types d'actions étaient préconisées pour diminuer la température dans les quartiers à régulariser : incitation à l'isolation thermique des bâtiments et à l'utilisation de matériaux adaptés, limitation de la circulation, préservation du caractère piéton des ruelles, incitation au verdissage des toitures l'été par la plantation au sol de vignes grimpant en treille, plantation des rues et espaces publics.

Au Caire, une stratégie d'adaptation participative et communautaire au changement des conditions climatiques dans les quartiers informels a été mise en place depuis 2011 dans le cadre du Programme de développement participatif (PDP) financé par la GIZ (CDS 2013). L'objectif est de promouvoir la résilience des communautés et de soutenir leurs efforts d'adaptation aux conséquences négatives du changement climatique dans les zones urbaines pauvres et informelles dans la région du Grand Caire : renforcement de la résilience des collectivités urbaines locales pour minorer les pertes socio-économique et environnementales et la vulnérabilité des populations pauvres par des mesures d'adaptation communautaire. Si les priorités des personnes interrogées restent la santé, l'emploi, les déchets, l'éducation,

la sécurité ou le niveau de vie, les effets du changement climatique sont ressentis par les habitants : ils invoquent la hausse des températures, l'augmentation de l'humidité et de la pollution de l'air, la diminution de la qualité, de la circulation et du renouvellement de l'air dans les logements, en particulier l'été, et l'impact sur la situation économique, la chaleur limitant les heures de travail et augmentant le coût de la facture électrique liée à la climatisation. La démarche articule ainsi les questions liées au changement climatique avec celles plus habituellement liées à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers informels et permet de réfléchir à la mise en place de mesures sans regrets adaptées à chaque quartier.

Cette analyse réalisée à partir des quartiers informels est enfin parfois considérée devoir bénéficier à l'ensemble de la ville : être une base non seulement pour les projets de réhabilitation, mais également pour les projets de redéveloppement (destruction/reconstruction) des quartiers informels (où pourraient être conservées les hautes densités, le caractère piéton des quartiers, la mixité fonctionnelle et la mixité des solutions de logement des quartiers remplacés). Enfin, au delà des projets, il est suggéré d'utiliser l'analyse des qualités durables des quartiers informels pour développer de nouvelles orientations pour une planification urbaine plus durable sur l'ensemble de la ville : à la fois pour les zones informelles et leur programmes de réhabilitation, pour les nouveaux programmes formels et pour la mise en place de lignes directrices générales pour un développement urbain durable mieux taillé localement (Khalil 2010).

CONCLUSION

Ainsi, la question de la durabilité, en particulier ses dimensions environnementales et d'évolution du climat, fait évoluer l'approche vis-à-vis des quartiers informels, et suscite de nouvelles composantes dans les projets et programmes qui y interviennent. Cette nouvelle approche des quartiers informels favorise un nouveau regard sur la ville dans son ensemble : il s'agit moins alors d'opposer des quartiers formels et informels, équipés et non équipés, ou réguliers et irréguliers, que des quartiers qui ont, quant à la durabilité, des qualités, des lacunes et des atouts différents, souvent complémentaires, à traiter différemment.

Reste que cette approche appelle également un changement d'échelle radical dans l'appréhension du concept de quartiers durables, généralement conçus et construits dans les pays du Nord, mais aussi de plus en plus dans les villes du Sud (Barthel et Zaki 2011). S'éloignant d'une réflexion sur la mise en place de quartiers durables neufs, entièrement durable, à petite échelle, on passe à l'idée de transformer, en les améliorant, des

quartiers existants, à durabilité partielle, pour inciter à leur transformation progressive, à l'échelle de la ville, dans une vision urbaine stratégique globale de développement urbain durable.

Texte présenté à la Conférence internationale « Le devenir des bidonvilles face aux crises socio-économiques et environnementales », Urbanistes sans frontières-USF, UNESCO-Centre du Patrimoine mondial, PFVT-Partenariat pour la ville et les territoires, Paris, Sénat, 20 janvier 2014

RÉFÉRENCES

BARTHEL P.-A., CLERC V. et PHILIFERT P., 2013. « La ville durable précipitée dans le monde arabe : essai d'analyse généalogique et critique, sur un apprentissage accéléré (le cas du Maroc, de l'Égypte et de la Syrie) / Rushing Towards Urban Sustainability in the Arab Region : Learnings from a Genalogic and Critical Perspective » *Environnement urbain/Urban Environment*, « La « ville durable » au sud de la Méditerranée. Enjeux, circulations et mise à l'épreuve de nouvelles pratiques urbaines » http://www.vrm.ca/cyber_pub.asp?vol=2013.

BARTHEL P.-A. et ZAKI L., 2011. *Expérimenter la « ville durable » des villes au Sud de la Méditerranée Chercheurs et professionnels en dialogue*, Paris, L'Aube, collection Villes et territoires, 352p.

BARRAU E., BARTHEL P.-A., CLERC V., HERMELIN B., HUYBRECHTS E., LANDON A., VIGUIÉ V., 2013. *Territoires urbains durables et adaptation aux changements climatiques*, Revue bibliographique, rapport d'étude, Fond français pour l'environnement mondial (FFEM), version provisoire, décembre 2013, 82p.

BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A. (dir.), 2000. *Les compétences des citoyens dans le monde arabe, Penser, faire et transformer la ville*, IRMC, Karthala, Urbama, 406p

CDS - Center for Development Service, 2013. *Participatory Need Assessment in Informal Areas (PNA), Cairo Governorate et Participatory Need Assessment in Informal Areas (PNA), Giza Governorate*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ, Participatory Development Program, 35 et 41p.

CLERC V., 2009. *Housing Report*, CRI et Khatib & Alami, *General Master Plan for Damascus City and its Surroundings, Socio-Economic Analysis and Forecasts*, Syrian Republic, Ministry of Local Administration, Governorate of Damascus, 143p.

KHALIL 2010. « New Urbanism, Smart Growth and Informal Areas : A Quest for Sustainability », CSAAR Conference, Sustainable Architecture & Urban Development, Amman, Jordan, pp.137-156.

SHEHAYED D., 2009. « Advantages of living in informal areas » in Kipper R. et Fischer M. *Cairo informal areas, between hidden challenge and hidden potentials*, le Caire, GTZ, p.19-24

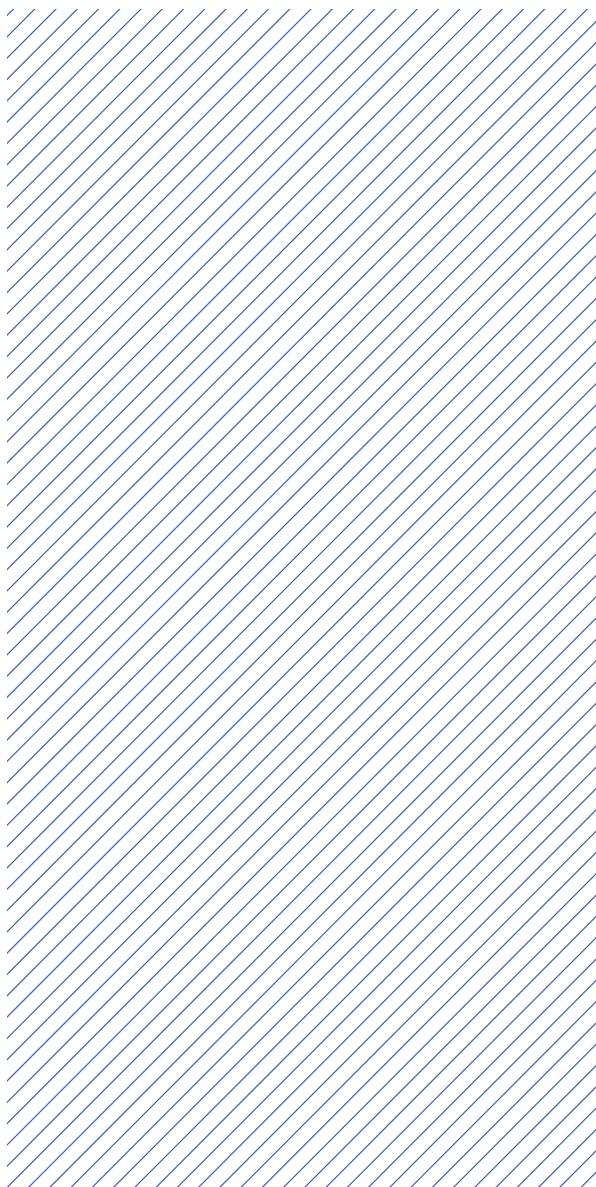
TURNER, John F. C., 1976. *Housing By People Towards Autonomy in Building Environments, Ideas in Progress*, Marion Boyars, London, 162 pages.

UN-HABITAT, 2011. *Les villes et le changement climatique, Orientations générales, Rapport mondial sur les établissements humains*, Programme des Nations unies pour les établissements humains, Londres, New York, Earthscan, 169p.

