



Sélection de travaux présentée en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Volume 2

Éric Verdeil

► To cite this version:

Éric Verdeil. Sélection de travaux présentée en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Volume 2. Géographie. Université Lumière Lyon 2, 2015. tel-01271497

HAL Id: tel-01271497

<https://shs.hal.science/tel-01271497v1>

Submitted on 9 Feb 2016

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.

Copyright

Université Lumière Lyon 2
Habilitation à diriger des recherches

Mémoire présenté par Eric Verdeil
Volume 2 : Sélection de travaux

Garant : Lydia Coudroy de Lille

Date : 23 novembre 2015

Jury

Lydia Coudroy de Lille, Professeur, Université Lumière Lyon 2, garant

Sylvy Jaglin, Professeur, Université Paris-Est Marne la Vallée, rapporteur

Mona Harb, Professeur, Université Américaine de Beyrouth

Franck Scherrer, Professeur, Université de Montréal, rapporteur

Pierre Signoles, Professeur émérite, Université François Rabelais de Tours,
rapporteur

Ali Bennisr, Professeur, Université de Sfax

Organisation du volume

Les travaux sélectionnés sont présentés en quatre parties, chacune introduite par une courte page de présentation replaçant ces textes dans l'itinéraire de la recherche et montrant leur contribution respective par rapport au thème mis en avant.

Outre ces travaux, le dossier comporte également deux ouvrages, l'un personnel issu de la thèse, l'autre collectif mais auquel ma contribution, comme directeur et rédacteur, est majeur. Les ouvrages collectifs et numéros de revue dirigés ne sont pas joints à cette sélection mais trois productions personnelles issues de ces collectifs sont fournis (deux introductions et un chapitre).

Ouvrages joints au dossier

- Verdeil, É., 2011. *Beyrouth et ses urbanistes : une ville en plans (1946-1975)*, Beyrouth: Presses de l'IFPO.
- Verdeil, É., Faour, G. & Velut, S., 2007. *Atlas du Liban. Territoires et société*, Beyrouth: Presses de l'IFPO.

Le Liban : reconstruction, aménagement et géopolitique

.....p.3

- Verdeil É., 2005, Les territoires du vote au Liban, *M@ppemonde*, 2005, vol. 78, n°2, p. 1-24.
- Nasr J., Verdeil É., 2008, The reconstructions of Beirut, in Jayyusi S.K., Holod R., Petruccioli A., Raymond A. (éd.), *The city in the Islamic world*, Leiden, Brill, p. 1116-1141.
- Verdeil E., 2013. « La reconstruction entre politiques et cultures urbanistiques. Réflexions à partir de l'exemple de Beyrouth ». In *Majalat al-mi'mar al 'arabi (revue d'architecture arabe)*, p. 175-89. Beyrouth.

Histoire sociale des urbanistes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

.....p.72

- Verdeil E., 2005, Expertises nomades au Sud. Eclairages sur la circulation des modèles urbains, *Géocarrefour*, vol. 80, n°3, p. 165-169.
- Verdeil E., 2006, Marchés, lieux d'exercice et profils professionnels de l'urbanisme, in Souami T., Verdeil E. (éd.), *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes au Sud de la Méditerranée*, Paris, p. 149-196.
- Verdeil E., 2008, State development policy and specialised engineers. The case of urban planners in post-war Lebanon, *Savoir Travail Société / Knowledge Work Society*, 2008, vol. 5, n°1, p. 29-51.
- Verdeil É., 2012, Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968). The spread of Modernism, the Building of the Independent States and the Rise of Local professionals of planning, *Planning Perspectives*, avril, vol. 27, n°2, p. 243-260.

La gouvernance territoriale et les services urbains dans le monde

arabe.....p.137

- Bennis A., Verdeil É., 2009, Gestion publique de l'eau potable, développement urbain durable et Majel-s (citernes d'eau pour l'eau de pluie) à Sfax en Tunisie, *Flux*, 2009, n°76-77, p. 38-50.

