



HAL
open science

Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique

Éric Verdeil

► **To cite this version:**

Éric Verdeil. Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique. Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques Hammamet, CEDEJ-IRMC, 29-31 janvier 2010, Jan 2010, Tunisie. halshs-00460974v2

HAL Id: halshs-00460974

<https://shs.hal.science/halshs-00460974v2>

Submitted on 1 Sep 2010 (v2), last revised 30 Aug 2011 (v3)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique

Eric Verdeil, Université de Lyon – CNRS ; UMR Environnement Ville Société

L'injonction généralisée au développement urbain durable, émanant tant des institutions internationales, des organisations non-gouvernementales transnationales ou locales que des autorités publiques nationales induit des transformations de l'action publique. Cet article s'attache particulièrement dont l'action publique dans le domaine du développement urbain durable se territorialise. Selon S. Jaglin, la territorialisation se définit comme « les processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources et les relations » (Jaglin 2005, p.12, citant Robert Sack). Les politiques publiques et les projets menés au nom du développement durable se traduisent par une redéfinition des territoires d'intervention et des rapports entre acteurs sur ces territoires, en termes de compétences institutionnelles, d'expertise, de capacités financières et de légitimité politique, du point de vue de la conception et de la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. Dans la littérature scientifique, l'initiative et la mise en œuvre efficace d'actions relevant du développement urbain durable sont très souvent liées à la construction de nouvelles compétences par des acteurs locaux (Emelianoff, 2005). Le local apparaît ainsi comme le vecteur d'une nouvelle transversalité propice à la réalisation de projets d'urbanisme durable. Toutefois, les travaux portant sur la recomposition de l'action publique dans les pays du sud de la Méditerranée montre que la décentralisation apparaît souvent en trompe l'œil par rapport à des tendances à la recentralisation de la décision ou au contournement des instances municipales par des organismes sectoriels (Signoles et al., 1999). D'autre part, les acteurs publics tendent également à se décharger de certaines tâches sur des acteurs privés dans un mouvement qualifié de néolibéralisation (Larner, 2003 ; Signoles, 2006).

Par rapport à ces questions, le cas jordanien ne se présente pas comme un lieu d'observation évident. Certes, les villes jordaniennes apparaissent comme un laboratoire du néolibéralisme en actes (Daher 2008 ; Parker 2009). En revanche, au-delà d'annonces jouant sur l'impératif du développement durable, rares sont les projets qui en offrent une illustration concrète, à l'image des projets d'écoquartiers ou d'autres réalisations ressortissant de la même approche que l'on peut trouver dans d'autres contextes (voir les travaux présentés dans cette conférence).

Nous nous proposons d'analyser ici le développement urbain durable par l'intermédiaire des réformes du secteur énergétique et en particulier du secteur électrique. En effet, elles incluent un important volet relatif au développement des énergies renouvelables. Or, ces réformes se traduisent aussi par des transformations institutionnelles dont les effets se traduisent notamment par une nouvelle gouvernance locale de l'électricité, phénomène déjà mis en évidence dans plusieurs pays voisins (Verdeil, 2008 ; 2009). L'objet de cet article est d'étudier la mise en œuvre de différentes initiatives énergétiques vertes dans quelques villes jordaniennes. Ce faisant, nous chercherons à comprendre dans quelle mesure la gouvernance locale révélées par ces projets illustrent un renouvellement des formes d'action publique locale.

Notre hypothèse est que si les nouvelles politiques énergétiques se traduisent en effet par une mutation des processus de territorialisation, c'est plutôt au détriment de l'échelon urbain ou métropolitain. On assiste en Jordanie, à la faveur du tournant énergétique, à un contournement des acteurs institutionnels locaux, notamment les municipalités, voire à leur marginalisation. Cette transformation apparaît du reste en continuité avec les ambiguïtés qui caractérisent le processus de décentralisation en Jordanie aujourd'hui, qui consiste moins dans le renforcement et l'autonomisation des collectivités locales que dans leur mise sous tutelle de l'administration déconcentrée par l'imposition de nouveaux objectifs et par de nouveaux modes d'allocation des moyens (Taamneh, 2007). On assiste également à leur mise en concurrence avec d'autres instances de gestion territoriale, en partenariat public-privé et sans ancrage démocratique (Daher, 2008). Le développement urbain durable, plutôt que de catalyser de

nouveaux modes de faire et de nouvelles logiques de décision, va donc dans le sens des tendances existantes, voire constitue une justification de leur renforcement, au nom de l'exigence d'efficacité opérationnelle et financière.

L'exposé de cet argument se fait en trois temps. En premier lieu, à travers l'analyse de l'évolution des politiques électriques en Jordanie, nous soulignons les déterminants du tournant énergétique jordanien, qui réside bien plus dans des contraintes géopolitiques et financières que dans une mobilisation en faveur de la lutte contre le changement climatique. Le tournant énergétique va de pair avec une réorganisation de la filière électrique qui constitue l'aboutissement d'un processus de libéralisation fortement encouragé par les bailleurs de fonds du pays dans un contexte de crise budgétaire. Dans un deuxième temps, l'analyse de quelques caractéristiques de la consommation énergétique urbaine révèle l'adoption, par certains acteurs, de pratiques énergétiques durables. Mais un bref examen montre qu'elles demeurent de portée limitée. Enfin, dans un dernier point, l'examen de la territorialisation des politiques énergétiques met en évidence que les nouvelles politiques énergétiques se traduisent par une marginalisation des municipalités, supplantées par de nouvelles institutions¹.