L'AUTEUR

Valérie Clerc est chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) depuis 2012. Architecte et urbaniste de formation, elle travaille sur l'action publique urbaine face aux quartiers informels, sur le foncier, l'habitat, les marchés immobiliers, le développement urbain durable et les pratiques de l'urbanisme dans les villes du Sud. Elle a travaillé comme consultant et chercheur en France, puis lors de séjours de longue durée au Liban (1997 à 2001), au Cambodge (2001 à 2005) et en Syrie (2007 à 2011). À Damas, elle a été responsable de l'Observatoire urbain de l'Institut français du Proche-Orient (Ifpo). Elle y a dirigé un programme de recherche sur la médiation publique, la concurrence foncière et l'accès au logement dans les pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Ses travaux actuels portent sur l'évolution des politiques urbaines dans un monde arabe en transitions et sur la façon dont les deux référentiels de l'action urbaine contemporaine, la ville globale et la ville durable, font évoluer les gouvernements urbains vis-à-vis des quartiers informels. Elle a notamment publié : « Informal Settlements in the Syrian Conflict : Urban Planning as a Weapon » (*Built Environment*, Vol.40/1, 2014); « Reconquérir ou reconfigurer les marges de la ville? La concurrence des politiques de résorption des quartiers informels à Damas » in Florin B., Legros O., Semmoud N. et Troin F., *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée* (PUFR, 2014). « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes » in Barthel P.-A. et Zaki L., *Expérimenter la ville durable des villes au Sud de la Méditerranée* (L'Aube, 2011, p.175-198); « Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville, Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh » (*Espaces et Sociétés* n°143, 2010); *Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge* (MAE/GRET 2008, avec Rachmulh V., 176p.); *Les quartiers irréguliers de Beyrouth, une histoire*

des enjeux fonciers et urbanistiques de la banlieue sud (Ifpo 2008, 304p).



IFPO

Valérie Clerc

Du changement climatique aux quartiers informels durables : une nouvelle vision stratégique pour les villes du Sud ?

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094184>

TRANSFORMATIONS SPATIALES ET DYNAMIQUES SOCIO-ENVIRONNEMENTALES DE L'OASIS DE OUARGLA. UNE ANALYSE DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT

Abdelkader Salhi
Lettre de l'IRMC, septembre 2012
Carnet de l'IRMC, janvier 2013

acteurs
agriculture
Algérie
biodiversité
durabilité
urbanisation

Ouargla, appelée autrefois « Capitale des oasis », est considérée, depuis l'Antiquité, comme un carrefour important et un centre d'une activité commerciale ancienne pour les caravanes et les nomades. Le système agricole oasien, basé sur la culture du palmier dattier, était, jusqu'au début des années 1950, la principale activité économique d'une population en constante transformation. L'exploitation des nappes pétrolifères dans la zone de Hassi Messaoud vers les années cinquante et la mise en valeur de nouvelles terres agricoles par le biais de l'APFA¹ au début des années 1980, ont profondément modifié l'économie locale et la structure sociodémographique.

La conquête du Sahara algérien et la stratégie d'occupation d'énormes espaces ont vu leur concrétisation effective après la tenue, en 1966, du premier Conseil

des ministres hors capitale, dans la ville même de Ouargla². Depuis lors, la population de la ville de Ouargla n'a cessé d'augmenter. Ainsi, en 1977, l'agglomération de Ouargla³ comptait 73 900 habitants, 185 999 en 1998 et 253 362 habitants en 2010⁴. L'origine de cette nouvelle population est diverse : des commerçants soufis et mozabites, des transitaires africains vers l'Europe, des ouvriers agricoles (des oasis environnantes : Oued Righ et Touat) et des cadres supérieurs⁵ originaires du Nord du pays. Pour accompagner ces transformations, l'État algérien a investi dans le développement des moyens de liaison, des services, la mise en place de mesures incitatives

(augmentation des salaires de 80 % par rapport au Nord, programme de logements). Ceci a contribué à façonner de nouvelles spatialisations et urbanisations, ainsi qu'une nouvelle forme d'occupation de la palmeraie.

Le sujet de notre thèse porte sur la durabilité du système oasien au niveau de la *wilaya* de Ouargla. La question centrale est la suivante : dans quelle mesure les dynamiques socio-environnementales contemporaines permettent-elles la durabilité du système oasien ? Nous nous intéressons, à travers cette thèse, aux interactions entre société locale et écosystèmes dans une perspective historique pour comprendre les changements à l'oeuvre.

La méthodologie adoptée pour ce travail de recherche s'appuie sur une approche historique de la zone, une analyse qualitative à partir d'entretiens avec les exploitants, les responsables des secteurs de l'agriculture, un échantillon des « nouvelles populations », des services de l'habitat, de

¹ APFA : Accession à la Propriété Foncière Agricole (loi 83/18 du 13 Aout 1983).

² Bisson J. 2003, *Mythes et réalités d'un désert convoité : le Sahara*, Paris, L'Harmattan, 480 p.

³ L'agglomération de Ouargla regroupe les communes de Ouargla, Ain Beida, Sidi Khouiled, Rouissat, Hassi Ben Abdellah et N'Goussa.

⁴ Direction de Planification et de l'Aménagement du Territoire, 2012 Annuaire statistique 2011 de la *wilaya* de Ouargla.

⁵ Des médecins généralistes et spécialistes, des ingénieurs et des enseignants.



l'aménagement du territoire et une analyse socio-spatiale. Sur le plan écologique, nous nous référons aux recherches menées par les écologues de l'Université Kasdi Merbah pour comprendre les modifications diachroniques de la qualité des sols, et la diminution de la biodiversité, liée à l'abandon de certaines variétés de dattes.

Notre approche est également spatiale avec l'analyse de photos aériennes et satellitaires de la zone d'étude, la mise en place d'un traitement par SIG, nous permettant d'avoir une vue générale de la zone, sur son changement dans le temps ainsi que sur les endroits les plus touchés par l'urbanisation au niveau de la palmeraie.

Les premiers résultats d'investigation nous ont permis

d'établir une typologie des exploitations existantes au niveau de l'oasis de Ouargla. Différents acteurs, issus de différentes couches sociales, investissent aujourd'hui la palmeraie de Ouargla. Ainsi, au cours de nos enquêtes de terrain, cinq types différents d'acteurs ont pu être distingués. Il s'agit de :

- //// l'exploitant agricole, qui n'habite pas sur sa parcelle, mais qui l'exploite,
- //// l'exploitant agricole qui habite sur la parcelle et l'exploite,
- //// le promoteur immobilier,
- //// le « néo-rural »,
- //// le « patriarcale » qui habite une parcelle avec sa famille élargie.
- //// Il y a lieu aussi de parler d'une autre catégorie assez différente de celles-ci. Il s'agit d'un groupe dit « propriétaire

absent » : c'est un groupe qui n'investit pas dans la palmeraie.

Les différentes catégories d'acteurs n'ont pas les mêmes représentations, pratiques ni les mêmes stratégies dans la mise en oeuvre du développement de l'oasis de Ouargla. Le phénomène de l'urbanisation au sein de la palmeraie a dynamisé, en quelque sorte, l'activité agricole dans la région d'étude. Il a permis de minimiser les incendies, les vols des productions dattières et d'améliorer les investissements au sein de la palmeraie par son entretien, les amendements en sable et engrais ainsi que par l'embellissement du terrain agricole. Cette nouvelle forme de reprise des terrains agricoles pourrait être une



opportunité pour le redéploiement de l'activité agricole et de la sauvegarde de l'oasis de Ouargla, mais elle peut aussi entraîner une reconfiguration de la vocation socio-économique de la palmeraie qui deviendrait une forme de « parc urbain » ou zone résidentielle de verdure, avec un déplacement de l'activité productive agricole vers la périphérie de Ouargla.

L'AUTEUR

Abdelkader Salhi est doctorant en géographie à Aix-Marseille Université, au laboratoire LPED (Laboratoire Population, Environnement et Développement) sous la direction de Chantal Aspe. Sa thèse s'intitule « Le système oasien et sa durabilité face à la dynamique socio-économique ».

Il a rejoint l'IRMC en tant que Boursier Moyenne Durée (BMD) * entre septembre et octobre 2012.

IRMC

Abdelkader Salhi
Transformations spatiales et dynamiques socio-environnementales de l'oasis de Ouargla. Une analyse des perspectives de développement

CARNET DE L'IRMC, 9
 JANVIER 2013. [EN LIGNE]

<http://irmc.hypotheses.org/735>

LES COALITIONS MULTINIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE. UN MODÈLE INTERPRÉTATIF DES CONFLITS POUR L'EAU DANS LES AMÉRIQUES

Gilles Massardier
 Franck Poupeau
 Pierre-Louis Mayaux
 Delphine Mercier
 Jérémy Robert
 Murielle Coeurdray
 Joan Cortinas

acteurs
 Amérique latine
 coalitions
 conflits
 eau
 politiques publiques

63–76

Cet article propose une approche analytique des conflits et de l'action publique en matière de gestion des eaux urbaines basée sur les coalitions multi-niveaux d'action publique. Cette dernière est rendue nécessaire pour articuler quatre niveaux d'analyse : les luttes sociales, la « transition écologique » comme enjeu sociopolitique, une approche au-delà des dimensions territoriales ou internationales, la contradiction entre l'hétérogénéité des logiques d'action et la constitution d'espaces homogènes de pouvoir et d'action.

Dans une première partie, l'article présente les objectifs d'une recherche sur la gestion des eaux urbaines dans les Amériques dans le cadre duquel est forgée cette approche analytique par les coalitions multi-niveaux. Dans une seconde partie, l'article détail les quatre défis analytiques. Dans la troisième partie, l'article présente une définition des coalitions multi-niveaux.

Cet article propose une approche des conflits environnementaux en matière de gestion de l'eau urbaine et du *policy-making* dans lequel ils s'inscrivent, à partir de la notion de coalitions multi-niveaux¹. L'objectif est de comprendre comment les conflits pour l'eau structurent des groupes qui orientent en retour l'action publique, à partir de deux hypothèses : d'une part, l'action publique relative à l'eau se construit à travers des conflits locaux structurés autour d'un enjeu spécifique (coalitions); d'autre part, les ordres locaux qui en résultent s'incrustent à de multiples niveaux d'enjeux et de pratiques sociales (territoriaux, nationaux, internationaux). L'hypothèse est que l'environnement relève d'une régulation multi-niveaux (Hooghe, Marks, 2003), définie comme « l'interaction, le renforcement et la superposition de processus d'élaboration de normes et de gouvernance entre les niveaux international, national, régional et local. [Cette régulation] émerge selon des processus variés de négociation *top down* ou *bottom up* au sein de l'État, entre les États, entre les régions et les villes et entre les intérêts sociaux et économiques » (Doern & Johnson, 2006).