- Verdeil É., Féré C., Scherrer F., 2009, De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais, *Flux*, 2009, vol. 75, p. 27-41.
- Verdeil E., 2010, Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux, *Géocarrefour*, 2010, n°Vol. 85/2, p. 99-108.
- Verdeil, Éric. 2014 « Les services urbains à Beyrouth : entre crise infrastructurelle et réformes contestées ». *Géosphères, Annales de Géographie de l'Université Saint-Joseph* 33-34: 35-58.

Quand l'énergie s'invite dans les politiques urbaines.....p.204

- Verdeil É., 2009, Electricité et territoires : un regard sur la crise libanaise, *Revue Tiers Monde*, 2009, vol. 198, p. 421-438.
- Verdeil É., 2011, Villes, énergie et développement durable en Jordanie : entre néolibéralisme et improbable décentralisation, in Barthel P.-A., Zaki L. (éd.), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée. Chercheurs et professionnels en dialogues*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 291-319.
- Verdeil É.. 2014. « The Energy of Revolts in Arab Cities: The Case of Jordan and Tunisia ». *Built Environment* 40 (1): 128-39.
- Verdeil É.. 2014. « The Contested Energy Future of Amman, Jordan: Between Promises of Alternative Energies and a Nuclear Venture ». *Urban Studies* 51 (7): 1520-36.

Le Liban : reconstruction, aménagement et géopolitique

Les travaux regroupés sous ce thème illustrent le foisonnement des réflexions et des travaux suscités par ma longue fréquentation du Liban. Si le thème de la reconstruction, objet de ma thèse de doctorat, constitue un élément central de ces travaux, aucun des deux livres publiés par l'IFPO ne l'aborde frontalement. Au contraire, ils représentent plutôt des approfondissements suscités et liés à la question de la reconstruction, mais qui ont leur propre autonomie. L'ouvrage sur les urbanistes de Beyrouth avant la guerre civile est une réponse à l'invocation régulière par les opposants à la reconstruction menée par Rafic Hariri au centre-ville de Beyrouth, qui invoquaient régulièrement et fortement le chéhabisme et ses politiques urbaines d'aménagement urbain, sans qu'un bilan en eut jamais été fait. Or, mon analyse montre que beaucoup d'idées et d'instruments de l'urbanisme d'après-guerre sont directement puisées dans cet héritage, même si elles sont reformulées et adaptés au nouveau contexte.

Deux des textes proposés dans cette sélection reviennent directement sur ces questions de reconstruction. L'originalité du premier, écrit avec Joe Nasr, tient dans le pluriel des reconstructions, qui propose justement de lire cette succession comme une série d'ajustements graduels plutôt que comme une rupture opposant le passé mythique au présent démonisé. Le deuxième revient sur la nouvelle reconstruction qu'a connue Beyrouth entre 2006 et 2012, dans la banlieue-sud de Beyrouth (le texte fut présenté lors d'un colloque célébrant l'achèvement de ce chantier). Il montre ses différences avec les épisodes précédents. Cette nouvelle reconstruction illustre une véritable rupture, qui se comprend dans un contexte géopolitique nouveau (suite à l'assassinat de Rafic Hariri, la guerre avec Israël, et l'affirmation politique du Hezbollah au Liban). Néanmoins, l'article propose une grille de lecture multicritères qui permet de nuancer cette opposition et de distinguer similarités et différences sur plusieurs plans d'analyse, notamment en articulant cultures urbanistiques et politiques.

