



HAL
open science

La “ ville durable ” dans le monde arabe : quelle appropriation?

Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc, Pascale Philifert

► To cite this version:

Pierre-Arnaud Barthel, Valérie Clerc, Pascale Philifert. La “ ville durable ” dans le monde arabe : quelle appropriation?. La ville durable controversée, Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique, 2015. halshs-02021407

HAL Id: halshs-02021407

<https://shs.hal.science/halshs-02021407>

Submitted on 15 Feb 2019

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.

Barthel P.-A., Clerc V. et Philifert P

La ville durable dans le monde arabe : quelle appropriation ?

2015

Barthel P.-A., Clerc V. et Philifert P., 2015. « La ville durable dans le monde arabe : quelle appropriation ? » in Boissonade, La ville durable controversée, Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique, Paris, Pétra, p.199-226
<http://www.reseaucritiquesdeveloppementdurable.fr/veille-scientifique-2/appels-a-contributions-et-nouvelles-publications>

CHAPITRE 6

La « ville durable » dans le monde arabe : quelle appropriation?

Pierre-Arnaud BARTHEL
Valérie CLERC
Pascale PHILIFERT

1. Introduction¹

L'impératif de la « ville durable » peut être considéré à la fois comme une opportunité pour renouveler les politiques publiques et comme une forme de contrainte issue de la communauté internationale imposée aux pays en développement. Dans les pays arabes toutefois, cette injonction a donné lieu à une véritable institutionnalisation depuis les années 1970, en étroite articulation avec l'agenda international environnemental des « méga-conférences ». Largement absent dans sa dimension contestataire, un développement urbain durable a ainsi été impulsé « d'en-haut », par les ministères, les chefs d'État ou des agences nationales, tant en Syrie qu'en Égypte ou au Maroc, les trois pays sur lesquels

1. Les missions de terrain ont été financées par le programme de recherches « Ville durable au Sud de la Méditerranée : retour sur les premières expérimentations » (2010/2012) hébergé au CEDEJ (Centre de recherche français en sciences sociales, situé au Caire) et co-financé par l'Agence universitaire de la francophonie (Projet MeRsi) auquel nous sommes tous trois associés.

notre texte va porter plus particulièrement. Et s'il s'est territorialisé d'ores et déjà localement au gré de la mobilisation de certaines villes ou régions engagées dans des actions pionnières, c'est bien souvent avec des financements internationaux, et en lien étroit avec une poignée de professionnels ou d'associatifs très mobilisés.

Dans ce texte, notre apport d'analystes de pays dits du « Sud » vise à montrer l'important travail d'appropriation/opérationnalisation du développement urbain durable qui a été réalisé à travers les objets et thématiques qui lui sont associés partout de par le monde : efficacité énergétique, adaptation et atténuation du changement climatique, éco-construction, urbanisme durable, production propre, etc. Toutefois, comment interpréter ce chantier qui donne l'impression, dans les pays étudiés, d'une certaine précipitation à afficher tout un arsenal d'actions labellisées « durables », particulièrement depuis les années 2000, sans que l'implication collective de ces choix n'ait été réellement débattue ? Nous développons l'hypothèse d'un double processus ambivalent et contradictoire. D'un côté, l'appropriation du développement urbain durable pour impulser des actions innovantes – programmes d'énergies renouvelables, projets d'éco-quartiers, nouvelles certifications et loi, etc. – sert la préservation d'un ordre et d'un pouvoir. Des États autoritaires, ou faiblement démocratiques, ont entendu par ce biais se légitimer et se renouveler pour partie, tout en continuant à autoriser en parallèle le maintien du « développement » tout court, c'est-à-dire l'équipement des pays et leur mise à niveau au nom d'une impérative modernité toujours espérée, en favorisant les acteurs bénéficiaires de l'exploitation de la rente foncière et pétrolière pour l'Égypte. De l'autre côté, une véritable conduite de changement de l'action urbaine a été amorcée et portée par des acteurs situés dans

les « appareils » (agences publiques, ministères, etc.) ou en dehors (bureaux d'études, associations locales, ONG nationales), même si nous en soulignerons les limites. On a constaté en effet un éclatement des initiatives qui ne font pas ou peu « réseau », une invention à peine amorcée de réponses *ad hoc* qui traduiraient une « endogénéisation » du développement urbain durable, différente du travail de reprise des réponses élaborées dans les pays du Nord (recours aux éco-technologies, aux éco-quartiers etc.), une absence de discussion entre experts et profanes et un impact encore limité des premiers projets dans la mesure où peu sont déjà construits et visibles en 2012.

Ce texte interroge l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines dites de développement durable au Maroc, en Syrie et en Égypte, principalement jusqu'au début des événements qui ont bouleversé la région à partir du printemps 2011. Il étudie pour cela la grammaire, c'est-à-dire le cadre qui a orienté les argumentations et les justifications reposant, au moins en partie, sur des discours et des représentations de la durabilité, voire sur son instrumentalisation. Il analyse ce que les acteurs désignent comme durable, comment ils mobilisent le concept et l'incorporent dans le cadre de discours, d'objets (lois, stratégies, études, projets etc.) ou de catégories de la pratique².

Ce chapitre commencera dans un premier temps par une tentative de généalogie de la diffusion de la grammaire du développement durable dans le monde arabe à travers la

2. Ce travail est construit sur deux types de sources : d'une part, des entretiens auprès d'experts (urbanistes, architectes, etc.), d'acteurs institutionnels (opérateurs, ministères, municipalités) et non-étatiques (bailleurs de fonds, ONG, etc.) ; d'autre part, la collecte de documents de natures diverses : lois, chartes, projets de territoire, plans d'aménagement, littérature grise, articles de presse ou encore sites internet des développeurs et des consultants.

mise en place du cadre institutionnel par des États administrant une aire géographique qui n'est pas repérée d'emblée pour être un espace pionnier en matière de développement durable. Second temps de l'analyse, il analysera les manières dont les régimes en place avant 2011 se sont servis de ce référentiel. Enfin troisième temps, nous présenterons quelques actions et acteurs qui expérimentent, avec de nombreuses limites, des formes renouvelées d'action.