¹ Cet article s'inscrit dans le cadre du projet BLUEGRASS financé par l'Agence Nationale de la recherche française (« Struggles for "Blue Gold" : From Grassroot Mobilizations to International Policies of Environment ») coordonné par l'UMI iGLOBES (CNRS/Université d'Arizona), en collaboration avec le CIRAD (Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier), le CEMCA (Centre d'études mexicaines et centre américaines, Mexique, UMFRE 16, CNRS/MAEE), l'IFEA (Institut Français d'Etudes Andines, Pérou UMFRE 17, CNRS/MAEE) et l'Université de Sao Paulo (Brésil). <http://www.cemca.org.mx/noticias.php?id=1728#.VDvMOvldVOI>

Les terrains sélectionnés sont de deux types : d'une part, des conflits territorialisés autour d'enjeux liés à la mise en service de l'eau dans des grandes villes des Amériques (Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Mexique, Pérou); d'autre part, des terrains internationaux (Organisations internationales, Union européenne, entreprises multinationales, etc.) où se construisent et circulent des paradigmes et des instruments de gestion de l'eau (gestion intégrée, bassin versant, participation, délégation de services, etc.). Il s'agit donc d'analyser un « régime international » de l'eau où gravitent organisations internationales (gouvernementales ou non), experts scientifiques et multinationales de la mise en service de l'eau. L'hypothèse est que l'analyse de ces deux catégories de terrains doit être menée en parallèle, afin de comprendre la logique multi-niveaux à l'œuvre dans la formation des coalitions, dans la perspective d'une étude plus large du champ international de la régulation environnementale. L'originalité de cette approche est d'articuler quatre défis analytiques.

Le premier est de replacer les luttes sociales et politiques pour l'accès à l'eau au cœur de la recherche, et de souligner l'importance des enjeux politiques (voir l'encadré sur « Les conflits environnementaux »). Cette orientation entend se différencier, d'une part des analyses néo-malthusiennes de la « tragédie des communs », qui diagnostiquent l'épuisement des ressources naturelles en la liant au manque d'une organisation sociale rationnelle, et d'autre part des approches institutionnelles qui renvoient les crises écologiques aux défauts de « gouvernance ». Le second défi est d'analyser les effets de la « transition écologique », dont le changement climatique, comme de simples enjeux sociopolitiques et comme le produit de processus, souvent conflictuels, d'appropriation par les protagonistes de l'eau. Le troisième défi est l'impératif d'une lecture multi-niveaux des logiques d'action qui ne se limitent pas aux dimensions territoriales ou inversement internationales des politiques environnementales : non seulement le niveau national tient aussi son rôle mais, de plus, les interactions entre tous ces niveaux est une variable à prendre

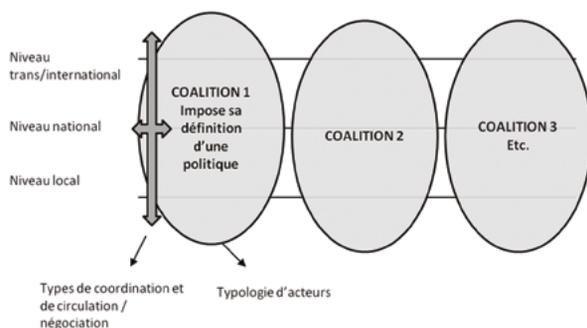


Figure 1 : Des coalitions multi-niveaux en concurrence

LA NOTION DE CONFLITS ENVIRONNEMENTAUX

La notion de conflits environnementaux correspond à la nécessité de prendre en compte à la fois la dimension politique des problèmes environnementaux et les conditions « écologiques » (territoriales, économiques, etc.) de leur émergence (Fontaine, 2009). La sociologie des conflits environnementaux s'est tout d'abord développée autour des problèmes de contamination et de justice environnementale : ainsi Laura Pulido (1996) les a-t-elle caractérisés comme des luttes « subalternes » de minorités contre les formes d'exploitation au travail. David Pellow et Lisa Sun-Hee Park (2002, 2011) ont montré que ces conflits peuvent concerner des zones hightech comme la Silicon Valley où ce sont les travailleurs migrants qui sont les plus exposés aux « inégalités environnementales ». Wendy Espeland (1998) a pour sa part montré, lors des conflits suscités par le barrage Orme en Arizona dans les années 1970, comment des identités collectives se construisaient contre les « choix rationnels » des bureaucraties concernées. Les mouvements de protestation peuvent aussi être articulés à la construction de l'environnement comme enjeu international, qu'il s'agisse de luttes aboutissant à des lois pour la protection de la couche d'ozone (Cannan, Reichmann, 2002), de luttes pour imposer des procédures sanitaires ou des normes juridiques en matière de contamination ou de déchets nucléaires (Kamienecki, 1992 ; Vick & Axelrod, 1999), ou depuis le début du XXIème siècle, de luttes transnationales pour le droit à l'eau (Bakker, 2011). En France, les mobilisations environnementales ont été analysées comme faisant partie de mouvements écologistes ou altermondialistes plus vastes, en lutte contre la privatisation néolibérale (Fréour, 2004 ; Ollitrault, 2004 ; Milani & Keraghel 2007).

en compte. Ces coalitions ne sont pas des « systèmes d'interdépendances superposés » au sens de réseaux de niveaux différents reliés hiérarchiquement entre eux par des « acteurs » qui seraient assignables à un niveau spécifique (Lazega, 2008) : les coalitions définies ici forment un seul et même « système » qui transcende des niveaux d'action (figure n° 1). Le quatrième défi consiste à interroger l'apparente contradiction entre le renforcement de l'hétérogénéité des logiques d'action publique d'une part, et la constitution d'espaces de pouvoir et de décision relativement homogènes d'autre part. À cette fin, la notion de coalitions multi-niveaux permet de développer des analyses qualitatives et quantitatives des regroupements des agents sociaux et des acteurs institutionnels mobilisés par les mêmes enjeux de politique publique.

BACKGROUND : LES LUTTES POUR L'EAU DANS LES AMÉRIQUES

LUTTES ET INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'EAU DANS LE CONTEXTE DE LA PRIVATISATION DE LA GESTION DE L'EAU

En matière de distribution d'eau et d'assainissement, l'Amérique Latine a été un terrain privilégié de l'expansion internationale des multinationales françaises (Weyland, 2004 ; Bonin, 2005). Ces entreprises ont fortement influencé la politique mondiale de l'eau urbaine depuis les années 1980, non seulement en conquérant ces marchés, mais aussi en diffusant un ensemble de règles techniques, économiques et juridiques reconnues internationalement (Lorrain, 2003). Dans ce contexte, les mouvements de contestation contre la privatisation des ressources naturelles (eau, gaz) ont révélé d'importantes transformations à l'œuvre en matière de régulation environnementale, faisant intervenir différents niveaux d'action (relations entre États, institutions internationales, entreprises privées, autorités nationales et représentants de la « société civile ») qui contribuent à un processus d'import-export international et d'appropriation du « modèle français » de l'eau (entendu à la fois comme tradition de gestion privées des services des eaux urbaines et comme gestion concertés par bassin versant et agence indépendante) ².

L'expertise environnementale internationale interpellée sur le renforcement des pressions et du stress sur

la ressource en eau (World Bank, 1993 ; Belmont Forum 2011a). Avec 33 % des ressources hydriques mondiales (environ 28.000 m³ par habitant et par an), l'Amérique Latine est quantitativement bien pourvue (FAO-AQUASTAT, 2013). Toutefois, même cette région doit faire face à d'importantes difficultés. Tout d'abord, la disponibilité hydrique varie fortement suivant les lieux et les saisons : la situation des Andes se distingue des sécheresses récurrentes du Mexique ou du Nord-Est brésilien. Ensuite, la disponibilité physique doit être nettement distinguée de la disponibilité économique, qui dépend de la qualité des infrastructures, des coûts d'acheminement et de potabilisation ; de ce point de vue, l'ensemble des pays latino-américains devrait être confronté au stress hydrique à l'horizon 2025 (IWMI, 2007). Enfin, l'Amérique Latine s'est distinguée des autres régions du monde par l'extraordinaire rapidité de son processus d'urbanisation, qui avoisine 80 %, soit davantage que l'Europe et les États-Unis, et près de deux fois plus que l'Afrique et que l'Asie.

Cette situation ne peut qu'alimenter les inégalités d'accès à l'eau, qu'elles soient économiques ou politiques : ce qui a été dénommé « l'or bleu » (Barlow & Clarke, 2002) est désormais un enjeu de luttes, non seulement pour son appropriation mais aussi pour la définition de modes de gestion les plus efficaces et les plus légitimes, notamment en matière de justice environnementale (Baron, 2007 ; Durand & Jaglin, 2012). L'exposition aux changements environnementaux tend à être plus élevée pour les résidents des périphéries défavorisées des grandes métropoles, qui disposent la plupart du temps de l'accès le plus limité aux processus de décision locaux. Dans les pays du Sud, les populations les plus pauvres paient cher pour un service de mauvaise qualité. Ils n'ont pas non plus accès à des systèmes d'évacuation de leurs eaux usées, à l'image de Amérique Latine où près de 80 % de la population serait dépourvue d'un accès à un assainissement de qualité (World Bank, 2009). Et il n'est pas garanti que les politiques environnementales s'avèrent systématiquement favorables aux populations les plus vulnérables : l'intégration dans le prix de l'eau, payé par le consommateur, des coûts croissants liés à la potabilisation, au traitement et à la préservation de la qualité des sources peut en effet mener à un net renchérissement des tarifs préjudiciable aux catégories les plus démunies ; de la même façon, les tarifications volumétriques croissantes qui ont pour but de limiter les consommations peuvent heurter les familles pauvres et nombreuses.