L'évolution des politiques électriques en Jordanie

La Jordanie fait face à une croissance de sa consommation énergétique très élevée, de l'ordre de 5,5% par an pour la demande d'énergie primaire sur la période 2007-2020, et de 7% pour la consommation électrique (Mason et al., 2009). Ceci est un reflet de la croissance démographique, de l'élévation du niveau de vie et des nouvelles pratiques sociales qui en découlent. Or, la Jordanie dépend pour 96% de ses ressources énergétiques de l'importation d'hydrocarbures. En conséquence, le gouvernement jordanien a adopté de nouvelles orientations pour son approvisionnement, en diversifiant ses partenaires et en cherchant à développer de nouvelles ressources. Il a aussi mis en place une nouvelle architecture institutionnelle du secteur.

Vers une diversification énergétique

Le gouvernement a été contraint de réviser profondément sa stratégie d'approvisionnement au lendemain de l'invasion de l'Irak en 2003 (World Bank, 2005). En effet, jusqu'à cette date, la Jordanie bénéficiait d'importations de pétrole irakien à très bas prix en vertu d'un accord dans le cadre de l'accord « Pétrole contre nourriture » : 50% de ses importations étaient livrées à titre gratuit, le reste à un tarif inférieur au prix de marché. Ces conditions d'approvisionnement permettaient au gouvernement de garantir une production électrique à tarif subventionné tout en bénéficiant des revenus de la vente des produits pétroliers par la compagnie nationale de raffinage à des prix également subventionnés. Le changement géopolitique lié à l'invasion de l'Irak exposa la Jordanie aux conditions du marché mondial, alors que les prix connaissaient une envolée. La facture énergétique est passée de 1153 à 2280 milliards JD de 2004 à 2008, obligeant la Jordanie à hâter l'application d'un accord conclu en 2001 avec l'Égypte pour l'approvisionnement en gaz naturel. En échange d'une exclusivité d'achat à la compagnie égyptienne Al Fajr, et pour des montants fixés, la Jordanie bénéficie d'un prix inférieur aux conditions du marché jusqu'à 2022. Elle a converti ses principales unités de production au gaz naturel qui représente désormais 70% de l'énergie nécessaire à la production électrique.

¹ Les résultats présentés ici sont issus de trois missions en Jordanie entre 2008 et 2010, financées dans le cadre du programme ANR Sud Tannia bénéficiant à l'Institut Français du Proche-Orient. Au total, une cinquantaine d'entretiens institutionnels ont été menés, ainsi que des visites sur plusieurs sites. En parallèle, une large enquête documentaire et un suivi de la presse ont été réalisés.

En parallèle à cette transition énergétique du pétrole au gaz naturel, le gouvernement jordanien a également décidé la mise en œuvre d'un ambitieux programme de décarbonation de sa production énergétique. La stratégie royale publiée en 2005 et mise à jour en 2007 prône le développement des énergies renouvelables, en particulier la production d'électricité à partir d'énergie éolienne, du biogaz et du solaire, en sus du développement du solaire thermique. 10% de la production énergétique devrait être issue des ressources renouvelables en 2020 selon ce programme. Surtout, le royaume s'est également lancé dans un ambitieux programme nucléaire, dont les études de faisabilité sont bien avancées. Il prévoit la construction pour 2020 d'une centrale nucléaire d'une capacité de 750 à 1100 MW dans les environs d'Aqaba, seul site proche de la mer. La réalisation de cet objectif permettrait à terme à la Jordanie d'être autosuffisante, puis exportatrice nette à partir de 2030.

Le redéploiement de l'Etat

La décennie 2000 a également correspondu à une profonde refonte institutionnelle du secteur de l'électricité, auparavant dominé par un opérateur public, la Jordan Electricity Authority, qui détenait le monopole de la production et du transport. A partir de 1997, la JEA a été démantelée et ses branches transformées en filiales indépendantes. En 2002, dans le cadre d'une nouvelle loi pour le secteur électrique, un régulateur indépendant du ministère de l'Energie a été créé, le Electricity Regulatory Committee.

L'étape suivante a consisté dans la privatisation progressive d'une partie de ces entreprises publiques, réalisée entre 2006 et 2008. Seule NEPCO, chargée du transport et de la revente aux distributeurs, reste un monopole public. Pour la distribution, l'Etat a vendu ses parts dans IDECO pour la région nord et EDCO, pour l'Ouest et le Sud, à un consortium dominé par Jordan Dubai Capital². Pour la production, l'Etat conserve une minorité dans CEGCO et a lancé des appels d'offre pour développer la capacité de production des unités existantes à travers des BOT, de même que pour le développement des capacités de production à partir des énergies renouvelables, sous forme de BOO³.

La mise en œuvre de ce programme de développement des capacités de production n'a que très partiellement été réalisé. Si des BOT pour la construction d'une deuxième tranche de la centrale de Samra (près de Zarqa) et une nouvelle centrale thermique à gaz à Qatrana ont bien été lancés, les négociations avec les entreprises intéressées par les énergies renouvelables n'ont, à l'été 2010, pas débouché. Si l'adoption récente d'une loi sur les énergies renouvelables permettant en particulier une négociation directe des tarifs de rachat entre les entreprises et l'Etat est vue comme un premier pas pour débloquer la situation mais la charge du financement du différentiel entre le coût de revient de l'énergie thermique et les renouvelables, encore très important, reste à définir.