2. Une institutionnalisation progressive impulsée par l'agenda environnemental international

C'est une gageure que de vouloir traiter de la durabilité dans les pays du monde arabe. Démocratisation des processus politiques, transversalité des politiques publiques, compétences et moyens assignés à des pouvoirs locaux urbains : dans ses présupposés fondamentaux, le développement durable entre en contradiction frontale avec les pratiques des régimes autocratiques où tant les pouvoirs locaux que la société civile sont marginalisés et/ou volontairement affaiblis par l'échelon central. Traiter de la durabilité y est également une urgence : ces pays sont vulnérables, leurs milieux naturels et leurs ressources hydriques sont fragilisés, ils font face à une déforestation et une désertification accélérée, et ils sont marqués par l'importance des crises sociales, politiques et urbaines. Enfin, la référence au développement urbain durable fait apparaître les tensions grandissantes dans ces pays entre les choix dominants de développement néo-libéral et les risques que ces derniers font peser sur les aménités socio-environnementales. C'est à partir de la question de l'environnement que la question de la durabilité a progressivement pris pied dans ces pays : les politiques environnementales, qui y ont précédé les politiques

de développement durable, en ont constitué les premiers éléments et continuent d'en former la toile de fond.

Certains États arabes n'ont pas attendu le sommet de Rio de 1992 pour prendre conscience de l'importance des questions environnementales. Les politiques portant sur l'environnement y existent parfois depuis plusieurs décennies, comme au Maroc où elles apparaissent dans les années 1970 alors qu'en Égypte et en Syrie, elles ne datent que des années 1990 et 2000. L'agenda international joue néanmoins un rôle certain dans la genèse du développement urbain durable dans ces trois pays, y accélérant la dynamique de mise à l'agenda.

Une chronologie comparative permet de mettre en évidence trois dynamiques communes. Elle montre le poids de la circulation des idées venant de l'échelle internationale dans la construction du cadre de pensée et d'action dans la région. Elle met au jour des effets de concordances et de discordances dans les discours des acteurs, les réglementations promulguées, la prise en charge institutionnelle et ses modalités d'action, la formation de coalitions d'acteurs qui disent agir au nom du durable. Enfin, elle « tord le cou » au présupposé démocratique associé au développement durable, puisque ces trois pays éclairent à leur manière le déploiement du référentiel en régime autoritaire en revêtant des formes que nous tenterons de mettre au jour.

Le monde arabe n'est pas la région du monde la plus en avance sur le sujet. Le référentiel du développement urbain durable s'y est diffusé de façon prépondérante par le canal des États centralisés et dirigistes et de leurs gouvernements. Une lecture rétrospective sur les quatre dernières décennies met en évidence des convergences temporelles entre les approches de ces trois pays : fortement influencées par les acteurs de la coopération internationale, elles se

sont appuyées sur la doxa globalisée sur la « ville durable » qu'ils véhiculent et ont puisé dans leurs cadres interprétatifs prédéfinis et leurs boîtes à outils multiformes.

Le premier sommet de la Terre de Stockholm de 1972 marque l'apparition du vocabulaire environnemental au niveau international. Sur les trois scènes nationales étudiées, les débuts sont timides. Le champ d'action est d'abord modestement organisé autour des principes de gestion environnementale : gestion des déchets, dépollution industrielle, eau potable. Le Maroc a été le premier des trois pays à créer, dès 1972, un service de l'environnement au sein du ministère de l'Habitat, à l'instar de la France, et à mettre en place les premiers cadres législatifs. Au cours de la décennie 1980, l'accent se porte sur la connaissance, avec la production d'études, et sur la surveillance de l'environnement. Des parcs naturels sont créés et les campagnes de sensibilisation se poursuivent. En parallèle, un rapport national de l'environnement est rédigé et de nouveaux outils de gestion sont mis en place : plans directeurs des bassins versants, loi concernant la lutte contre la désertification, plan national d'assainissement liquide, schéma directeur pour l'alimentation en eau potable. Néanmoins, la législation demeure faible, éparpillée et fragmentaire (Philifert, 2007)³.

La corrélation entre agenda international et agendas nationaux se fait plus directe à partir des années 1990, avec les conférences de Rio en 1992 et Istanbul en 1996, puis avec celle de Johannesburg en 2002 et les suivantes sur l'habitat et le changement climatique, jusqu'à Rio+20 en 2012.

3. P. PHILIFERT, L. PIERRE-LOUIS, *Le Développement durable : un concept planétaire au risque des dynamiques urbaines maghrébine et sahélienne (Maroc-Burkina Faso)*, Rapport final de recherches, Programme Politiques territoriales et développement durable (ministère de l'Équipement et PUCA, MEDD), Paris, 2007.

On assiste aussi pendant la décennie 1990 à l'émergence d'institutions régionales dédiées au développement durable, en particulier le CEDARE (*Centre for Environment and Development in the Arab Region and Europe*) créé en 1993. L'année de la conférence de Rio, en 1992, le Maroc crée un sous-secrétariat d'État chargé de la protection de l'environnement. Il multiplie les objectifs environnementaux et entre dans une phase active de transposition de normes dans le droit national. Surtout, en bon élève, le Maroc, traduit les principes du développement durable dans son agenda politique. Il met en place des documents directeurs stratégiques, en particulier la Stratégie nationale de protection de l'environnement et de développement durable, fondés sur ces nouveaux cadres référentiels qui vont progressivement imprégner les pratiques. Dans la même lignée, il instaure le Conseil national de l'environnement en 1995. Pour la Syrie, tout se met en branle en 1991 pour la préparation de la Conférence de Rio : création du ministère d'État pour les affaires environnementales (MSEA), mise en place du Conseil suprême pour les affaires environnementales (CESSD), d'une Commission générale pour les affaires environnementales (GCEA) et d'un Centre de recherche scientifique et environnemental (SERC). Après la conférence de Rio, la Syrie crée, en 1994, un comité consultatif pour l'Agenda 21 pour définir une stratégie nationale et faire des recommandations aux ministères. La même année sont instaurés les *Environmental Impact Assessment (EIA) Units* pour évaluer l'impact environnemental des projets. Les années suivantes sont consacrées au renforcement des capacités nationales – formations au sein des gouvernorats, participation, sensibilisation et mobilisation des organisations populaires – et à l'élaboration d'une stratégie nationale pour être prêt à l'orée

du ^{xxi}e siècle (Cliche-Rivard, 2011)⁴. En Égypte enfin, c'est juste après la conférence de Rio qu'a lieu l'institutionnalisation du développement durable à l'échelle nationale. Une première loi de protection de l'environnement est promulguée en 1994, suivie par une série de lois relatives à l'industrie, à l'énergie, à l'aménagement et à l'irrigation et un ministère chargé des affaires environnementales voit le jour en 1997.