L'article sur les territoires du vote, dont certains résultats sont repris dans l'Atlas du Liban, n'est pas directement lié aux questions de reconstruction mais en revanche, il propose une autre manière de cerner la construction par Rafic Hariri de son ancrage à Beyrouth, et par là même dans le Liban, après sa prise de contrôle de Solidere. Mais l'article a été remanié à la dernière minute parce que Hariri, qui allait obtenir une victoire électorale majeure, fut justement assassiné – une coïncidence qui n'est certes pas raison, mais qui ne laisse pas de troubler jusqu'à aujourd'hui. Ce travail symbolise en quelque sorte l'imbrication indémêlable entre (géo)politique et aménagement que l'Atlas du Liban, d'une manière parfois plus lisse, examine également.

Les territoires du vote au Liban

Éric Verdeil

Environnement Ville Société, UMR 5600, Lyon

Résumé.— L'actualité politique au Liban rend nécessaire un décryptage des enjeux du système électoral. Celui-ci a pour objectif la représentation des minorités confessionnelles en prenant pour référence leur répartition sur le territoire, telle que les listes électorales la déterminent. Or, ces territoires du vote ne correspondent plus à la répartition effective de la population bouleversée par un siècle de migrations et la guerre civile. Il en résulte une disjonction d'échelle entre le territoire du vote et le territoire de référence. Dans ce contexte, la capacité de mobilisation des réseaux politiques et la maîtrise de l'échelle territoriale à laquelle le vote s'exprime apparaissent comme des ressources essentielles aux mains des acteurs politiques.

Élections • Liban • Partis • Vie politique

Abstract.— **Electoral territories in Lebanon.**— In the current political turmoil in Lebanon, the electoral stakes are high and warrant assessment. The Lebanese electoral system aims to give proper representation to religious minorities. The electoral rolls are based on their territorial location. However, these electoral territories now differ greatly from the population distribution that can be observed on the ground after a century of migration and the civil war. This leads to a disconnection between the electoral territory and the actual country. Consequently, political networking and gerrymandering are key resources in the hands of decision makers.

Elections • Lebanon • Parties • Politics

Resumen.— **Los territorios del voto en el Líbano**— La actualidad política del Líbano necesita un desciframiento de los retos del sistema electoral. Este último tiene que representar a todas las minorías religiosas a partir de su repartición en el territorio, como lo determinan las listas electorales. Sin embargo estos territorios del voto no corresponden con la repartición efectiva de la población totalmente removida después de un siglo de migraciones y de la guerra civil. Resulta entonces una disyunción de escala entre el territorio del voto y el territorio de referencia. En este contexto, la capacidad de movilización de las redes políticas y el control de la escala territorial en la cual se expresa el voto, aparecen como recursos esenciales en las manos de los políticos.

Elecciones • Líbano • Partidos • Vida política

Introduction

Entre septembre 2004, lorsque Émile Lahoud a été reconduit pour trois ans dans son mandat de Président de la République libanaise, par un amendement constitutionnel exceptionnel à la suite d'une injonction syrienne, et fin avril 2005, lorsque le nouveau gouvernement de Najib Miqati a obtenu la confiance de la chambre, le Liban a traversé une profonde crise politique dont il sort bouleversé. Rafiq Hariri, assassiné le 14 février 2005, incarnait à lui seul la reconstruction du pays depuis la fin de la guerre et son rôle politique restait central. Une mobilisation populaire sans précédent, qui a culminé lors d'une manifestation énorme le 14 mars, combinée à une très intense pression internationale, a conduit au retrait de l'armée

et des services de renseignement syriens, présents depuis près de trente ans. Pour la première fois depuis les élections législatives de 1972, le pays s'apprête à voter, entre le 29 mai et le 19 juin, dégagé de la tutelle syrienne. Ce tournant démocratique est décisif pour l'avenir du pays, et justifie d'étudier le système électoral et ses enjeux.