L'évolution de la politique tarifaire est le dernier volet de la transformation du secteur. Le gouvernement a décidé de cesser ses subventions du tarif électrique, ce qui a conduit à de conséquentes hausses des prix pour les consommateurs notamment en 2008. Celles-ci ont été appliquées de manière différenciée en fonction des catégories de consommateurs (commerce, agriculture, industriels, usagers résidentiels) et, pour ces derniers, selon une échelle progressive afin de ménager les petits consommateurs. Mais comme les augmentations de prix ont eu lieu en même temps

² NEPCO : National Electric Power Company ; JEPCO : Jordanian Electric Power Company; IDECO: Irbid District Electric Company; EDCO: Electricity Distribution Company;

³ CEGCO: Central Electric Generation Company; BOT: Build Operate and Transfer; BOO Build Operate and Own.

que celles touchant les carburants, l'eau potable et de certains biens de première nécessité⁴, elles se sont révélées très impopulaires, dans un contexte marqué par une pauvreté accrue et par les conséquences de la crise financière. Une nouvelle hausse prévue pour septembre 2009 a été brutalement annulée par une décision royale.

L'évolution des politiques énergétiques en Jordanie durant ces dernières années a été déterminée par l'ajustement des tensions entre la contrainte géopolitique, la contrainte financière et l'enjeu social. L'orientation vers le développement d'énergies renouvelables apparaît comme une conséquence du jeu de contraintes davantage que comme un choix structurant. L'analyse de l'inscription locale de ces nouvelles orientations énergétiques souligne en tout cas le décalage existant à l'heure actuelle entre la transition énergétique annoncée et les nouvelles pratiques et initiatives publiques observées à l'échelon urbain.

Villes et développement durable : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques ?

La hausse de la consommation énergétique, y compris électrique, s'explique par la hausse de la population et le développement de nouveaux modes de consommation citadins. Dans un contexte énergétique en forte mutation, les consommateurs urbains - au niveau résidentiel comme à l'échelle des entreprises de différents secteurs d'activité - adaptent leurs pratiques de consommation, mais pour un bilan encore modeste. Par ailleurs, les incitations institutionnelles à l'adoption de pratiques de développement durable à l'échelle urbaine relèvent largement de l'affichage et ne se traduisent guère dans des objectifs concrets, sans même parler de réalisations notables.

Des pratiques en mutation

Sur le moyen-terme, la trajectoire énergétique de la Jordanie se caractérise par une électrification notable des modes de vie⁵. La part de la population desservie par l'électricité est passée de 71% en 1979 (78% dans les villes) à 99% en 2009, et à 100% dans les villes, alors que la population urbaine est passée de 1,5 à 4,9 millions d'habitants⁶. La politique de généralisation de l'accès à l'électricité a permis la diffusion de l'équipement électroménager. Pour ne citer que deux exemples, entre 2000 et 2007, le taux d'équipement en réfrigérateurs est passé de 89 à 97%, exactement dans les mêmes proportions que pour machines à laver.

Entre 1997 et 2007, la consommation électrique des ménages a crû de 31 à 36% du total, celle du commerce de 11 à 16% tandis que celle de l'industrie a régressé de 34 à 29%, signalant la croissance très vive des nouveaux usages qui sont très corrélés avec le mode de vie urbain.

A l'heure actuelle, le développement de certaines pratiques alimente particulièrement la hausse de la consommation. En premier lieu, comme dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'ailleurs, la climatisation est un facteur essentiel de hausse de la consommation électrique. Le taux d'équipement des ménages en climatiseurs est passé de 4,9 à 7% de 2000 à 2006. Il atteint son plus haut niveau dans les villes qui connaissent les plus forts taux de croissance, comme Aqaba. De plus, le chauffage électrique (notamment grâce aux appareils de climatisation réversible chaud-froid) progresse

⁴ L'inflation a atteint 6,5% en 2006, 4,7% en 2007 et 13,5% en 2008, mais a été négative en 2009 (-0,7%).

⁵ Tous les chiffres cités proviennent de Government of Jordan, Department of Statistics, *Jordan in Figures* (publication annuelle).

⁶ La part de la population urbaine évoluant de 71% à 83%.

fortement également (bien qu'il soit plus onéreux) : il concernerait 13% des ménages (NEPCO, 1/12/2009), avec un différentiel de 3% en faveur des villes.

Par ailleurs, la consommation d'eau est également très dépendante de la consommation électrique (15% de l'électricité est utilisée pour le pompage de l'eau). Au niveau national, les stations de pompage bénéficient de tarifs très avantageux pour pomper l'eau vers les centres de consommation depuis la vallée du Jourdain. Au niveau individuel, il convient de rappeler malgré l'absence de données précises que, faute d'une pression suffisante dans les réseaux, de très nombreux ménages pompent l'eau (qui, à Amman, n'arrive qu'une à deux fois par semaine) sur les toits de leurs maisons pour y remplir des cuves de stockage (Darmane, Potter 2009).

Inversement, les villes sont aussi le siège du développement de nouvelles technologies témoignant de l'émergence de pratiques d'économie d'énergie. L'exemple le plus net est le développement du chauffage solaire thermique, dont le taux d'équipement est passé de 10,5 à 13,7% entre 1996 et 2006. Toutefois, la prise en considération de dates intermédiaires tend à souligner que la tendance n'a rien de fulgurant, puisque ce taux stagne voire régresse depuis 2000, essentiellement en raison des subventions au prix de l'énergie (fuel et électricité) durant cette période. Depuis peu, l'adoption des lampes à faible consommation commence également à se développer mais ce phénomène est encore restreint.

Globalement, l'urbanisation se traduit donc par une augmentation de la consommation énergétique des ménages. Ces nouveaux comportements sont largement associés, à l'émergence d'une classe moyenne et aisée. Dans ce contexte, les économies d'énergie, si elles connaissent un frémissement, demeurent très limitées.