La diffusion du développement durable connaît donc dans les années 1990 une impulsion liée aux conventions et traités internationaux, signés par les États arabes, ainsi qu'à l'apport de financements et à l'appui de l'expertise d'organismes internationaux. Le développement urbain durable s'impose toutefois alors que l'action publique dans le domaine environnemental est encore balbutiante et qu'elle nécessite un temps de compréhension et d'adaptation par les acteurs et la construction de démarches pour intégrer les politiques sectorielles, les échelles spatiales et les horizons temporels. Cette absence d'une phase préalable suffisamment longue de « formation » au développement durable, à travers l'élaboration de politiques environnementales, semble d'autant plus prêter à conséquence que le système politico-administratif des trois pays est encore dominé par un appareil bureaucratique, relativement peu producteur d'action intersectorielle.

Les années 2000, en particulier la période de préparation de la conférence de Johannesburg de 2002, sont marquées par une accélération de la promulgation de lois et l'essaimage d'actions concrètes. À l'échelle régionale, des engagements partagés sur le développement urbain durable sont également

4. G. CLICHE-RIVARD, *Le Développement urbain durable en Syrie, L'évolution d'un concept*, Institut français du Proche-Orient, Université du Québec, rapport de stage encadré par Valérie Clerc, 2011, 123 p.

développés à cette période : en 2001, la déclaration d'Abu Dhabi sur les perspectives d'action en matière environnementale pour les pays arabes et, en 2002, la déclaration des ministres arabes de l'environnement au sommet mondial de Johannesburg. Le Maroc, à la faveur d'une ouverture démocratique, glisse d'approches sectorielles vers des politiques urbaines plus transversales. Il tente d'articuler les problématiques territoriales, les stratégies d'aménagement et le développement durable, notamment au sein du Débat et de la Charte nationale sur l'aménagement du territoire en 2000-2001 et du Schéma national d'aménagement du territoire en 2004. Au niveau local, la concrétisation se fait plus lente. De nouvelles formes de planification fondées sur la durabilité voient le jour, comme dans les grandes métropoles, des « projets de territoire » ou des « schémas d'organisation fonctionnelle et d'aménagement » (Philifert, 2011)⁵. Enfin, en 2006, la stratégie nationale de développement durable devient priorité nationale et une charte nationale de l'environnement et du développement durable est préparée. Ces dernières années, les législations sectorielles sont poursuivies (loi sur les déchets, sur l'air, etc.) mais, bien qu'encore limitées, des politiques plus intégrées sont élaborées : circulaire habitat-énergie des deux ministères (Habitat, urbanisme et politique de la ville d'un côté et Énergie, mines, eau et environnement de l'autre), réflexion prospective à grande échelle sur les vallées, les côtes et montagnes. Enfin, on arrive à une phase d'expérimentations, avec des premiers projets de quartiers présentés comme « durables » ou écologiques, voire comme « ville verte », là où les agendas 21 locaux avaient largement faillis.

5. P. PHILIFERT, « La Construction d'une politique de développement durable au Maroc : principes, traductions et contradictions », in P.-A. BARTHEL et L. ZAKI, *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée*, Éditions de l'Aube, 2011, pp. 97-120.

En Syrie, les activités labellisées « développement urbain durable » reprennent en 2001, avec la préparation de la Conférence internationale de Johannesburg de 2002. Le mot développement durable apparaît alors en Syrie. L'adoption d'un Rapport stratégique national syrien pour le développement durable définit les cibles et priorités d'actions pour un développement durable national. Le 26 août 2002, un mois exactement avant Johannesburg, Damas promulgue la première loi syrienne destinée à la protection de l'environnement. Cette loi 50/2002 précise les compétences et responsabilités du vaste appareil mis en place dix ans plus tôt et permet d'agir avec une efficacité jusque-là condamnée par un imposant vide législatif. La Syrie arrive donc en Afrique du Sud avec un éventail respectable de réalisations. L'année suivante, dans la même rhétorique que celle de l'après-Rio, la Syrie adopte un Plan national de gestion de l'environnement et élabore des actions à court et moyen termes pour une gestion durable des ressources. Enfin, la mise en place de la doctrine dite d'« économie sociale de marché » en 2005 fait exploser la référence à la durabilité qui devient récurrente dans les documents officiels : d'abord dans le x^e plan quinquennal (2006-2010) et puis dans de nombreux programmes urbains nationaux et locaux.

L'Égypte, sur la même période, lance un Plan national de gestion de l'environnement préparé au ministère de l'Environnement avec le soutien du PNUD (*National Environmental Action Plan – 2002-2017*), et prépare une stratégie-cadre nationale pour le développement durable. Les acteurs publics égyptiens sont ainsi pris dans un mouvement d'élaboration et de refonte de lois, (sur le patrimoine, l'énergie ou l'aménagement), de codes (celui de l'aménagement en particulier) et de normes (le label « Green Pyramids » pour certifier la performance des nouveaux bâtiments construits).

Plusieurs nouvelles agences publiques sont créées, pour les déchets et l'embellissement urbain, la production propre ou encore la protection des quartiers historiques. Ainsi l'agence « de l'harmonie urbaine », créée en 2004, est dédiée à la mise en valeur des quartiers d'architecture de la fin du XIX^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle. Des guides de recommandations sur l'espace public, les matériaux ou sur la gestion des espaces verts en sont issus.