² Ce qui a été appelé le « modèle français » est le produit d'une construction historique spécifique, au sein de laquelle l'internationalisation des dernières décennies du XX^{ème} siècle est apparue comme un facteur d'ajustement et de recompositions. La gestion de l'eau française s'est exportée sous deux registres : celui de la gestion privée des services urbains sous l'impulsion des... françaises de l'eau qui captent les marchés mondiaux, et celui des lois de 1964 et 1992 (bassins versants, agences, comités) qui a inspiré nombre de lois étrangères, dont celles du Brésil et du Mexique (Brun, 2006).



Borne fontaine d'eau dans un quartier populaire déjà consolidé d'El Agustino, Lima (2010)

DES LUTTES RELATIVES AUX INSTRUMENTS DE GESTION DE L'EAU URBAINE

Cette reconnaissance de la contrainte environnementale ne saurait non plus être séparée du débat concernant la gestion publique ou privée du service (Megdal, 2012). En effet, et contrairement à un pays comme la France où elle a été initiée bien plus tôt, la gestion privée des services urbains d'eau et d'assainissement a été largement présentée, en l'Amérique Latine des années 1990, comme une réponse nécessaire aux nouveaux défis environnementaux rencontrés par les villes de la région (Bauer, 2004). Un *policy paper* de la Banque Mondiale, en 1993, soulignait ainsi que la rareté croissante de l'eau, l'urbanisation et la croissance économique appelaient en retour une gestion inséparablement « économique » et « environnementale » de la ressource et du service (World Bank, 1993). C'est dans ce contexte que les multinationales françaises de l'eau ont suscité d'importantes réactions sociales. En particulier, et alors même que les entreprises essayaient de s'approprier la thématique du développement durable, la réalité

de leur gestion écologique et sociale a été largement mise en doute par leurs opposants. Au Brésil, par exemple, un « front national pour l'assainissement environnemental » a été mis sur pied durant les années 1990, avec un indéniable succès, pour faire barrage à de nombreux projets de privatisation.

En outre, la nécessité de rééquilibrer les ressources disponibles suscite un intérêt croissant pour les questions de *freshwater security* et d'accès inégal à l'eau touchant les populations les plus marginalisées des métropoles des villes du Sud comme du Nord (Jaglin, 2002; Bakker et al., 2008; Prasad, 2006). En 2009, la Banque Mondiale a situé le point d'articulation du changement climatique dans la régulation écologique des métropoles (World Bank, 2009), se révélant en cela fidèle à l'Agenda 21 adopté au Sommet de Rio en 1992 et qui impulse des modes de gestion durable des ressources au niveau des collectivités territoriales. Toutefois, si un certain nombre de principes de gestion laissent entrevoir l'émergence d'un « régime international » de l'eau (Little, 2011), aucune convention internationale unifiée sur l'eau n'existe à ce jour (à la différence de celles sur le climat ou la biodiversité). Actuellement une trentaine d'agences, entités, fonds, ou programmes dépendant des Nations unies participent à l'élaboration de la gouvernance de l'eau au nombre desquels la FAO, l'OMS, l'OMM, le PNUE, le PNUD, etc. (Sironneau, 2012). Depuis 2003, l'UN Water tente ainsi de coordonner les différentes initiatives portées par les organisations internationales des Nations unies, tout en incluant aussi dans la dynamique des représentants du secteur privé et des ONG, en vue d'une coopération et de l'établissement de Rapports mondiaux (périodique) sur la mise en valeur des ressources en eau, face à la prévision d'une insécurité hydrique croissante liée aux effets du changement climatique.

QUATRE DÉFIS ANALYTIQUES

LIRE LES « CHANGEMENTS ENVIRONNEMENTAUX » COMME DES ENJEUX SOCIAUX ET POLITIQUES

Ce qui est couramment dénommé « changement climatique » ou « transition écologique » est autant une réalité matérielle qu'un répertoire discursif et normatif : un enjeu de luttes pour la définition légitime des principes de classement du monde social, de la division entre ce monde et la « nature » qui « l'environne » ainsi que de la régulation de l'usage des ressources. Bernard Barraqué (2012a), montre par exemple que la rareté de la ressource est souvent plus une fiction entretenue à des fins de mobilisation politique qu'une réalité physique, et

qu'il faut s'atteler à saisir les mécanismes de production sociale de cette rareté : les conflits pour l'eau s'inscrivent dans le cadre d'une remise en cause de pratiques de gestion des services, et de leurs modèles normatifs.

Avec la métropolisation croissante en Europe et en Amérique Latine, le problème de la pression sur l'eau exercée par les changements environnementaux n'est sans doute pas construit et traité socialement et politiquement de la même façon partout. Comment transforme-t-il les conflits liés à l'usage de la ressource, particulièrement en milieu urbain ? Comment renouvelle-t-il la problématique de l'inégal accès à l'eau ? Comment les enjeux environnementaux sont-ils réappropriés, au cours des conflits, par les mouvements sociaux et les institutions auxquels ils s'adressent, pour constituer de nouvelles ressources et de nouveaux leviers d'action ? Dans quelle mesure les effets du changement climatique affectent-ils, depuis les *grassroot mobilizations*, la mise en œuvre et même la conception des politiques environnementales, nationales et internationales ?

Ces conflits ont suscité, depuis une quinzaine d'années, une littérature considérable, soit descriptive, soit militante, qui a fait écho à l'impact politiques des « guerres de l'eau » en Amérique latine (Shiva, 2002 ; Larbi Bouguerra, 2003 ; Lasserre, 2003 ; Smets, 2004 ; Sousa Santos & Rodríguez-Garavito, 2005), et qui a contribué au succès de cette thématique mais qui a été critiquée pour l'imprécision de la terminologie et la confusion qu'elle introduit entre la gestion des ressources et l'accès inégal au service. Par exemple, Karen Bakker (2011) interprète les guerres de l'eau comme une « crise de la gouvernance », publique et privée, plus que comme une lutte pour l'accès à des ressources monopolisées par les seules entreprises de distribution. Dans un rapport récent, l'OCDE partage cette analyse en écrivant que « la 'crise de l'eau' est très largement une crise de gouvernance » (OCDE, 2012).

L'étude de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau dans le contexte actuel de transition écologique ne peut se contenter d'analyser la « bonne » gestion technique de l'eau ; elle doit questionner les déplacements des conflits et les conditions sociales d'appropriation des nouvelles données environnementales. Les mobilisations sociales récentes autour des enjeux de répartition et d'accès inégal à l'eau en Amérique du Sud ont montré que la réception et l'« acceptabilité » sociale des nouveaux instruments de gestion sont souvent les grandes oubliées des « référentiels » de la « gouvernance » de l'eau, alors mêmes qu'elles se retrouvent, de fait, engagées par la mise en œuvre effective des politiques hydriques et en particulier dans la transformation de la ressource en service urbain, depuis sa potabilisation jusqu'à son rejet final, en passant par l'accès à l'eau, son acheminement,

sa distribution, son évacuation et son éventuel traitement. Ces mobilisations renvoient d'une part aux luttes pour la mise en service de l'eau urbaine, et d'autre part aux conflits entre les centres urbains et leurs périphéries détentrices de la ressource. Au cours de ces mobilisations, les différents protagonistes de l'eau (organisations et mouvements sociaux, groupements d'usagers, entreprises, institutions publiques ou parapubliques, etc.) font usage de la thématique du changement environnemental et du risque climatique à des fins de mobilisation et de redéfinition des modes de gestion, tout en produisant de nouvelles représentations du monde, en particulier pour ce qui touche à la croissance économique, à la répartition de ses bénéfices et aux modes de vie associés (Hulme, 2009 ; Liverman, 2012).

L'objectif est celui d'une sociologie politique de l'eau qui n'évacue pas les rapports de pouvoir et les modes de domination liés à l'eau, contrairement aux approches en termes de « gouvernance », qui insistent sur les « espaces de négociation » entre les différents « acteurs » (Ostrom, 1990), ou encore celles en termes de management de l'eau, qui proposent une sorte de *one best way* socio-techniquement défini. Les dispositifs de politique publique n'y sont pas vus comme des enjeux de pouvoir et de luttes mais comme des instruments efficacement et rationnellement définis selon les rationalités économiques et techniques mâtinées de procédures d'acceptabilité sociale : exit donc les phénomènes de sélection, de cooptation, ou d'exclusion qui sont à l'œuvre dans le choix des opérateurs et les processus de participation. Dans le domaine de l'eau, tout observateur de terrain sait pourtant à quel point le cadrage préalable de la définition des « problèmes », des « réponses » et des gens pour les formuler, précède (et détermine souvent) les négociations des décisions de politiques publiques.

Pour recomposer l'univers des luttes ouvertes par les enjeux de gestion de l'eau, le constat des inégalités d'accès à l'eau et des manques de leurs dispositifs institutionnels de gestion ne suffit. Il s'agit ici de renverser l'analyse : partir des inégalités d'accès aux espaces décisionnels pour comprendre la structure des luttes politiques et sociales pour l'eau. Cette perspective sociologique vise à étudier la façon dont la définition des problèmes environnementaux et leur régulation constitue un enjeu de luttes plus qu'un vecteur de compromis stabilisés, en s'attachant à l'articulation conflictuelle des différents niveaux observés. De fait, c'est sans doute le biais induit par l'étude des spectaculaires « guerres de l'eau », particulièrement en Bolivie, que de réduire ces conflits à une opposition entre « le peuple » en révolte et « le gouvernement » en place, là où il faut plutôt voir un entrelacement d'institutions, d'organisations et d'agents sociaux en lutte pour le contrôle des politiques de régulation des

ressources naturelles, et donc pour le pouvoir politique qu'elles confèrent.