Le développement durable : un enjeu peu affirmé dans les politiques urbanistiques

Analyser les nouvelles orientations en matière énergétique à l'échelle urbaine en Jordanie pose une question de méthode. On peut appréhender cette question en cherchant à identifier la production de nouveaux objets urbanistiques répondant au label de la durabilité. A cette aune, l'exemple jordanien présente un bilan assez maigre, au-delà d'effets d'annonce et de l'emploi d'un vocabulaire importé par des consultants internationaux dans les documents d'urbanisme. Nous insisterons davantage sur une deuxième approche, visant à saisir comment les nouvelles orientations de la politique énergétique et spécifiquement celles concernant le secteur électrique se territorialisent. Il s'agit en effet de comprendre si les évolutions en cours et leur orientation revendiquée vers le développement durable transforment également les relations entre acteurs et, notamment, quelle place y occupent les acteurs et groupes d'intérêt structurés à l'échelle urbaine. Nous dégagerons ainsi les contours d'une nouvelle gouvernance locale de l'énergie.

Depuis quelques années, Amman fait figure de vitrine urbanistique où sont expérimentées de nouvelles politiques publiques considérées comme représentatives d'une gestion néolibérale de l'espace urbain (Parker, 2009 ; Potter et Darmame, 2009). Dans un contexte de très forte croissance urbaine soutenue par les vagues successives de *returnees* et d'émigrés en provenance du Golfe et d'Irak depuis le début des années 1990, une réforme institutionnelle a fortement élargi le périmètre du Grand Amman, qui est placé sous la tutelle directe du Premier ministre. Son maire qui n'est pas élu a, de facto, rang de ministre (Malkawi 2003, Taamneh 2007).

La Greater Amman Municipality a lancé un important chantier de planification synthétisé dans les orientations du Amman Plan (GAM, 2008), visant à mieux structurer le développement urbain, en

canalisant les investissements immobiliers vers des corridors de densification (Parker 2009) et dans quelques projets de renouvellement urbain en zone centrale, comme Abdali (Daher, 2008). Ce projet a été placé sous la responsabilité d'un consultant canadien – PlanningAlliance – qui a notamment contribué à la création d'une institution pérenne, le Amman Institute, à la fois observatoire urbain, *think tank* et prestataire de services pour la municipalité et d'autres institutions publiques locales jordaniennes.

Si la thématique du *greening* revient comme un leitmotiv à plusieurs reprises dans ce document, elle concerne surtout la problématique du verdissement par la végétation. A un autre niveau, le schéma d'occupation des sols met en avant une croissance compacte notamment par la densification du bâti. Dans cette perspective, l'amélioration des transports collectifs grâce à un Bus Rapid Transit en site propre dont l'aménagement vient de commencer représente une réalisation majeure. Si la recherche de solutions environnementales dans la construction est indiquée comme objectif souhaitable, elle ne représente pour autant aucune obligation⁷. De plus, sa déclinaison en projets apparaît ténue, sinon contredite dans la pratique lors de la réalisation de certains projets. Ainsi, les tours du complexe Amman Gate, construites dans le secteur du 6^{ème} cercle, ont suscité une intense polémique en raison de l'inadéquation des infrastructures d'eau, d'assainissement ainsi que des accès routiers aux flux mis en mouvement par cette réalisation (Parker 2009).

Ces deux dernières années, deux annonces devant concrétiser une approche de développement durable ont fait long feu. Lors de la conférence Cityscape à Abu Dhabi en mai 2008 était ainsi évoquée la création d'une « ville zéro-émission » en Jordanie, dans la périphérie d'Amman, qui pourrait compter jusqu'à 700.000 habitants (*The National*, 15 mai 2008). L'initiative semblait concerner un vaste développement urbain à la périphérie sud d'Amman, dans le cadre de l'extension de la métropole. Mais l'information ne fut nullement relayée ni reprise en Jordanie. Quelques mois plus tard, le ministre jordanien de l'Environnement proposait une initiative pour développer des écovilles dans le monde arabe lors du 8^{ème} forum méditerranéen des écovilles qui se tenait au bord de la Mer Morte⁸. Cette initiative s'est traduit par une série de mesures incitatives pour des dispositifs économes en énergie (voitures hybrides, chauffe-eau solaires, etc.). Ses résultats demeurent limités. Et les officiels sont bien en peine de désigner, hors des initiatives susmentionnées à Amman, d'autres projets déclinant ces nouveaux principes urbanistiques. Ces annonces de peu de consistance illustrent que la question du développement urbain durable est un bon vecteur de communication politique et économique (à destination des milieux immobiliers) mais, jusqu'à présent, elles ne se traduisent par aucune opération spécifique.

Le territorialisation du développement durable : l'exemple des politiques énergétiques

Pour autant, l'absence de traduction des énoncés du développement urbain durable en projets urbanistiques opérationnels ne doit pas clore l'analyse. En effet, l'exemple des reconfigurations dans les politiques énergétiques et électriques signale une mobilisation des politiques publiques autour d'autres enjeux ressortissant du développement durable et par d'autres acteurs que ceux impliqués

⁷ “We must build a city that is based on sustainable development principles. That is "green" with parks and trees. One of the major considerations is to ensure that our citizens enjoy a healthy environment. HDMU developments must consider: - Implementation of “green” environmental standards, including retention of storm-water and re-use of grey-water for irrigation and use of solar and smart energy solutions to reduce carbon emissions [...]” (Greater Amman Municipality Interim Growth Strategy (IGS) Policy for High Density Mixed Use (HDMU) Development, s.d., p.2 <http://ammanplan.gov.jo/english/docs/TPDocuments/EPolicy.pdf> Consulté le 25/2/2010).

⁸ D. GAVLAK, “Jordan launches 'green' initiative for Arab cities”, *Forbes*, 5/9/2008, repris sur Arab Environment Watch, <http://www.arabenvironment.net/archive/2008/9/667189.html>.

directement dans les cadres classiques des politiques urbaines. Alors que la question de la décentralisation est affichée, au niveau international mais aussi national, comme une orientation majeure du point de vue du développement, l'analyse en termes de politiques publiques de la réorganisation et de la régulation du secteur électrique montre que les représentants des municipalités paraissent marginalisés.