Dans les trois pays, cette reconnaissance appuyée de la durabilité dans les sphères administratives et techniques et la mise en place progressive d'un corpus idéologique et opérationnel a conduit à engager de nouvelles dynamiques au niveau central. Les années 2000 sont ainsi marquées d'un côté par la gestation, encore très inachevée, de politiques plus intégrées articulant les grands secteurs traditionnels et l'urbanisme, et de l'autre par une appropriation du référentiel par les élites politiques et économiques (promoteurs, opérateurs de services urbains). En revanche, les compétences des ministères ont peu, ou pas, été transférées aux institutions locales (régions, villes). Qui plus est, le budget des agences et ministères dédiés au développement durable reste limité. Leur programme d'action reste souvent très sectoriel et peut générer des effets de concurrence et des frictions avec les ministères (transports, eau, habitat etc.). Enfin, le cadre pan-arabe d'échelle régionale reste très peu structuré : rares initiatives de la Ligue arabe, action limitée du Conseil des ministres arabes de l'environnement et du CEDARE (ESCWA, 2003).

3. Un développement urbain durable d'« en haut » pour (re)-légitimer les régimes en place

L'institutionnalisation de la « ville durable », dans les pays arabes concerne d'abord les acteurs d'échelle étatique, dans des dispositifs associant l'aide internationale et les

acteurs internationaux du développement. L'échelle centrale joue en effet un rôle prépondérant du fait de pouvoirs urbains locaux faibles ou inexistants et de sociétés civiles encadrées. Pour montrer comment les régimes des trois pays (ceux en place jusqu'en 2011) utilisent le développement urbain durable, deux niveaux d'analyse peuvent être dissociés. Le premier niveau est très institutionnel : les ministères et autres « conseils suprêmes » ont la main sur des programmes initiés, pour une bonne part, par les acteurs de la coopération internationale. Les actions entreprises au nom du développement durable valorisent les autorités et contribuent à (re)-légitimer pour partie les pouvoirs existants. Le second niveau concerne le portage du développement urbain durable par le chef de l'État lui-même ou son entourage proche.

3.1. Un développement urbain durable très centralisé et financé par les bailleurs de fonds

L'utilisation du référentiel du développement durable dans les plans et projets urbains des trois pays est très liée à l'influence des bailleurs de fond. La place des grandes agences onusiennes ou de la coopération bilatérale (GTZ/GIZ, JICA, AFD, etc.) y est prépondérante. Les États, via les ministères et des agences nationales, contractualisent avec les acteurs étrangers du développement autour de ce référentiel. L'aide proposée par les bailleurs et autres agences sert dès lors les régimes des trois pays à travers des programmes médiatisés qui modernisent l'image de ces derniers sur la scène internationale.

En Syrie, les nombreux programmes de planification urbaine qui font mention du développement durable sont soutenus par la coopération internationale. C'est le cas du programme *Sustainable Urban Development (Urban*

Development Program – UDP), financé par la coopération technique allemande (GIZ), qui a mené à l'adoption en 2009 du premier « Mémoire syrien pour le développement urbain durable ». Auparavant, une Étude de planification urbaine pour le développement urbain durable de Damas et sa région métropolitaine (2006-2008) avait été financée par la coopération japonaise (JICA). Le PNUD offre une assistance spécialement ciblée sur la question (*Sustainable Urban Development Assistance*) depuis 2008, avec la mise en place d'indicateurs, d'observatoires ou de formation en développement urbain durable. Enfin, le *Programme pour la modernisation de l'administration municipale* (MAM) syrienne, financé par l'Union européenne depuis 2005 reprend également ce concept dans ses multiples actions (gestion des déchets, protection de l'environnement), dans la mise en place d'un Centre régional de développement local durable ou à Damas, pour la réalisation de l'Étude pour l'expansion urbaine de « l'Ouest de la rue 30 » (Boyer, 2011)⁶. Désigné comme quartier « à qualité environnementale », ce projet prend en compte la réduction de la consommation énergétique, la réalisation d'espaces verts, la diminution du trafic routier et intègre la construction de logements sociaux et le relogement des habitants.

Au Maroc, les bailleurs sont également très moteurs sur le développement urbain durable dans de nombreux programmes, en lien étroit avec les administrations. Le ministère de l'Urbanisme est associé au PNUD et à UN-Habitat pour aider les villes à définir des actions visant le développement durable (agendas 21). La coopération bilatérale est aussi très active. Ainsi, avec le Secrétariat à l'environnement, la

6. A.-L. BOYER, *Développement urbain durable en Syrie. Du concept à l'application. Le projet de la Rue 30 à Damas*, Université Paris 1, IFPO, mémoire de master 2 professionnel, encadré par Valérie Clerc, 2011, 58 p.

GIZ propose des missions d'évaluation environnementale, un appui à la promotion des énergies renouvelables, un programme d'amélioration de la gestion des déchets au niveau communal (Région du nord/Tanger) et la mise en œuvre de la gestion intégrée des déchets industriels à Mohammedia.

En Égypte, la liste des actions de développement durable urbain associant bailleurs et ministères est assez fournie sur la période 2000-2011, ne serait-ce qu'au Caire. La coopération italienne Copse soutient le ministère de l'Environnement dans sa Stratégie d'amélioration d'une gestion intégrée des déchets à l'échelle du Grand Caire (2010) et ses programmes de tri sélectif des déchets par les ménages dans des quartiers pilotes. La coopération allemande (GIZ) est aussi très active. Avec l'Agence égyptienne des énergies renouvelables (créée en 1985), elle a créé en 2007 un *Joint Committee on Energy Efficiency* pour le développement des énergies renouvelables et, avec le ministère du Développement économique, elle copilote un programme de développement urbain incluant une amélioration des conditions de vie des quartiers informels.

3.2. « Le durable » au service des régimes politiques en place

Dans ce contexte de forte présence des bailleurs internationaux, le développement durable est construit et diffusé au plus haut niveau des États. Son affichage permet dès lors une forte instrumentalisation par les chefs d'État et par leur entourage, comme outil de communication et d'auto-promotion.

Au Maroc, le Roi « porte » le développement durable en personne sur différents dossiers et par le biais de différents canaux, parmi lesquels il faut noter la « Charte royale et nationale du développement durable » en 2009

(Idllalène, 2010)⁷, plusieurs fondations liées au roi, et en particulier la fondation Mohammed VI pour la protection de l'environnement et plusieurs actions labellisées durables : la sauvegarde de la palmeraie de Marrakech, la protection du littoral, l'éducation à l'environnement... La grammaire du développement durable sert ainsi pour le Roi de principe générique pour rassembler de façon extensive les enjeux de lutte contre la pauvreté, de changement climatique, de développement d'énergies et de transports durables, de réorption/démolition d'habitat informel etc.