LIRE L'ENCHEVÊTREMENT DE NIVEAUX D'ACTION PUBLIQUE

Les enjeux sociaux et politiques liés au changement climatique et à l'eau ne sauraient en effet se lire à une seule échelle, nationale ou locale : il faut compléter l'analyse en incorporant la dimension internationale des politiques environnementales et de leurs modes de régulation, et en articulant tous ces niveaux entre eux. Le problème est que la littérature existante tend à isoler les niveaux d'analyse, et que nombreux sont les travaux sur les transformations de la « gouvernance mondiale » des ressources naturelles qui prennent la forme d'approches disciplinaires, sans forcément relier les différents niveaux les uns aux autres : la domination des entreprises transnationales, les luttes juridiques pour la reconnaissance des territoires des peuples autochtones, la remise en question des puissances étatiques face aux processus d'intégration régionaux, etc. Par ailleurs, la littérature sur les conflits peine à prendre en compte le rôle des agents non-étatiques dans les dynamiques internationales.

Premièrement, l'analyse des territoires à l'échelle locale apparaît souvent comme isolée : les politiques d'installation des systèmes sociotechniques ne sont abordées que par le biais des logiques de projet du développement territorial et de la « désectorisation » des politiques publiques (Ghiotti, 2007; Goxe, 2007; Lubell, Lippert, 2011). L'approche par les *advocacy coalitions* de Sabatier et Jenkins entre d'ailleurs dans cette catégorie : les coalitions sont locales (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, Weible, 2009). Ces travaux isolent les territoires locaux des logiques des niveaux « supérieurs » pour regarder la gestion de l'eau par le prisme du local et comme un tout se suffisant à lui-même. Qu'il s'agisse de gestion urbaine ou rurale de l'eau, les conflits, lorsqu'ils sont abordés, sont très localisés, vers un décryptage du partage de l'eau entre usagers pluriels (Bakker, Kooy, Shofiani et Martjin, 2008; Massardier, 2009; Agrawal, 2012). Or, le secteur de l'eau est intensément gouverné par des lois, des normes et des standards élaborés au niveau national par les ministères et les agences. Cependant, dans la mesure où l'État reste doté de la plus grande capacité et légitimité à orienter et contrôler l'action des grandes entreprises (constructeurs, ingénieristes, exploitants et sous-traitants) et des autres agents sociaux dans un sens « environnementalement responsable » (exemple de la police de l'eau), il est difficile d'en contester la centralité (Steinberg, VanDeveer, 2012, p. 14-15).

Deuxièmement, une littérature foisonnante en Relations Internationales tend à isoler de son côté la fabrique internationale des normes environnementales. Celle sur le « régime international » pour commencer (Krasner, 1983). Celle sur la « gouvernance globale » de l'environnement qui s'attache au rôle des ONG, du secteur privé, des experts internationaux et des organisations internationales (Levy & Newell, 2005). Depuis quelques décennies, un ensemble d'experts et d'institutions ont en effet acquis un rôle central dans la détermination des politiques internationales de l'eau : fonctionnaires internationaux ou nationaux, industriels, scientifiques, ONG, élus, constituent une véritable « communauté de l'eau », qui a interprété la conférence de Rio en 1992 comme une remise en cause de son action (Meublant, 2001) : depuis lors, les institutions destinées à « coordonner » des initiatives et informer sur la quête de « l'or bleu » se sont multipliées. À partir des années 1990, la Banque mondiale, les Nations Unies et des organisations internationales professionnelles du secteur de l'eau se sont associées pour tenter de définir une « vision mondiale de l'eau » qui s'est successivement incarnée dans le Conseil mondial de l'eau (1994), le Global Water Partnership (1996), la Commission mondiale pour l'eau au XXI^e siècle (1998) ou encore dans divers « Forum mondiaux de l'eau ». Une multitude d'ONG utilise les arènes internationales, et en particulier les Nations Unies, pour faire avancer la reconnaissance d'un « droit à l'eau » qui impliquerait, entre autres, la gratuité mensuelle d'un volume minimal d'eau potable compatible avec une vie décente. Ces institutions s'ajoutent aux organisations techniques et scientifiques qui existaient déjà au sein de l'Unesco, de l'Organisation Mondiale Météorologique, et aux diverses ONG ou associations professionnelles.

Les sommets et contre-sommets internationaux sur l'eau constituent aussi des observatoires privilégiés pour analyser la construction et le fonctionnement de cette expertise : les réunions d'institutions officielles, d'ONG contre la privatisation de la ressource, de représentants de populations dites « originaires », pèsent sans doute autant dans la définition des politiques de l'eau que les luttes menées au niveau local. Associations de défense des consommateurs (Public Citizen, Attac), de l'environnement (Friends of the Earth, Oxfam, Greenpeace, Peoples World Water Forum, Cry for the Water), de la gestion publique (Council of Canadians, Polaris Institute, fondation Danielle Mitterrand), mais aussi partenaires des opérateurs (WaterAid), organisations développementalistes, confessionnelles ou médicales, qui œuvrent dans d'autres domaines de la protection de l'environnement (Cohen, 1994; Dumoulin, 2005; Finger, 1994; Vig, Axelrod, 1999; Wapner, 1996). L'idée de biens publics à l'échelle mondiale a par exemple été reprise dans les



« Comuneros » lors de la réalisation de travaux collectifs à Huanza, dans le bassin versant de Santa Eulalia qui fournit la plus grande partie de l'eau pour la ville de Lima (2014)

sphères militantes de l'environnement non pas pour désigner des services d'intérêt général menacés localement, mais des besoins nouveaux qui seraient liés à la prise de conscience de solidarités internationales et au refus de l'aggravation des inégalités dans le mouvement planétaire d'interaction croissante des sociétés. La création du Forum populaire mondial des eaux lors du Forum Social Mondial de Mumbai, en 2004, par toutes ces organisations s'est prolongée dans le Forum social de l'eau à Marseille en 2012 qui a fait apparaître toutes les composantes de cette « communauté de l'eau ». Ces réseaux ne doivent cependant pas faire oublier les *think tanks* mis en place par les multinationales de l'eau, comme le Water Resources Advisory Committee, un comité d'experts internationaux créé en 2000 par Suez-Lyonnaise des eaux, et dont la vocation était de « réfléchir aux grands enjeux de la ressource en eau ». À l'image des ressources forestières, les multiples niveaux intervenant dans la régulation du secteur de l'eau se trouvent en relation avec le secteur économique des grandes firmes de distribution, au sein desquels le « modèle français » joue un rôle fondamental. Cette nébuleuse de nouvelles

institutions permet aux représentants nationaux, aux industriels et aux experts internationaux de se côtoyer pour promouvoir l'eau comme une priorité internationale, qu'il s'agisse de normes sanitaires, de définition des risques environnementaux ou de configurations institutionnelles (régies, concessions, partenariats public/privé, etc.) transférées de pays à pays. Ces *epistemic communities* (Haas, 1992; 1993) composées d'économistes, de fonctionnaires nationaux, de juristes et de militants d'ONG, interviennent de façon déterminante dans ce secteur pour constituer l'eau comme « bien commun » susceptible d'être objet de législation internationale ou comme « bien public », justiciable à ce titre d'un service public.

Au-delà de ses apports indéniables, cet ensemble de littératures a pour effet de séparer le niveau international, et de considérer les autres niveaux comme n'occupant qu'une position subordonnée au « global ». Les « modèles » sont pensés comme se diffusant et s'imposant depuis le haut sans prendre en compte leur appropriation par les groupes locaux. Enfin, cette littérature s'intéresse surtout à la coopération entre « acteurs

transnationaux» par delà les contextes nationaux qui s'effaceraient alors (Conca, 2006). Le courant des *Policy Transfer Studies* (Dolowitz, Marsh, 2000) tente d'échapper à cette critique en s'intéressant à la dimension exogène des politiques publiques et à la circulation de « modèles » (Delpuech, 2009), tout en assimilant la diffusion globale des normes environnementales à une convergence d'arrangements institutionnels adoptés nationalement et localement (Dumoulin, Saurruger, 2010). Les niveaux d'action y trouveraient donc leur compte analytique. Il convient pourtant de distinguer clairement les deux phénomènes (Knill, 2005). Lorsque ce courant s'intéresse au niveau international, c'est d'abord par le biais des logiques d'appropriation des modèles (via la pression des conditionnalités par exemple), mais il fait peu de place aux logiques *bottom up* d'activation et d'instrumentalisation stratégiques des contraintes venues « du haut ». Dans l'ensemble donc, si ces approches ne sont pas sans mérites quant à la compréhension des processus propres aux niveaux qu'elles étudient, les tentatives de jonctions y sont rares.

Or, l'étude des conflits environnementaux montre, d'une part, que les modèles internationaux de gestion ne sont pas adoptés « clefs en main » mais traduits dans chaque contexte national et/ou territorial. Même s'ils peinent à saisir de façon convaincante ces dynamiques multi-niveaux - tel l'article de M. Solanes sur le Chili et le Pérou, fort descriptif (Solanes, 2013) -, quelques travaux s'intéressent à l'influence des modèles internationaux sur les *Domestic Environmental Policies* (Berstein and Cashore, 2012) ainsi qu'aux interactions entre les niveaux (Rabe 2007; Kastens, Newig, 2007; De Deurwaerdere, 2010). L'étude des conflits environnementaux montre également que l'idée d'une régulation multi-niveaux des conflits pour l'eau permet de saisir les effets de l'expertise internationale sur les politiques publiques sectorielles et nationales. On fait ici l'hypothèse que la constitution d'une expertise internationale de l'eau participe de cette mise en place de nouveaux modes de régulation des problèmes environnementaux, et que ceux-ci ont des répercussions dans la gestion politique des inégalités d'accès au service considéré sur les plans national et local. Lors des conflits environnementaux, les mouvements sociaux n'apparaissent pas totalement déconnectés des sphères de pouvoir : il n'est pas seulement question de l'insertion dans des réseaux altermondialistes, mais de l'accumulation, au niveau international, de ressources politiques susceptibles d'être réinvesties dans les espaces de pouvoir nationaux (ministères, institutions de régulation, etc.). Ainsi, alors que les approches classiques de la « gouvernance » (Young, 1994; Castro, 2004, 2007) font de l'internationalisation le simple produit de la constitution de réseaux horizontaux en dehors

de la sphère étatique, les espaces de pouvoir nationaux constituent une dimension essentielle de ces processus (Dezalay, 2007).