Tendances récentes de la gouvernance locale en Jordanie

La question de la décentralisation a agité la classe politique jordanienne à plusieurs reprises depuis les années 1990. Elle fait classiquement apparaître une tension entre la démocratisation et l'autonomie de décision au niveau local d'une part et l'efficacité de l'action d'autre part. En 2001, une réforme, conduite au nom de l'efficacité, a fortement réduit le nombre des municipalités, passé de 328 à 99 et des Joint Service Councils, à savoir les instances intercommunales qui passent, elles, de 44 à 22), (Malkawi 2003). Le contrôle gouvernemental s'exerçait aussi par la nomination des maires et d'une partie du conseil municipal, mais cette mesure a été annulée en 2007 et les maires et les conseils municipaux sont désormais élus (sauf à Amman). Toutefois, leurs marges de manœuvre financière sont très limitées. L'administration déconcentrée au niveau du gouvernorat exerce de surcroît un contrôle très important sur l'action des municipalités (contrôle des dépenses supérieures à 100.000 JD – environ 100.000 euros, contrôle des recrutements, allocation budgétaire...). Le degré de centralisation demeure ainsi très élevé et, malgré les ouvertures politiques en matière d'élection des maires, la tendance se caractérise plutôt par une déconcentration renforçant l'échelon du gouvernorat⁹ que par une gouvernance décentralisée (Taamneh 2007).

Aux yeux du gouvernement comme des bailleurs internationaux, les municipalités représentent toutefois un levier d'action majeur pour le développement. Dans cette perspective, plusieurs initiatives visent actuellement à favoriser la participation citoyenne à l'échelle locale pour identifier les priorités en termes de développement et de service public et à flécher des financements pour la réalisation de ces projets, qui peuvent relever du développement urbain durable. C'est le cas d'un projet co-financé par la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement, le Programme Régional et Local de Développement, visant à développer les capacités municipales. Le gouvernement jordanien envisage son institutionnalisation à travers une réforme de la décentralisation. Mais les mécanismes d'allocation budgétaire restent fondés sur une logique d'appel à projet plutôt que sur une dévolution financière : les municipalités demeurent par conséquent en position de dépendance par rapport au ministère. Trois exemples de politiques énergétiques à Amman, à Irbid et à Maan illustrent les capacités d'initiative très différenciées des autorités municipales en Jordanie et l'accentuation de cette situation au bénéfice de la capitale.

Amman, émergence d'une ville pilote

Avec une population représentant entre 2,5 et 3 millions d'habitants (entre l'hiver et l'été) et qui concentre l'essentiel de l'activité économique du pays, Amman constitue un enjeu majeur sur le plan de la consommation énergétique et plusieurs bailleurs de fonds ont proposé leur aide pour définir de nouvelles actions. En marge des questions relevant plus particulièrement de la construction et des transports, l'administration de la capitale jordanienne vient donc de lancer, en 2010, une nouvelle initiative, le Amman Green Growth Program, qui englobe une série de projets déjà engagés

⁹ En juin 2010, une réforme visant à créer un conseil exécutif nommé par le gouvernement et un conseil consultatif élu à l'échelle du gouvernorat est annoncée (Jordan Times, 30/6/2010).

notamment dans la suite du schéma directeur de 2008 (croissance compacte, transports collectifs) et lui adjoint, sur financements internationaux (AFD, Banque mondiale), d'autres composantes (déchets, éclairage économe en énergie, recyclage des eaux usées). Ce programme s'inscrit dans une stratégie plus vaste de la Banque Mondiale dénommée City Wide Strategy et vise à promouvoir le cas de la capitale jordanienne comme une cité pilote à l'échelle de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord¹⁰.

Deux de ces composantes illustrent l'émergence de politiques énergétiques locales. La première est un programme massif de substitution de lampes à basse consommation aux lampes à incandescences existantes, avec l'objectif d'un taux de remplacement de 50% sur 3 ans pour l'éclairage de rue, et sur 5 ans pour l'éclairage domestique (approximativement 200.000 ménages). Dans la même perspective, la municipalité du Grand Amman vise l'équipement de 40% des ménages avec des chauffe-eau solaires. Ce projet s'inscrit dans la lignée d'un projet pilote actuellement en cours d'exécution dans 4 quartiers, sur financement AFD. Ce programme d'action élargi reste au stade des pré-études. Son originalité est de s'appuyer sur des partenariats publics privés, avec des entreprises spécialisées qui pourraient offrir un service sous forme d'abonnement aux ménages, leur évitant d'effectuer par eux-mêmes les investissements initiaux.

L'autre composante correspond à la construction et à la gestion d'un site de traitement des déchets à Al-Ghabawi avec une unité de méthanisation couplée à une centrale électrique. Ce projet vient d'être présenté par le ministère jordanien de l'Environnement au titre du Mécanisme du développement propre. Son financement est assuré de façon conjointe par la Banque mondiale (prêt de 25 M \$) et le GAM (15M \$). Le GAM chercherait actuellement à faire évoluer le montage pour attirer un opérateur privé. Ce projet s'inscrit dans la continuité d'une précédente réalisation, lancée en 1997, la construction et l'exploitation d'une unité de méthanisation couplée à une centrale d'une capacité de 5 MW sur le site de la décharge d'Al Russeifeh, dont la gestion est assurée par une filiale commune de l'entreprise électrique CEGCO et du GAM, dénommée JBC (Jordan Biogaz Company), résultant d'une initiative du PNUD avec un financement du GEF. Cette première réalisation avait fait l'objet d'une évaluation mitigée en raison de choix techniques inappropriés, de problème de coordination et du retard du gouvernement jordanien à inscrire dans la législation des dispositions qui aurait permis sa réplication. Les évaluateurs soulignaient néanmoins l'expérience et les compétences ainsi acquise par le GAM, gage selon eux du développement futur de nouvelles capacités (Rijs et alii 2007).