En Égypte aussi, l'instrumentalisation de la durabilité est assez nette. Pendant la campagne électorale pour son dernier mandat en 2005, l'ex-président Moubarak a mobilisé fortement le thème du développement durable pour asseoir sa stratégie de réduction de la pauvreté. La feuille de route du gouvernement Nazif a ainsi été dédiée à la relance de la politique du logement et des équipements, mais aussi au développement des transports collectifs (Yamada, 2008)⁸. La stratégie « Grand Caire 2050 » lancée en 2008 visait également l'élaboration d'une « vision » au nom du développement urbain durable de la capitale. Fin 2010, à la veille de la destitution de la famille Moubarak, cette stratégie avait en réalité consisté, dans ses premières versions, à identifier les ressources foncières susceptibles d'être valorisées par de grands projets capitalistes, dans un soutien des logiques foncières et immobilières néolibérales caractéristiques de l'Égypte des années 1990 et 2000 et bien loin de toute idée

7. S. IDLLALÈNE, « La Charte marocaine de l'Environnement et du Développement Durable sera-t-elle une loi fondamentale ? », *VertigO, La Revue électronique en sciences de l'environnement*, 2010. Disponible en ligne : <http://vertigo.revues.org/9956>.

8. T. YAMADA, « Sustainable Development and Poverty Reduction under Mubarak's Program », *IDE Discussion paper*, n° 145, 2008.

d'équité sociale, de soutenabilité économique et de gestion d'une crise environnementale multiforme (Barthel, 2009)⁹.

Pour le régime de Bachar el-Assad en Syrie, les choses sont plus complexes. La *State Planning Commission* (SPC), organe de planification dépendant directement de la Présidence, construit son action autour des trois dimensions du développement durable. Cet affichage est fortement lié au lancement en 2005 du concept d'économie sociale de marché, dont l'annonce constitue à la fois un nouveau moment du tournant libéral syrien et un compromis qui, en cherchant à concilier une logique capitaliste avec le rôle social de l'État, satisfait les partisans de l'économie de marché mais aussi les défenseurs des acquis socialistes. L'économie sociale de marché occupe les deux premiers (économique et social) des trois piliers du développement durable, tandis que le troisième, environnemental, a été introduit progressivement au cours de la décennie 2000. Autrement dit, le développement durable fournit un cadre conceptuel en phase avec le tournant idéologique et économique pris par le régime de Bachar el-Assad. L'utilisation de la grammaire du développement durable permet à l'État syrien, ici aussi, de présenter un nouveau visage, qui contraste avec la persistance, que l'on peut toutefois relever au sein des administrations, y compris à leur plus haut niveau, d'une forte volonté de développement économique « classique ». L'environnement et le durable y sont encore considérés comme étant un frein au développement, à l'attraction des investissements économiques privés, dans une période de libéralisation accélérée, et à la poursuite des programmes qui ne respectent pas les réformes annoncées.

9. P.-A. BARTHEL, « Grand Caire 2050 : nouvelle stratégie métropolitaine », *Urbanisme*, n° 369, 2009, pp. 60-64.

Cette grammaire commune aux trois pays autour de la notion de « développement durable », plus spécifiquement dans ses dimensions environnementales, son institutionnalisation progressive à travers un arsenal juridique et réglementaire ainsi que la consolidation du développement urbain durable dans les plus hautes instances du pouvoir, constituent donc une nouvelle fabrique de légitimité. Par ailleurs, une continuité dans le temps est nette pour les trois pays en ce qui concerne la place de l'ingénierie internationale du développement, au travers de financements par les acteurs internationaux. Elle se double d'une instrumentalisation des politiques de développement durable, y compris pour justifier des politiques foncières néolibérales et l'attraction des investisseurs. Enfin, le développement durable urbain institutionnel s'affirme par le haut et devient un moyen pour ces régimes de capter les ressources matérielles (des bailleurs surtout) et symboliques, tout en étant contraints par elles.

4. Le développement urbain durable, vecteur de changement : quelle diffusion sur le terrain ?

Si la gestation du développement urbain durable en régime autoritaire revêt des modalités particulières, la mise en œuvre concrète de ses objectifs et dispositifs est également prise dans une constellation d'intérêts, d'acteurs et d'engagements particuliers. La diffusion du développement urbain durable – et sa traduction dans l'action – revêt en effet plusieurs formes et révèle un certain nombre de tensions. Premièrement, des « porteurs » de changement jouent un rôle majeur dans la prise en charge et la diffusion du développement urbain durable. Leur implication atteste d'une prise de conscience des problèmes sociaux et environnementaux auxquels les modèles de développement antérieur n'avaient pas su répondre. Mais ces acteurs sont divers et

dispersés et leurs initiatives ne font pas encore réseau. Deuxièmement, l'opérationnalisation du développement urbain durable se fait souvent à la manière d'une « génération spontanée » sans que les prérequis soient toujours réunis. Les expériences d'éco-quartiers en sont une bonne illustration. Enfin, nous tenterons de montrer en conclusion que le développement urbain durable conduit les acteurs à un alignement sur des choix techniques normatifs et une standardisation des expertises sans réelle réflexivité de l'action passée et présente ni critique des modèles de développement antérieurs.

4.1. Des acteurs nationaux et locaux qui innovent de façon dispersée

Pour ne pas être dépassés par ce « nouvel enjeu surplombant » (Rumpala, 2010)¹⁰ incarné par le développement durable, les professionnels de l'urbanisme, la société civile, et les opérateurs publics et privés (habitat et services urbains) « prennent le train » du développement urbain durable. La multiplication d'expérimentations décelable dans les trois pays, en particulier dans la décennie 2000, provient de l'engagement de deux groupes d'acteurs.