LIRE LA CONTRADICTION APPARENTE ENTRE L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET L'HOMOGÉNÉITÉ RELATIVE DES ESPACES DE POUVOIR ET D'ACTION COALISÉS

Depuis quelques années, les politiques de gestion de l'eau reposent sur de nouvelles légitimités. Ce constat est récurrent dans la littérature sur l'action publique en générale, environnementale en particulier. La prolifération des « acteurs pertinents » ne doit pas laisser pour autant croire à une ouverture tous azimuts du *policy making*. Le projet de recherche part plutôt de l'hypothèse que la « préférence » en politique publique, pour parler comme les économistes, est une construction collective, ce référent ici à diverses littératures (*Advocacy Coalition Framework, Policy Networks, Epistemic Communities*). Il y aurait donc une contradiction apparente entre l'hétérogénéité des acteurs pertinents de l'action publique et leurs regroupements dans des espaces de pouvoir coalisés producteurs de préférences en politiques publiques.

Par ailleurs, ces coalitions sont bâties sur une porosité entre secteurs, pouvoirs, intérêts, organisations, logiques et niveaux d'action disparates, comme le montrent de nombreux exemples tirés de la problématique environnementale. Les situations de conflit environnemental dans les Amériques andine, brésilienne et centrale font par exemple apparaître une véritable porosité des liens entre pouvoir politique et mouvements sociaux, une situation qui apparaît relativement différente de celle des États-Unis (Switzer, 1997). Les connexions entre l'internationalisation du militantisme environnemental et les sphères nationales du pouvoir ont déjà été étudiées à propos de conflits suscités par la défense des forêts tropicales ou des aires protégées (Barbosa, 2003; Dumoulin, 2005). Dans cette perspective, c'est sans doute le paradoxe des « gauches de gouvernement » actuels en Amérique latine, que de permettre, au nom de la « recomposition des élites », l'accès à des positions de pouvoir d'agents dotés de caractéristiques très proches des élites antérieures, mais que le passage par les mouvements environnementaux dote d'une « innocence politique » toute neuve. Au Mexique par exemple, la contestation des politiques de privatisation et le mouvement pour le droit à l'eau sont portés au niveau national par des universitaires appartenant majoritairement aux deux plus grandes et prestigieuses universités du pays (UAM et UNAM) et ayant pour la plupart fait des études à l'étranger (en Europe et aux États-Unis principalement), ainsi que par les représentants locaux d'ONG internationales,

étasuniennes ou canadiennes. L'intégration du droit à l'eau dans la constitution mexicaine en septembre 2011 et la proposition citoyenne d'une nouvelle loi générale de l'eau en mars 2012 élaborée par un collectif de plus de 200 universitaires et de 90 ONG laisse entrevoir l'émergence d'une coalition nationale de l'eau fortement intégrée à l'internationale qui cherche à instituer le droit à l'eau comme un nouvel universel politique et a modifié ainsi le cadre juridique et institutionnel national de la gestion de l'eau. Dans le domaine des politiques environnementales comme de la reconnaissance des droits indigènes qui y sont fréquemment liés, ce sont bien souvent les mêmes agents qui passent d'une responsabilité à une autre depuis les années 1990 (Conaghan et al., 1990, 1997; Dowie, 1995; Weyland, 2004).

UNE APPROCHE PAR LES COALITIONS MULTI-NIVEAUX DE GESTION DE L'EAU

LES COALITIONS COMME DES SYSTÈMES RELATIONNELS : RASSEMBLEMENTS ET ÉCARTS

Le dernier défi de l'analyse de la gestion des eaux urbaines est donc bien de prendre en compte ce paradoxe apparent : d'une part la croissante hétérogénéité des multiples niveaux de la gestion de l'eau et, d'autre part, la logique poreuse des espaces de pouvoir coalisés tels que définis dans la suite de l'article. Afin d'analyser la production de l'action publique (le *policy making*), il est alors possible d'insister sur les négociations et les apprentissages entre acteurs (gouvernance), ou encore de s'attacher aux stratégies des acteurs et à la mise sur agenda de leurs actions (Hill, 2006). Le choix de cet article est en revanche de s'appuyer sur un autre courant qui insiste sur les logiques de regroupements entre acteurs qui guident et influencent les politiques publiques ainsi que sur les oppositions entre ces regroupements : une approche « groupale », en quelque sorte, du *policy making* mais aussi des luttes à l'œuvre dans la répartition de la ressource en eau qui sont ramenées au centre de l'analyse. Ces luttes sont de plusieurs ordres : celles entre les multiples acteurs et leurs intérêts et rationalités (en ce sens, les conflits sont partie intégrante du *policy making*); celles entre les coalitions formées autour des enjeux de politiques publiques; celles entre les niveaux



Citerne d'eau sur les versants de Villa Maria el Triunfo, périphérie sud de Lima (2009)



Nouvelles occupations sur les versants de Villa Maria el Triunfo, périphérie sud de Lima (2009)

d'action ; celles internes aux espaces coalisés. Les conflits et les luttes sont lisibles à la fois dans les oppositions entre coalitions en compétition sur un même enjeu/sous enjeu comme le suggère le modèle Advocacy Coalition Framework - ACF (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993), et dans les structures hiérarchiques internes à chaque coalition, ce qui rapproche ici de l'approche structurale des réseaux (Lazega, 2007).

Les coalitions multi-niveaux d'action publiques sont des regroupements, le plus souvent informels (Marsh, Smith, 2000; Considine, Lewis, Alexander, 2009) : i) qui sont composées de logiques d'action multiples, aussi bien d'élus, d'experts technocrates et consultants ou d'OI et ONG bailleuses de fonds, de représentants d'intérêts économiques agricoles ou industriels, de militants (écologistes, pêcheurs, parfois de communautés de producteurs, etc.) ; ii) qui sont structurées par des « régularités configurationnelles » lisibles à la fois dans la distribution du capital social, le pouvoir, la domination et la hiérarchie entre les acteurs d'une part ; dans les structures relationnelles de la coalition, telle qu'elle est révélée par des indices de centralité et de densité (Sandström,

Carlsson, 2008) ; iii) qui orientent le *policy making* et la mise en œuvre d'une politique (il existe un lien de causalité entre structure de la coalition dominante et les *outputs* et *outcomes* de la politique concernée) ou, autrement dit, le contenu d'une politique publique est conditionné par la structure de la coalition qui impose sa préférence aux autres coalitions ; iv) qui sont multi-niveaux (Bache, Flinders, 2004 ; Lazega, Jourdana, Mounier, 2007 ; Dumoulin 2010).

Le postulat est que les dispositifs de gestion de l'eau et leurs instruments (contrats de mise en service, détermination du prix de l'eau, installations de captage, etc.) sont des enjeux qui cristallisent les conflits et produisent des alliances autour de préférences relatives aux politiques menées (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993 ; Boscarino, 2009 ; Marsh, Smith, 2000). Ces enjeux sont récurrents (un contrat de délégation de service mobilise lors de sa signature et de sa renégociation), ils évoluent également selon des temporalités techniques, politiques, sociales, mais aussi d'autres variables (croisement avec d'autres enjeux comme la donne climatique, celle de l'urbanisation, etc.).

La notion de coalition multi-niveaux ici envisagée lie plusieurs approches sociologiques : l'approche structurale des réseaux sociaux et de politiques publiques (Lazega); les approches cognitives de groupes coalisés (ACF de Sabatier; Communauté de politiques publiques de Marsh et Rhodes; communauté épistémiques de Haas); celle des niveaux multiples de politiques publiques et les changements d'échelles (Doern *et al.*; Bache, Flinders); les principes d'une sociologie des champs, appliquée aux politiques publiques et au domaine administratif (Bourdieu, 2001), au sens où une analyse structurale des coalitions de politiques publiques ne renvoie pas seulement à des interactions entre « acteurs » indéfinis, comme l'invoque le plus souvent les analyses des réseaux, mais à un espace structuré qui dépasse l'ordre des interactions et où acteurs institutionnels et agents sociaux se positionnent de façon relationnelle et différentielle. Par exemple, si les acteurs des coalitions d'action publique proviennent d'organisations multiples et disparates, ces organisations restent l'une des variables explicatives de la sélection à l'entrée et de la structure interne de ces coalitions. Il en est de même des caractéristiques sociales des individus (formation, titres, légitimité, etc.) et leurs ressources sociales accumulées durant leur trajectoires professionnelles et politiques (capacité à mobiliser des financements, des appuis; celle de fournir des informations, de l'expertise technique ou sociale, etc.). Ce qui assemble ces acteurs coalisés importe, mais ce qui les différencie socialement également.

LES COALITIONS ÉMERGENT DE LA MOBILISATION D'ACTEURS SOCIAUX PAR UN ENJEU/SOUS ENJEU DE POLITIQUE PUBLIQUE

La « solidarité » interne à ces regroupements, qui sont le plus souvent informels, trouve d'abord sens dans les enjeux de politique publique susceptibles de mobiliser : prix de l'eau dans une ville, nouveau captage, nouveau contrat de délégation de service des eaux, etc. Ce postulat n'est certes pas nouveau dans l'analyse de l'action publique : les « triangle de fers », les « communautés de politiques publiques », les « régimes partiels » néo-corporatistes et autres « réseaux » en ont déjà montré la pertinence. Ces formes de mobilisation autour d'enjeux de politique publique ont plusieurs conséquences.