Dans les deux exemples de politiques innovantes du GAM dans le domaine énergétique, plusieurs éléments doivent être soulignés. La sollicitude des bailleurs internationaux auprès du GAM et l'octroi conséquent de financements importants et précoces ont permis la constitution d'une expertise locale. Celle-ci n'est d'ailleurs pas confinée au sein du GAM, mais inclut des entreprises publiques (JBC) ou privées, comme le Amman Institute. La disponibilité de cette expertise locale devient alors un argument pour y développer des projets pilotes, puis faire d'Amman une ville pilote à l'échelle de la région dans ce domaine. Ce développement implique, pour les différents partenaires, GAM ou bailleurs de fonds, le recours au secteur privé comme prestataires de services ou opérateurs. L'aide

¹⁰ Entretien , Greater Amman Municipalité, Special Projects Dept, 10 juillet 2010 ; voir également « Amman Green Growth Program », http://www.carbonexpo.com/global/dokumente/carbon_expo/en/conference_programm/270510_Programs_1545_Hadadeen.pdf consulté le 22/7/2010.

internationale, sous forme financière et sous forme d'expertise, apparaît enfin comme un élément consubstantiel de cette dynamique.

En revanche, si cette logique cumulative permet l'émergence de politiques innovantes à Amman, les autres agglomérations jordaniennes restent largement en marge de cette dynamique et d'autres caractéristiques s'y dessinent. La réorganisation du secteur énergétique à l'échelle locale à Irbid et la construction projetée de nouvelles unités de production à Maan, dans le sud du pays, illustrent les logiques de la réorganisation actuelle de la gouvernance locale. Le rôle des autorités locales y est très limité, et on observe parallèlement la mise en avant de nouveaux acteurs représentatifs de l'approche néolibérale de la gestion de l'espace en Jordanie, qui recourt à des acteurs privés en lien étroit avec le gouvernement, voire contrôlé par ce dernier ou même directement par le roi, (Parker 2009).

Réforme de l'électricité et gouvernance locale : l'exemple d'Irbid

La gestion du secteur électrique ne figure pas dans les tâches municipales même si l'organisation de la distribution électrique en Jordanie est historiquement fortement ancrée au niveau local. En effet, les premières initiatives d'électrification à grande échelle ont été menées dans les villes. La société actuellement concessionnaire de la distribution électrique à Amman est ainsi l'héritière d'une compagnie créée dans cette ville en 1938. Les municipalités d'Amman et des autres villes couvertes par la concession sont présentes à hauteur de 5% dans son capital. Elles en retirent des dividendes. A Irbid, les liens entre la municipalité, la société locale et l'entreprise de distribution IDECO, fondée en 1957, sont beaucoup plus étroits. Les municipalités de la région nord possèdent 25% du capital. Ces deux sociétés couvrent respectivement 65 et 22% des abonnés en 2007¹¹.

Les sociétés d'électricité, notamment celle du nord, représentent des ressources économiques et politiques importantes pour les municipalités, à travers les dividendes d'exploitation et à travers la possibilité d'influer sur la distribution d'emplois¹². Entre 1997 et 2002, une gestion plus stricte de l'emploi a été menée à IDECO en vue de rétablir la rentabilité de la société, alors très déficitaire, ce qui a conduit à une baisse de 805 à 623 employés. Mais IDECO louait du personnel (plus d'une centaine de personnes) à une entreprise d'Irbid, proche d'un homme politique local. La désignation de ce personnel journalier était une ressource clientéliste aux mains de la municipalité. En 2002, le nouveau directeur d'IDECO, nommé pour redresser l'entreprise et la préparer à la privatisation, a mis fin à cette pratique qui coûtait cher à l'entreprise. Depuis lors, une importante politique de recrutement de jeunes diplômés a été menée et l'effectif a atteint 1050 employés en 2010. Mais les recrutements s'effectuent désormais sur concours. Cette nouvelle politique a fait ressortir, en contrepoint, la ressource clientéliste qu'avait représentée l'emploi dans cette firme qui est le premier employeur de la région d'Irbid.

La privatisation réalisée en 2007 pèse également sur les relations entre la municipalité et l'entreprise. L'Etat a vendu ses parts (55,4% de IDECO et 100% de EDCO) à Kingdom Electricity Company (KEC), une filiale du groupe financier privé Jordan Dubai Capital, associé à d'autres partenaires. L'exemple d'Irbid est significatif de cette évolution¹³. La représentation des municipalités au sein de

¹¹ En revanche, ce n'est pas cette organisation qui prévaut dans la dernière circonscription, représentant 13% des consommateurs, et gérée par EDCO, historiquement lié à l'opérateur public.

¹² Rapports annuels de IDECO et entretien avec le directeur général de la société, novembre 2008 et juillet 2010.

¹³ Entretiens réalisés à Irbid et à Amman avec des dirigeants de la société et de sa maison-mère, novembre 2008.

conseil d'administration n'a rien d'obligatoire et pourrait légalement être remise en cause. Mais dans un premier temps, KEC a adopté une attitude conciliante et a même offert une place supplémentaire aux représentants locaux. Sur d'autres sujets, en revanche, des crispations sont apparues entre la municipalité d'Irbid et IDECO au sujet des pylônes et de leur entretien, de leur implantation, de la publicité dont ils peuvent être porteurs. En effet, le maire d'Irbid entre 2005 et 2007 avait obtenu par de difficiles négociations que la société d'électricité réalise gratuitement une série de prestations pour la municipalité. Désormais, IDECO entend revenir au règlement, qui oblige la municipalité à assumer 25% du coût de ces travaux. Or, cette dernière doit aussi faire face, depuis 2008, à des coûts en hausse pour l'éclairage public¹⁴. La privatisation des sociétés de distribution, très ancrées dans le tissu économique et social local, fragilise donc la position des municipalités et leur capacité à les utiliser au moins partiellement comme des outils au service de la politique locale.