Premier groupe, des acteurs non-étatiques, notamment des ONG, des bureaux d'études et de recherche et des professionnels de l'immobilier, commencent à organiser leur travail autour des nouveaux enjeux du durable. Ainsi, des centres publics scientifiques et techniques étudiant les questions d'habitat et de construction, comme le *Housing Building Research Centre (HBRC)* en Égypte (centre public égyptien dédié à l'innovation en matière d'habitat et de construction et en appui aux politiques du ministère de

10. Y. RUMPALA, *Développement durable ou le gouvernement du changement total*, Paris, Éditions Le Bord de l'eau, 2010.

l'Habitat, de l'Urbanisme et des Villes nouvelles), où des bureaux d'études privés et publics développent de nouveaux types d'expertise sur la gestion de l'eau, en urbanisme bio-climatique ou sur les questions d'éco-construction. Les ONG et associations dans les trois pays s'activent également sur des thèmes environnementaux. Pour ces dernières, on peut distinguer deux générations : une première œuvrant sur les créneaux traditionnels, comme la collecte des déchets solides ou la limitation de la pollution de l'eau potable domestique, et une seconde, plus récente, militant sur les problématiques plus « tendance » : changement climatique, énergies renouvelables, covoiturage. Ces nouveaux « éco-militants » constituent toutefois un tout petit microcosme dans chacun des trois pays (pour Le Caire, Barthel et Monqid, 2011)¹¹. Enfin, de nombreux développeurs et promoteurs immobiliers tentent de se renouveler sur le créneau de la construction durable, comme Al Omrane et Alliances au Maroc ou Sodic en Égypte, qui affiche deux éco-quartiers au Caire.

Deuxième groupe, des acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique introduisent les nouvelles dimensions liées au durable dans leurs projets et le processus de leur étude (réalisation d'études d'impact ou de projets expérimentaux...). Ils agissent avec les moyens du bord ou font appel à des experts extérieurs. On y retrouve des opérateurs publics comme, en Syrie, l'Établissement public de l'habitat qui expérimente des logements publics solaires, des agences techniques nationales avec, au Maroc, l'Agence de développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ADEREE), ou encore certains services dépendant d'administrations, déconcentrées ou non, qui expérimentent

11. P.-A. BARTHEL, S. MONQID, *Le Caire. Réinventer la ville*, Autrement, coll. Villes en mouvement, 2011.

de nouveaux outils de planification ou de gestion urbaine. C'est par exemple le cas de l'Agence urbaine de Rabat-Salé qui, associée à l'Atelier parisien d'urbanisme, opte pour une démarche de renouvellement urbain pour élaborer ses plans d'aménagement, ou du ministère de l'Administration locale en Syrie qui applique les objectifs définis par le x^e Plan (2006-2010) concernant l'empreinte environnementale et les évaluations de l'impact environnemental des projets.

Lorsqu'elles émanent de collectifs étatiques ou non étatiques, les dynamiques affichant des actions de développement urbain durable, proviennent souvent de professionnels « indépendants », qui soit travaillent au sein des institutions, soit jouent le rôle de relais ou de courroie de transmission et impulsent des dynamiques au sein de ces collectifs. De fait, le développement urbain durable n'est bien souvent « porté » que par quelques individus qui se mobilisent et agissent au sein d'administrations ou de bureaux d'études. Il ne faut sans doute pas minorer ce point : les parcours professionnels spécifiques construits à partir d'apprentissages particuliers liés aux transferts d'expériences et aux échanges interpersonnels jouent un rôle clé dans ces initiatives. Il peut s'agir, comme au Maroc, des cadres techniques à la Direction technique de l'habitat au ministère de l'Habitat, défendant de façon pionnière l'efficacité énergétique dans le bâtiment. En Syrie, l'Étude de planification urbaine pour le développement urbain durable dans la région métropolitaine de Damas a été mise en place au début des années 2000, avec l'aide de la coopération japonaise, à l'initiative de quelques professionnels mobilisés pour donner une suite, dans le domaine de l'urbanisme, à la stratégie nationale de développement durable. Conçu autour du concept de durabilité, ce plan devait pallier les limites de la planification urbaine en cours sur Damas, notamment par son approche

régionale. Ce type d'initiative est fragilisé par l'absence de relais et le poids des pratiques. Dans le cas présent, l'étude a été finalement confiée à une équipe qui n'intégrait pas la notion et a repris les logiques d'études antérieures, de sorte que ses propositions finales n'ont pas été adoptées, car jugées totalement contraires à l'objectif central du développement urbain durable par l'un des professionnels à l'initiative du projet qui, siégeant au comité d'évaluation, a fait barrage.

Pour s'inscrire dans ce changement de l'action urbaine qui reste encore à peine amorcé, les acteurs techniques, bien plus que les élus locaux largement écartés des processus de décision concernant le développement urbain durable, s'approprient progressivement le référentiel. Ils pilotent de nouvelles actions qui s'affirment et se cumulent, sans pourtant faire encore système. Le développement urbain durable est toutefois fragilisé par l'usage multiforme qu'en font les acteurs de l'urbain pour justifier des options parfois même opposées. Par exemple, les programmes urbains en cours à Damas invoquent le développement urbain durable autour d'objectifs très variés, allant de la compacité urbaine et l'efficacité énergétique aux espaces publics en passant par l'urbanisme participatif (Clerc, 2011)¹². Plus préoccupant encore, à Damas toujours, les projets d'urbanisme mis en place sont souvent en contradiction avec les textes programmatiques qui étaient supposés les orienter vers le développement durable, notamment en termes de logement. Par exemple, plusieurs programmes prônent la réhabilitation et ce sont finalement des projets de rénovation urbaine (démolition/expulsion/reconstruction), qui sont conçus, traduisant la volonté de globaliser la capitale, une vision portée par certains décideurs du gouvernorat.

12. V. CLERC, « Développement urbain durable et quartiers informels à Damas : évolution des paradigmes et contradictions des réformes », in P.-A. BARTHEL et L. ZAKI, *Expérimenter la « ville durable » au Sud de la Méditerranée*, Paris, Éditions de l'Aube, 2011, pp. 175-198.