La première est que les mobilisations dans ces coalitions sont très hétéroclites et proviennent d'espaces sociaux, de secteurs ou d'organisations très divers. Autrement dit, l'approche groupale ne saurait se satisfaire ni des explications par les seuls acteurs publics et leurs attributs (droit et sanctions), ni de celles où la seule « société civile » et ses *stakeholders* ou encore les groupes

de pression détiendraient une primauté sur le *policy making*. Tel est le cas des coalitions. La seconde conséquence est que ces regroupements sont a-organisationnels au sens où les relations entre individus qui composent les coalitions dépassent le cadre, les normes et les intérêts des seules organisations auxquelles ils appartiennent pourtant. Ceci est d'ailleurs aujourd'hui un trait que partage l'ensemble de la littérature sur les réseaux de politiques publiques (Le Gales, 1995). Les premiers travaux sur les espaces coalisés (au départ basés sur la théorie élitiste) expliquaient d'ailleurs que les politiques publiques sont négociées dans des espaces d'interdépendance informels qui dépassent les organisations bureaucratiques et les groupes d'intérêts. La troisième conséquence est que l'enjeu en question ne mobilise cependant pas, ou à de rares exceptions, les acteurs à plein temps, ni ne définit la totalité de leurs pratiques sociales, politiques, organisationnelles. Cependant, le degré de leur spécialisation sur l'enjeu de politique publique qui les mobilise bâtit leur pouvoir. La variable de l'expertise sur l'enjeu est une des ressources incontournables pour être central dans ces groupements.

LES COALITIONS SONT DES SYSTÈMES DE PRÉFÉRENCES COLLECTIVES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

L'analyse des coalitions peut mettre en évidence la rationalité instrumentale des acteurs coalisés temporairement³ qui « cherchent principalement à structurer le pouvoir de façon à atteindre les seuils de prépondérance définis par la nature du jeu et par les règles du jeu » (Lemieux, 1998). Le courant *advocacy coalitions framework* (ACF), qui est né de l'observation de dispositifs de gestion de l'eau aux États-Unis (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) cherche au contraire à se départir de l'acteur *self maximiser* et de la théorie des jeux pour expliquer le changement des politiques publiques par l'alternance de la domination de groupes porteurs de causes (coalitions). Selon cette approche cognitive, les idées font agir les acteurs et les regroupent. Ce courant définit les coalitions par les éléments suivants : une cause (préférences diraient les économistes) soude les acteurs de la coalition sur le long terme; les acteurs partagent une représentation commune de la politique publique qui les mobilise, une représentation qui ne change qu'à la marge (Sabatier, 1988; Sabatier, Jenkin-Smith, 1993). En ce sens, les travaux sur *les advocacy coalitions* (Sabatier, 1988), sur les communautés de politiques publiques (Marsh, Rhodes, 1995) ou encore sur les communautés

³ Cela ne signifie que les approches stratégistes (mise sur agenda notamment) ne soient pas opérationnelles mais seulement que la primauté explicative est ici donnée à l'approche groupale du *policy making*.



Petites citernes (bidons) dans les quartiers périphériques de San Juan de Lurigancho, Lima (2011)

épistémiques (Haas), permettent de qualifier les coalitions comme des regroupements d'acteurs qui partagent une représentation minimale du problème posé et des solutions à lui apporter, des « affinités » de croyances normatives (Lemieux, 1998). Contrairement aux approches de choix rationnel et choix public, ces approches ont l'intérêt de mettre l'accent sur les dynamiques groupales expliquant les choix de politiques publiques et les critères sociaux expliquant ces regroupements qui sont autres que des rationalités de *self interest maximizers* : les intérêts partagés et les idées.

Cependant, le concept de coalition développé dans cet article complexifie celui utilisé par Sabatier. Il reprend le postulat de base de l'ACF selon lequel la définition des « préférences » en politique publique n'est pas une affaire de *self maximizer* mais de logique groupale, d'action coalisée : le *policy making* est opéré par des groupes d'acteurs concurrents et mobilisés par un enjeu (négociation d'un contrat de délégation de service public, décision d'ouvrir un nouveau captage, etc.). Cependant, un certain nombre d'autres postulats de l'ACF méritent d'être sinon reconsidérés du moins assouplis. La cause n'est pas forcément ce qui définit une coalition puisqu'un groupe détenteur de pouvoir peut changer de représentation du monde tout en renforçant

sa cohérence autour du pouvoir qu'il détient ; la temporalité de mobilisation d'une coalition n'est pas obligatoirement longue : ces groupes sont donc caractérisés par des mobilisations d'acteurs hétéroclites autour d'enjeux soit éphémères comme le souligne V. Lemieux (un dispositif de politique publique), soit de long terme (la défense d'un secteur ou d'une cause pendant plusieurs décennies comme l'évoque les travaux de Sabatier) ; enfin, un système d'opposition des coalitions n'est pas forcément frontal au sens où des passerelles peuvent exister entre coalitions. Ces regroupements sont le produit à la fois du partage d'idées communes, et d'intérêts sur les enjeux en question.

LES COALITIONS ENTRE TERRITORIALISATION ET INTERNATIONALISATION DES CONFLITS ET DU POLICY MAKING

Les coalitions ne sauraient être définies seulement par la localité de leurs acteurs comme le laisserait penser l'*Advocacy coalition framework* de Sabatier, Jenkins et Weible. Ces travaux restent en effet attachés à la description de dynamiques territorialisées. Il ne s'agit pas non plus de *self governing irrigation systems* tels qu'étudiés par Ostrom par exemple, mais plutôt de dispositifs

territorialisés encadrés dans des processus nationaux et internationaux. Une analyse de dispositif de gestion de l'eau réduite à l'échelle locale apparaît en effet comme réductrice au regard de ce qu'apprend la littérature sur l'internationalisation des politiques environnementales. Il est plus pertinent d'élargir d'emblée la compréhension de la gestion territoriale de l'eau aux autres niveaux tel que « the interaction, strengthening and overlaying of processes of elaboration of norms and governance approaches encompassing the local, regional, national and international levels. It emerges to varied processes of top-down and bottom-up negotiation within states, between states, between regions and cities, and between social and economic interest » (Doern et al., 2006).

Qu'il s'agisse des transferts de politiques publiques, de circulation internationale de *frameworks* de politiques publiques, de la fabrique transnationale d'injonctions, chacun des niveaux met en œuvre des compétences propres et des stratégies spécifiques (Marsh, Dolowitz, 2000). Un niveau ne se définit pas seulement par ses institutions (publiques ou privées) mais aussi par des interactions propres à ce niveau, par exemple, le lobbying au niveau européen auprès des institutions européennes, le *policy making* propre au niveau national et à son ordre politique, institutionnel, budgétaire. Chaque niveau est donc un espace spécifique d'action, ce qui n'empêche bien entendu pas les luttes entre niveaux pour la gestion d'une politique, ou encore le fait de recourir aux ressources d'un niveau pour agir dans un autre (une expertise internationale dans une lutte locale). Un niveau est aussi défini par les changements d'échelles, considérant les multi-positions dans ces multiples niveaux d'action et les systèmes de relations entre niveaux (relations formelles définies par les textes, la prise en charge de politiques publiques par de nouveaux niveaux, etc.).

CONCLUSION : LA COALITION MULTI-NIVEAUX COMME OPÉRATIONNALISATION DE L'ANALYSE MULTI-NIVEAUX

Cette approche n'est pas sans implications méthodologiques. Tout d'abord, sur le niveau d'analyse : c'est bien l'enjeu du conflit dans son ensemble (et non pas seulement les coalitions qu'il mobilise) qui sera analysé et mis en récit dans un premier temps (contexte, *policy-making*, instruments, mobilisations sociales, et bien entendu les coalitions en compétition pour le maîtriser). Aussi, la première étape de l'enquête doit-elle permettre de contextualiser les coalitions dans l'ensemble du *policy making* et des conflits à l'œuvre. Elle doit permettre de collecter des données suffisamment fines sur le conflit étudié (enjeux, configurations locales), sur le dispositif

de politique (instruments, objectifs) et enfin sur le *policy making* (acteurs institutionnels, organisations et agents sociaux impliqués, processus de mise sur agenda).

Ensuite, il existe des implications sur le niveau de collecte des données sur les coalitions. L'enjeu est alors de trouver un compromis entre un idéal de recherche et sa faisabilité, avec la nécessité de réduire le périmètre des instruments et des acteurs. Sur chacun des terrains, l'objet de l'enquête et de l'analyse se doit d'être suffisamment précis (négociation d'un contrat de mise en service, installation de compteurs d'eau ou d'un nouveau captage, etc.) pour permettre recombinaison de l'ensemble des sous coalitions mobilisées par cet enjeu.

Enfin, des implications méthodologiques sont à considérer en matière de collecte et de traitement des informations concernant les coalitions. Quatre types de données doivent être collectés à l'aide d'entretiens semi-directifs avec questions ouvertes afin d'être traitées quantitativement et qualitativement. Les critères de détermination des questions sont de trois ordres. Le premier porte sur les représentations et les préférences en termes de conflits et de politiques publiques (« bonnes » et « mauvaises » politiques, solutions, instruments, etc.). Il s'agit là de recombinaison des systèmes d'oppositions entre les représentations sociales et politiques des membres des coalitions à travers l'analyse qualitative de leurs discours. Le second ordre porte sur les représentations des systèmes de coalitions d'appartenance (sur quoi les coalitions s'opposent-elles ? Qui supporte quelle politique dans quelle coalition ?). Le troisième porte sur le système de liens (interactions, interrelations) et de solidarité entre les acteurs de la coalition à laquelle appartient l'agent social interrogé (quelles relations avec quels autres acteurs dans la coalition ? Quelles oppositions avec qui ? Quelles sont les « régularités configurationnelles » internes à la coalition ?). Les coalitions sont reconstituées grâce à des données quantifiées : indices de centralité, calcul du coefficient d'agglomération et du degré de densité (qui s'échange quelles informations ou expertises), mesure des interactions entre acteurs (Sanström, Carlsson, 2008 ; Considine, Lewis, Alexander, 2009). Le quatrième porte sur les caractéristiques sociales, des plus classiques (âge, sexe, formation) aux moins habituelles (trajectoires politiques, professionnelles, capacité à passer d'un niveau à un autre).