Projets d'énergie renouvelables et nouvelle gouvernance locale : le cas de Maan

La ville de Maan, située dans le désert du sud jordanien, devrait devenir, en application de la mise en œuvre de la stratégie jordanienne de développement des énergies renouvelables, un « hub solaire ». Cette ville majoritairement bédouine, de moyenne importance sur le plan démographique, connaît des troubles récurrents depuis une vingtaine d'années, signalant la pauvreté de sa population. L'implantation d'emplois y est une préoccupation majeure du régime.

Depuis 2008, cette politique d'attraction d'investissements repose sur un nouveau schéma d'intervention représentatif de la logique néolibérale qu'on retrouve également à Aqaba, à Zarqa, à Irbid et à Mafraq, institué par la loi sur le Development Areas Law. Cette dernière promeut les investissements dans des zones spéciales par différents dispositifs incitatifs reposant sur des facilités d'exploitation pour les capitaux étrangers, des exemptions de taxes et des dérogations aux règles de travail ainsi que sur une gouvernance spécifique. Une société privée, la Maan Development Company (MDC) est chargée de toutes les questions d'aménagement et de commercialisation. Elle élabore en particulier le schéma local d'aménagement. Cette société est une filiale de South Society for Construction and Development, qui dépend directement du Fonds Abdallah II pour le développement. Sont également associées au capital de MDC l'Université Al Hussein Bin Talal, créée en 1999 à Maan, ainsi que la Jordan Industrial Estate Corporation. Tous les aspects légaux et fiscaux de l'investissement sont gérés par une commission spéciale chargée de ces zones, dans un dispositif de guichet unique (*one-stop-shop*). Dans ce schéma, les autorités municipales, les ministères et le gouvernorat sont court-circuités.

Entre mai et novembre 2009, trois projets différents ont été annoncés à Maan. Deux concernent des centrales solaires thermiques et, le dernier, une centrale photovoltaïque, pour une capacité totale de 300 MW. Les investisseurs pressentis sont des groupes de nationalité jordanienne, américaine et jordano-italienne. Les projets, d'un montant affiché de 1,5 milliards de dollars, sont actuellement en phase de négociation, et leur conclusion favorable dépend notamment d'un accord sur le prix de rachat de l'électricité, dans le cadre de la nouvelle loi sur les énergies renouvelables récemment adoptée par le gouvernement au nom de sa stratégie en faveur de ces nouvelles énergies. Ces projets s'inscrivent dans le cadre plus général des incitations des bailleurs de fonds internationaux au développement des

¹⁴ En effet, la hausse des tarifs électriques en 2008 a limité les subventions à l'éclairage électrique qui existait auparavant. Cette question a suscité plusieurs rencontres entre les maires, l'Electricity Regulatory Committee et le ministère des Affaires municipales (voir notamment The Jordan Times, 15/10/2008).

énergies renouvelables, tels que le Global Environment Fund, l'AFD, la Banque mondiale et l'Union pour la Méditerranée.

Tant la création de cette société que les projets de hub solaire soulèvent localement des réticences. Ainsi, le maire de Maan déplore-t-il de ne pas participer au conseil d'administration de la Maan Development Company, et que cette dernière ne compte parmi ses employés aucun originaire de la ville¹⁵. Plus largement, il manifeste une grande méfiance sur les retombées effectives que ces projets auront dans sa ville. Il met en avant des promesses antérieures de création d'emplois non réalisées¹⁶. Il développe aussi un discours mettant en parallèle ces projets solaires apportés par des acteurs extérieurs et la dépossession de la municipalité dans le domaine des services publics, notamment dans le domaine de l'eau, lors de la constitution de la Water Jordan Authority. Il souligne par exemple l'assèchement des canalisations drainant historiquement l'eau vers la ville, due selon lui au développement des hôtels de la région de Pétra et aux prélèvements effectués par la compagnie des phosphates. Enfin, il oppose ces projets « durables » à l'art de vivre traditionnel des citoyens de Maan et notamment à leur maîtrise des techniques naturelles de climatisation. Ce discours critique contre la manière dont ces projets sont décidés et imposés à la ville et à la société locale, et la suspicion quant à leur caractère durable, apparaît plus largement une dénonciation d'une gouvernance locale qui contourne les représentants élus.

La transformation de Maan en nouveau hub solaire – dont la concrétisation doit être encore confirmée – résulte donc d'initiatives royales appuyées par des soutiens et des investissements internationaux. La mise en œuvre de ce projet repose sur un nouveau montage institutionnel associant investisseurs privés et des opérateurs d'un nouveau type, directement dépendant du roi. Les acteurs et décideurs locaux sont très marginalisés voire absents de tout ce dispositif.

Conclusion

Cet article, consacré au cas jordanien, a mis en évidence que l'inscription à l'agenda du développement urbain durable en Jordanie relève à l'heure actuelle de slogans et d'annonces davantage que de projets d'urbanisme concrets. Pour autant, nous soulignons que se limiter à cette conclusion risquerait d'occulter la mise en œuvre d'autres démarches relevant du développement durable dans le domaine énergétique, en l'occurrence dans le secteur de l'électricité et des économies d'énergie. Or, ces réformes institutionnelles et le développement d'énergies renouvelables sont susceptibles d'une lecture à l'échelle locale, à travers l'analyse de leur territorialisation. Il y a là un acquis méthodologique permettant de dépasser les constats désabusés qu'une observation purement analogique des projets urbains pourrait induire.