4.2. Premières expériences d'éco-quartiers : nouvelle culture du projet ou green washing ?

Au cours des cinq dernières années, des projets affichés comme « éco-quartier », « quartier durable » ou « quartier environnemental » ont été lancés dans plusieurs pays arabes, principalement dans les métropoles, mais pas exclusivement, parmi lesquels les trois pays qui nous occupent. Si la Syrie a tout juste initié un processus avec le projet damascène de quartier « environnemental » de l'Ouest de la rue 30, le Maroc est le champion des projets urbains labellisés « durables ». Ce qualificatif y est visé par deux projets de villes nouvelles en 2012, par les projets du développeur Alliances (Bab Drâa, Tifnit et « Sindibad » à Casablanca), ou encore par ceux de la Caisse de dépôt et de gestion (en particulier Zenata, Benguérir et Rabat Al-Boustane). Les développeurs autoproclament donc certains de leurs projets urbains sous cette étiquette, alors même qu'il n'y a pas de système stabilisé de suivi ni d'outils d'évaluation de l'éco-aménagement dans les pays arabes (Barthel, 2011)¹³. La diffusion du durable commence cependant à se traduire par petites touches dans certaines opérations d'aménagement et toujours dans une dimension où le volet technique prime : système mutualisé de climatisation, gestion de l'eau pluviale à ciel ouvert, études bio-climatiques accompagnant l'implantation des programmes immobiliers, etc.

Les trois pays semblaient, en 2011, présenter un début de synergie entre des orientations politiques en voie de stabilisation sur les priorités à cibler – en particulier sur l'énergie, l'éco-construction, ou les transports publics – et des

13. P.-A. BARTHEL, « Premiers quartiers urbains “durables” dans les pays arabes : enseignements et incertitudes sur une génération spontanée (Maroc, Tunisie et Égypte) », in C. EMELIANOFF et A. LÉVY (dir.), *Espaces et sociétés*, n° 147, 2011.

traductions opérationnelles via les projets urbains conduits par des développeurs. Au Maroc, par exemple, la circulaire conjointe habitat-énergie des deux ministères respectifs enjoint dès 2010 d'accélérer l'utilisation d'énergies renouvelables pour les programmes neufs et dans les villes nouvelles de l'opérateur Al-Omrane, acteur clé sous la tutelle directe du ministère de l'Habitat. Les premières tentatives de « quartiers durables » s'élaborent donc dans un contexte de formulation simultanée des stratégies, outils et normes du développement durable. Cette « génération spontanée » ne bénéficie donc pas, ou peu, de cadre de préparation. Il en ressort une certaine fragilité que l'on retrouve dans les trois pays. En Égypte par exemple, les projets du développeur égyptien Sodici (en partenariat avec Solidere) ont été élaborés en parallèle d'une triple réflexion : une nouvelle loi réformant le secteur de l'électricité était en préparation en 2008 et 2009 et était toujours en attente fin 2011 d'être ratifiée au Parlement ; un système national de certification en matière d'éco-construction était à l'étude en 2009 et devait être annexé en 2011 à la loi sur la construction sous le registre des « recommandations » ; et les projets d'intégration aux transports collectifs en site propre n'en étaient qu'au stade des études de faisabilité avec une option qui se dessinait en faveur des « *Busways* » (bus en site propre).

En 2011, rien n'était encore sorti de terre, dans ces pays pour lesquels l'écart est souvent de taille entre le projet et le résultat. Comment dès lors interpréter les premiers projets ? L'urbanisme durable peut être appréhendé dans ces trois pays comme une nouvelle niche dont les aménageurs, souvent privés, mais également les pouvoirs publics, saisissent bien le potentiel pour tester de nouvelles pratiques ou répondre à des appels étrangers à financements sur l'énergie, les déplacements ou l'habitat écologique. L'élaboration

des premiers éco-quartiers ne représente cependant qu'un des visages possibles d'un urbanisme innovant pour ces trois pays. Quatre limites sont évidentes. Premièrement, cet urbanisme est très dépendant de l'expertise et des modèles du Nord, même si des transferts et des appropriations par les acteurs locaux sont en cours ; deuxièmement, il est très focalisé sur la seule qualité et la performance environnementales, et non pas fondé sur l'évolution des pratiques quotidiennes et des modes de vie, et il est très rarement articulé à des objectifs de mixité et solidarité (le projet à Damas est une exception) ; troisièmement, les réflexions demeurent largement confinées à la sphère technico-politique ; quatrièmement, cet urbanisme cible dans certains cas uniquement des classes aisées bénéficiaires, à l'image de certaines expériences pionnières d'Europe du Nord des années 1990, alors même que l'on peut douter de l'existence d'une bourgeoisie à sensibilité environnementale dans les pays de la région, encore peu désireuse de limiter l'usage de ses climatiseurs et de ses voitures.

Il nous semble qu'un urbanisme durable pourrait s'expérimenter dans des quartiers au bâti dégradé, dits « informels » ou historiques. L'essentiel reste à inventer sur ce que pourrait être une vraie innovation tridimensionnelle (sociale, économique et environnementale) du réaménagement de ces quartiers. L'enjeu est pourtant de taille compte tenu d'une part du nombre d'habitants des quartiers au bâti dégradé et d'autre part, de la reconnaissance croissante acquise dans certaines villes de la valeur patrimoniale, quand il s'agit de bâti historique. En revanche, les quartiers « informels » sont toujours mal considérés par les décideurs, alors même qu'ils offrent déjà, dans certains cas, une durabilité à optimiser : compacité, mixité fonctionnelle et sociale, mobilités intra-quartiers, mode

piéton développé, etc. Le défi de l'urbanisme durable est ainsi tout aussi pertinent pour les projets « plus » ordinaires, notamment ceux concernant la restructuration de quartiers d'habitat non réglementaires comme c'est le cas au Maroc (Philifert, 2012)¹⁴ ou en Syrie. Dans cette perspective, un urbanisme « *low-tech* », à travers le réinvestissement de savoir-faire locaux, en matière de recyclage des déchets ou de construction et d'architecture, donne des premiers retours d'expériences intéressants¹⁵. Certaines études réalisées sur l'architecture vernaculaire, les gisements de matériaux de construction faiblement polluants ou la reprise du vocabulaire arabo-musulman pour le *design* urbain de projets vont dans ce sens. Nous pensons donc qu'il y a là une voie intéressante pour mobiliser les pratiques habitantes « traditionnelles », dans le domaine de la réutilisation des déchets, de la gestion de l'eau ou des savoirs constructifs. Ces pratiques relèvent du développement durable, mais n'en portent souvent pas le nom et ont pu être oubliées, voire contrariées par les démarches d'aménagement, y compris celles se réclamant du développement durable.