Si la nouvelle configuration politique promet un certain renouvellement, la stabilité des règles du jeu électoral, qui ont été l'un des paramètres et des enjeux de la crise qui s'achève, justifie de prendre en considération les précédentes élections. Elles ont été l'objet de controverses tant à propos de diverses entorses aux règles démocratiques, qui vont de la fraude directe (bourrage des urnes, intimidation, achat de votes) à des immixtions étrangères, en particulier syriennes, dans la composition des listes de candidats (Bahout, 1993 ; Rougier, 1996 ; Nassif, 2000), qu'au sujet de la loi électorale elle-même, jugée partielle. Néanmoins, l'intérêt d'étudier des « élections pas comme les autres » est largement admis par les spécialistes de science politique (Bussi, Badariotti, 2004).

Au Liban, la décision politique échappe en partie à la sanction des urnes, comme le montre la prorogation du mandat de l'actuel président. Mais les élections libanaises, même si elles ne sont qu'imparfaitement démocratiques, représentent un enjeu essentiel de la compétition politique et de la construction de la légitimité. Elles peuvent imposer des retournements d'alliance, comme en 2000, lorsque Hariri, vainqueur des élections, était redevenu président du Conseil. C'est encore plus vrai pour la période qui s'ouvre.

Le système politique libanais repose sur un compromis entre les grandes communautés confessionnelles pour l'attribution des principales fonctions politiques que sont la présidence de la République, la présidence du Conseil des ministres et la présidence du Parlement. Plus généralement, les postes de députés et les principales fonctions administratives sont attribuées suivant une répartition confessionnelle, parfois explicite comme les postes de députés, parfois tacite comme pour les trois présidences dévolues selon un pacte non-écrit. Dans un pays qui ne compte pas moins de 17 communautés, l'offre politique n'est cependant pas structurée uniquement, ni peut-être principalement, par les clivages confessionnels. Le cloisonnement régional du pays, le rôle des familles et des tribus, ainsi que les partis doivent aussi être pris en compte. Le système électoral libanais reflète le compromis entre les confessions en s'efforçant de garantir la représentation de la diversité confessionnelle et régionale, à l'échelle de circonscriptions qui sont généralement les *cazas*, unités administratives équivalentes aux cantons. Les députés représentent à la fois des électeurs d'une confession et d'un *caza*, mais ils sont généralement élus dans le cadre d'une circonscription plus large. Ainsi, les députés sont toujours dépendants d'un vote pluri-communautaire.

L'objet de cet article¹ n'est pas d'analyser un vote particulier mais de réfléchir aux aspects géographiques du vote au Liban, à partir des données du système électoral : les listes électorales et les délimitations des circonscriptions. On peut définir la géographie électorale comme « la cartographie des résultats électoraux et la confrontation avec des variables supposées explicatives » (Bussi, Badariotti, 2004). Il est alors nécessaire de s'interroger sur la nature des confrontations possibles et sur leur valeur explicative. Or, dans un pays marqué par les migrations internes dramatiques de la guerre et par une émigration séculaire, le mode de constitution des listes électorales conduit à une disjonction forte entre la population officiellement enregistrée et la population résidente.

Avant d'étudier la géographie électorale du Liban, il convient donc de conduire une réflexion sur les territoires de référence du politique et les formes spatiales de la mobilisation politique. En ce sens, d'ailleurs, le Liban n'est qu'un cas extrême d'une « interspatialité » qui affecte le lien démocratique entre un individu et un territoire, en raison de la mobilité des individus qui caractérise notre époque (Lévy, 1994).

L'organisation du système électoral dans sa finalité de représentation des groupes confessionnels est ici analysée, puis confrontée à la nouvelle géographie de la population du Liban. On verra comment acteurs sociaux et politiques s'accommodent de la disjonction entre le territoire du vote et les territoires du quotidien, voire l'instrumentalisent. C'est ce qu'illustrent notamment les débats sur le système électoral, qui constituent l'une des clés de lecture de la crise récente.