L'examen, à l'échelle urbaine, de la territorialisation des politiques énergétiques permet d'observer la mise en place d'initiatives énergétiques vertes. L'enjeu est alors de d'évaluer dans quelle mesure ces mutations sont porteuses de transformations dans la gouvernance locale. De ce point de vue, les exemples présentés ici montrent que les nouvelles politiques énergétiques jordaniennes tendent à

¹⁵ Entretien avec M. Khaled Khatab Shoumari, le 12/7/2010, à la municipalité de Maan.

¹⁶ Un projet d'usine de construction de voiture en lien avec la firme Rover, annoncée en 2001 et qui devait fournir 500 emplois locaux, n'a jamais vu le jour. Entretien avec A. al Omari, 15/7/2010 et 'Land Rover launches 'made in Jordan' vehicles', consulté le 22/7/2010 : <http://www.1stjordan.net/actuuk/archivesuk/resultat.php?id=212&debut=0>.

reproduire, si ce n'est à accentuer, les *tendances* de la gouvernance locale et, notamment, le contournement et l'affaiblissement des instances municipales, à l'exception d'Amman. La capitale est constituée en site pilote, concentrant les financements des bailleurs internationaux et promouvant des actions correspondant au label du développement durable, mis en œuvre ou envisagé grâce à un recours marqué à des prestataires privés. Pour autant, les réalisations sont encore embryonnaires. Dans les autres villes, les réformes institutionnelles de l'électricité fragilisent la position des municipalités et rendent problématiques leur accès aux ressources économiques et politiques que représentent les compagnies locales de distribution. La constitution en cours d'un hub solaire à Maan s'effectue grâce à la conjonction d'initiatives royales et de soutiens financiers internationaux et d'investissements nationaux ou étrangers. Elle se caractérise par une nouvelle gouvernance de type néolibéral, utilisant des entreprises étroitement contrôlées par l'administration royale et mettant en œuvre des méthodes de gestion privées. Des mécanismes d'action publique très similaires se retrouvent dans le développement urbain à Amman (projet Abdali) ou à Aqaba (Daher, 2008 ; à paraître ; Parker, 2009). La nouvelle gouvernance du développement durable, loin de s'appuyer sur le local, est ainsi l'occasion d'une transformation des modalités de l'action publique territoriale vers une plus grande implication du secteur privé, éloigné des acteurs élus, et directement contrôlé par l'administration royale.

Daher Rami F., 2008, « Amman: Disguised Genealogy and Recent Urban Restructuring and Neoliberal Threats », in *The Evolving Arab City. Tradition, Modernity and Urban Development*, Y. El-Shashtawy ed., p.37-68.

Daher Rami, à paraître, "Discourses of Neoliberalism and Disparities in the City Landscape Cranes, Craters, and an Exclusive Urbanity", in Abasa M., Daher R., *Villes et citoyennetés en Jordanie, Cities and Citizenships in Jordan*, Presses de l'IFPO.

Darmame Khadija et Potter Robert B., 2009, « Gestion de la rareté de l'eau à Amman : rationnement de l'offre et pratiques des usagers », *Espaces et sociétés*, vol. 139, n° 4, p. 71-89.

Emelianoff Cyria, 2005, « La ville durable en quête de transversalité », in N. Mathieu, Y. Guermond (dir.), *La ville durable, du politique au scientifique*. Ed. Cemagref, INRA, p129-142.

Jaglin Sylvie, 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions.

Larner W., "Neoliberalism ?", *Environment and Planning: Society and Space* **21** (2003), pp. 509–512.

Malkawi Fuad, 2003, "Amalgamation is a Solution in Jordan", World Bank, Washington, DC, available at: www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/malkawi.pdf

Mason Michael, Al-Muhtaseb Mu'taz A. et Al-Widyan Mohamad, 2009, « The Energy Sector In Jordan – Current Trends And The Potential For Renewable Energy », in Mason M. et al., *Renewable Energy in the Middle East*, Springer, p. 41-54.

Parker Christopher, 2009, « Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage », *Political Geography*, vol. 28, n° 2, p. 110-120.

Potter Robert B. et Darmame Khadija., 2009, « "Ever-growing Amman", Jordan: Urban expansion, social polarisation and contemporary urban planning issues », *Habitat International*, vol. 33, n° 1, p. 81-92.

Rijs Remi , Ahmad Abu Hijleh, Ammar Al-Azzeh, Ad Dankers, 2007, *Final Evaluation Report "Reduction of Methane Emissions and Utilisation of Municipal Waste for Energy in Amman (UNDP 13180)"* , UNDP/GEF – DANIDA project, UNDP Country Office Amman, Jordan, 21 novembre, 65 p. Consulté à <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1433> (25/2/2010)

Signoles Aude, 2006, Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques, in E. Picard (ed.), *La politique dans le monde arabe*, Paris, pp.239-261.

Signoles Pierre et al., 1999, *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éd.

Taamneh Mohammad, 2007,« Local governance and decentralization Process. The Case of Jordan », European Group of Public Administration 2007 Conference, Zaragossa. Adresse : http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/workshops/WSI/WSI_Taamneh.pdf [Accédé : 15 Mai 2009].

Verdeil Eric, 2008, « Géopolitiques de l'électricité au Machrek », *Maghreb Machrek*, vol. 195, p. 107-128.

Verdeil Éric, 2009, « Electricité et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, p. 421-438.

World Bank, 2005, *The Hashemite Kingdom of Jordan. Strategic Options for Energy Sector Development. A policy Note*, Finance Sector and Infrastructure Group.