La méthodologie consiste à recombinaison des dynamiques sociales à l'œuvre (regroupements, échanges de ressources, oppositions, prises de positions), à partir des acteurs institutionnels ou des agents individuels, de leurs interactions, de leurs trajectoires, de leurs ressources, de leurs représentations et de leurs stratégies, afin de reconstituer la mise en place des coalitions effectives autour de l'eau urbaine et des conflits qu'elle

génère. Il s'agit ainsi de comprendre qui sont les agents qui détiennent le pouvoir, c'est-à-dire les capacités d'intégrer les espaces décisionnels des coalitions, pour faire face aux défis politiques engendrés par les effets du changement climatique.

LES AUTEURS

Gilles Massardier, politologue, CIRAD, Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier.

Franck Poupeau, sociologue, directeur de l'UMI iGLOBES, Interdisciplinary and Global Environmental Studies (CNRS, Université d'Arizona).

Pierre-Louis Mayaux, politologue, CIRAD, Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Montpellier.

Delphine Mercier, sociologue, directrice du CEMCA (2009-2013), Centre d'études mexicaines et centre américaines, UMIFRE 16, CNRS/MAEE Mexique

Jérémy Robert, VI, boursier puis chercheur associé à l'IFEA (2008-2014), Institut Français d'Etudes Andines, UMIFRE 17, CNRS/MAEE Pérou

Murielle Coeurdray, UMI iGLOBES, (CNRS, Université d'Arizona)

Joan Cortinas, UMI iGLOBES, (CNRS, Université d'Arizona)

BIBLIOGRAPHIE

Le lecteur trouvera la bibliographie exhaustive de cet article dans la version complète déposée dans HALSHS :

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094148>

CECMA | IFEA-Andes

Gilles Massardier
 Franck Poupeau
 Pierre-Louis Mayaux
 Delphine Mercier
 Jérémy Robert
 Murielle Coeurdray
 Joan Cortinas

Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01094148>

SOURCES

PERSPECTIVES CHINOISES

Perspectives chinoises est une revue trimestrielle interdisciplinaire, publiée par le CEFC, qui analyse les mutations du monde chinois contemporain dans leurs aspects politiques, économiques, sociaux et culturels. Les articles sont soumis à évaluation anonyme, elle est publiée en ligne sur revues.org avec une barrière mobile de 3 ans. La revue existe également dans une version en langue anglaise.

<http://perspectiveschinoises.revues.org>
<http://chinaperspectives.revues.org>

CARNET DE L'IRMC/ LETTRE DE L'IRMC

Le carnet de l'IRMC se propose de mettre en lumière les coulisses de la production des savoirs au sein de l'Institut, par la présentation de ses activités mais aussi par le suivi des activités de ses chercheurs dans l'objectif d'aider à mieux comprendre le métier de chercheur et le fonctionnement quotidien d'un institut de recherche. Il republie toutes les contributions de la *Lettre de l'IRMC*.

<http://irmc.hypotheses.org>

EXPÉRIMENTER LA "VILLE DURABLE" AU SUD DE LA MÉDITERRANÉE. CHERCHEURS ET PROFESSIONNELS EN DIALOGUE

La «ville durable» est devenue un référentiel de l'action collective. L'idée s'est diffusée à l'échelle planétaire en quelques décennies. Cet ouvrage se concentre sur cette perception de la ville au sud de la Méditerranée : une aire qui n'est pas précurseur, loin s'en faut, dans ce domaine. Aussi tente-t-il de faire le point des débats sur cette question au Maroc, en Algérie, en Tunisie, en Égypte, en Jordanie, en Syrie et en Turquie. Une série d'articles scientifiques se mêle à des paroles de professionnels pour voir quels sens y prend la «ville durable» dans chacun de ces pays. Une démarche originale.

Pierre-Arnaud Barthel & Lamia Zaki (éd.), Paris, Éditions de l'Aube, coll. « villes et territoires », 2011.

<http://bit.ly/experimenterlavilledurable>

URBANISME

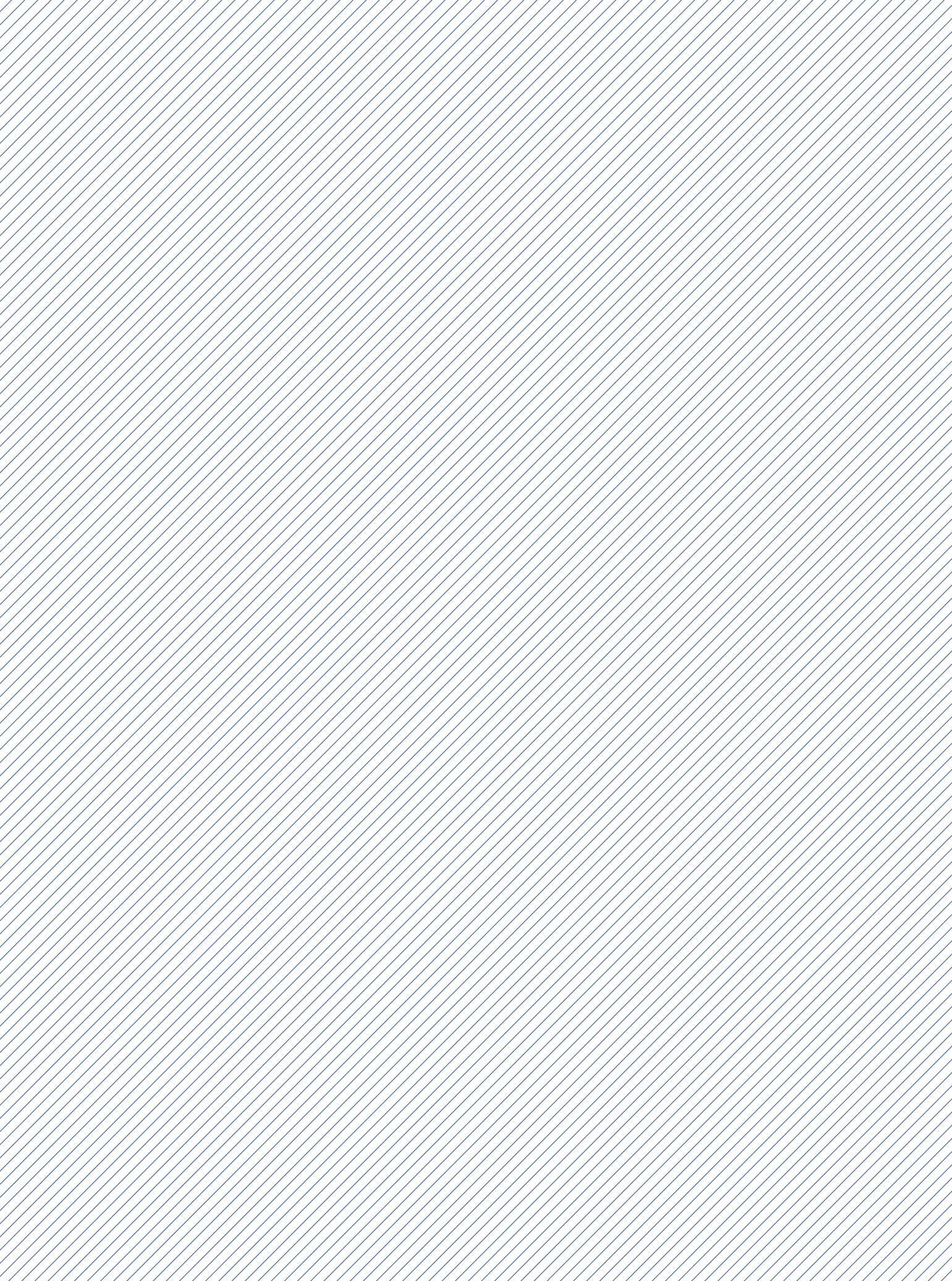
Revue de référence de ceux qui font la ville, de ceux qui la pensent, de ceux qui l'étudient et plus généralement de ceux qui l'aiment, *Urbanisme* entend demeurer un lieu central de débats et de réflexions dans son domaine.

<http://www.urbanisme.fr/>

ARCHIVES OUVERTES HALSHS

L'archive ouverte HAL-SHS (Sciences de l'Homme et de la Société), est destinée au dépôt et à la diffusion d'articles scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, dans toutes les disciplines des sciences humaines et de la société. Une dizaine d'IFRE dispose de collections dans HALSHS.

<http://halshs.archives-ouvertes.fr>



A stylized world map in a light blue color, centered behind the large letters of the acronym. The map shows the continents and major landmasses.

IFRE

INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER (UMIFRE)

IFRE

UMIFRE

Développement
urbain et prise
en compte de
l'environnement



Où (en) sont les villes
durables du monde
arabe méditerranéen ?

La planification des
villes chinoises :
environnementaliser
une machine hyper-
fonctionnaliste ?

On ne pourra pas
sortir de « l'air-
pocalypse » urbaine
par des mesures
administratives



Analyse critique des
dynamiques et enjeu
de l'urbanisation
à Johannesburg

L'impératif du
développement
durable à Istanbul :
la domestication
contrariée, partielle
et opportuniste



Du changement
climatique aux
quartiers informels
durables : une
nouvelle vision
stratégique pour
les villes du Sud ?

Transformations
spatiales et
dynamiques socio-
environnementales
de l'oasis de
Ouargla

Les coalitions
multiniveaux d'action
publique. Un modèle
interprétatif des
conflits pour l'eau
dans les Amériques