5. Conclusion : Un développement urbain durable sans réflexivité ?

L'agenda urbain dans les trois pays depuis les années 1970 reflète une diffusion indéniable du développement durable, dans une multiplicité de contenus et d'acteurs impulsant des actions s'en revendiquant, et avec une accélération notable

14. P. PHILIFERT, « Aménagement et développement durable au Maroc : une traduction opérationnelle délicate. L'exemple du projet de restructuration de Sidi Taïbi (Région du Gharb) », in B. MÉSINI (dir.), *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, PUP, 2012, pp. 27-36.

15. Notamment pour des projets d'hôtellerie éco-touristique comme à Siwa en Égypte ou encore la réhabilitation de la ville historique d'Esna, toujours en Égypte.

dans les années 2000. Cette intensification est troublante, car elle paraît, à la lecture de la littérature scientifique, concomitante d'une financiarisation et privatisation croissantes des mécanismes de production de la ville (Denis, 2011, pour l'Égypte ; Clerc et Hurault, 2010 pour la Syrie ; Berry-Chikhaoui, 2010 et Zaki, 2011 pour le Maroc)¹⁶. Le parallélisme rend l'interprétation difficile, d'autant que le néolibéralisme semble bien soluble dans un certain développement durable affiché par certains opérateurs du secteur privé impliqués dans des éco-quartiers et autres innovations en matière de production propre et d'énergies renouvelables. Contradiction de fond, tout se passe comme si, tant l'instrumentalisation par le pouvoir que les dynamiques et politiques néolibérales, lorsqu'elles sont affichées comme durables ou justifiées par les éléments de sa grammaire, favorisaient la diffusion de la notion, alors même qu'elles s'y opposent au fond. Pour autant, nous pensons que la construction d'un agenda national urbain durable, même inachevée, contradictoire et fragile, voire cachant des logiques urbaines opposées, révèle un changement amorcé dans les modes de production de la ville.

Comment alors mesurer le changement par rapport aux modes de faire en place toujours très normatifs ou marqués par la reproduction mécaniste, les routines d'un univers bureaucratique, l'opacité volontaire des pratiques décisionnelles

16. E. DENIS, « La Financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers-Monde*, n° 206, 2011/2 ; V. CLERC, A. HURAUULT, « Property Investments and Master Projects in Damascus: Urban and Town-Planning Metamorphosis », *Built Environment*, vol. 36, n° 2, 4 juillet 2010, pp. 216-229; I. BERRY-CHIKHAOUI, « Major Urban Projects and the People Affected: The Case of Casablanca's Avenue Royale », *Built Environment*, vol. 36, n° 2, 4 juillet 2010, pp. 216-229; L. ZAKI (dir.), *L'Action publique au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Paris, Karthala-IRMC, 2011.

et la prégnance d'un laisser-faire des autorités au profit d'un secteur privé prenant en charge les secteurs de l'action urbaine les plus rentables ? Le développement urbain durable expérimenté dans les trois pays étudiés s'accompagne-t-il, malgré la dispersion des acteurs, d'un exercice de réflexivité, de retour critique sur l'action urbaine passée et présente ? Là encore il est difficile de le mesurer précisément à ce stade de notre enquête. Si l'on s'en tenait à la presse nationale des trois pays, il n'est pas une seule semaine sans que de nouveaux projets éminemment consommateurs de terrains et de ressources naturelles voient le jour : complexes touristiques, grands projets urbains, infrastructures lourdes. Ceci sans que les formes du débat public en soient modifiées ou que les mobilisations collectives s'amplifient. *Business as usual* ? Sans doute, mais le terrain nous a renvoyé également des signes plus nuancés qui révèlent des formes de réflexivité s'immiscant dans la conduite de certaines actions collectives.

Les nouveaux exercices de planification plus stratégique et participative se multiplient, plutôt en vase clos, au sein de la sphère des experts et des professionnels, mais témoignent à leur façon de nouvelles manières de faire : diagnostics plus poussés, critiques des choix du passé, construction collective d'une « vision », etc. Ces démarches encouragent une refonte de l'approche des villes nouvelles comme au Caire, la mise en cohérence du territoire métropolitain comme à Casablanca ou celle de la vallée du Bouregreg à Rabat-Salé. Elles révèlent aussi la transformation des modes de planification qui ont eu cours à Damas et dans sa région entre 2009 et 2011. Bien que médiatisées, certaines expériences demeurent limitées. Elles n'affectent parfois qu'à la marge le renouvellement des références et des pratiques professionnelles ou les processus de décision, et révèlent une confusion souvent forte entre projet et stratégie, entre

rentabilité pour les uns et intérêt général pour les autres... Pourtant, de nouveaux modes de faire opèrent ici et là, transformant les savoirs, infléchissant encore à la marge les cultures administratives ou les formations, notamment au Maroc, ou encore les syndicats professionnels, comme en Syrie, où des cycles de conférences sur le développement durable avaient été organisés à l'Ordre des ingénieurs.

Enfin, signe aussi d'un processus de révision des politiques publiques inachevé, un bon nombre d'entre elles évolue, chacune dans son secteur, en intégrant le développement urbain durable. On peut également repérer que leurs fondements n'ont pas encore évolué complètement. Par exemple, la politique en matière de transports urbains n'implique pas une remise en cause de la place de la voiture. Si la réflexion sur les transports dits durables est initiée, elle est encore concomitante d'une priorité donnée au développement (auto)routier, et se caractérise par l'absence d'une pensée transversale aux secteurs de l'habitat, des espaces d'activité, etc. Il n'y a pas de chaînage systématique des actions ou de pensée plus globale sur la ville, comme cela est devenu la norme dans les villes du Nord, marquées par une mise en cohérence de la réduction de la voiture en lien avec le développement de l'offre de transports collectifs, du vélo en libre-service, des espaces dédiés aux piétons et d'une politique de stationnement de plus en plus contraignante. Mais là aussi le développement durable fait évoluer les mentalités.

En définitive, la durabilité et sa traduction opérationnelle sont interpellées et ouvrent des débats plus larges sur les démarches d'aménagement, à promouvoir tant au niveau national que local, dont la dimension démocratique demeure un impensé majeur.