Un système électoral de représentation des minorités confessionnelles

Les listes électorales comme source

L'appareil statistique au Liban se caractérise par un extrême dénuement. Dès avant la guerre, en dépit des tentatives pour le développer, il se distinguait par sa modestie, signe de la méfiance que la classe politique entretenait à l'égard de données susceptibles de remettre en cause les compromis politiques tirant leur fondement des résultats du recensement de 1932 (Kasparian, 1994). La guerre a entraîné une dramatique désorganisation et la perte de savoir-faire et de données. La reconstruction erratique de l'administration n'a guère amélioré sa performance.

Pour autant, l'accès aux données électorales est relativement aisé. On peut obtenir l'intégralité des listes électorales sur support informatique auprès du ministère de l'Intérieur². Celles-ci sont abondamment étudiées et commentées lors des élections par les partis politiques et les candidats, et leurs « machines électorales »³.

Ces listes constituent aussi une source fort riche pour approcher la composition et la distribution officielle de la population, du moins de la population majeure, âgée de plus de 21 ans. Les informations détaillées qu'elles contiennent, électeur par électeur, permettent des analyses très diverses, en termes démographiques, sociologiques ou même, pour des ethnolinguistes, du point de vue patronymique.

Pour les géographes qui se sont intéressés au Liban, la question de la répartition confessionnelle de la population a représenté un point de passage obligé pour décrire une société multiconfessionnelle. Les études d'Étienne de Vaumas, fondées sur l'analyse du recensement unique de 1932 et de l'estimation de la population de 1943, sont un modèle du genre (Vaumas, 1953, 1955). Dans cette perspective, l'utilisation des listes électorales, considérées comme source officielle, est très instructive, même s'il convient d'en cerner les limites de validité. Parmi les problèmes posés, il faut immédiatement en souligner trois.

Les Libanais sont inscrits à l'état civil et, dès leur majorité, sur les listes électorales de leur village d'origine et non de leur lieu de résidence habituel. Ce village d'origine a été fixé, pour l'essentiel, durant le Mandat français, en particulier à l'occasion du dénombrement de 1924 et du recensement de 1932 (Maktabi, 1999). Dès cette époque, de nombreuses personnes qui n'habitaient plus en permanence dans leur village, en raison de l'exode rural ou d'une émigration plus ou moins définitive, ont eu la possibilité de s'y faire recenser. Les émigrés peuvent rester inscrits et inscrire leurs descendants (mais tous ne le font pas — combien de temps des émigrés définitifs restent-ils libanais ? voilà bien une question controversée). Ainsi, l'état civil enregistre une population en partie absente du village, et parfois même absente du pays. Enfin, troisième problème qui résulte à la fois de ces modalités d'enregistrement et de la désorganisation administrative due à la guerre, la mise à jour de ces listes électorales est difficile, et cause toute sorte de contestations lors des élections (Bahout, 1993).

Avant de revenir à ce décalage entre inscrits et résidents, l'exploitation des listes électorales permet de dessiner une carte « officielle » des confessions libanaises. Cette

Tableau 1. La confession des inscrits sur les listes électorales

Confession	Nombre d'inscrits	%
Alaouites	18 491	0,7
Arméniens-catholiques	19 392	0,7
Arméniens-orthodoxes	89 649	3,4
Assyriens	2 120	0,1
Chaldéens	2 893	0,1
Chiïtes	638 313	24,1
Coptes	83	0,0
Druzes	151 971	5,7
Grecs-catholiques	146 644	5,5
Grecs-orthodoxes	226 488	8,5
Juifs	5 956	0,2
Latins	11 333	0,4
Maronites	606 553	22,9
Protestants	18 230	0,7
Sans confession	11 762	0,4
Sunnites	674 571	25,4
Syriens catholiques	10 076	0,4
Syriens orthodoxes	14 596	0,6
Total	2 649 121	100,0

Source : Ministère de l'Intérieur/Moukhtar, 2000

carte (pour le choix d'une échelle de représentation voir [annexe 1](#)) est à la base de la répartition régionale des députés (Ghossain, 1998).

La cartographie du fait confessionnel : la mosaïque libanaise

Sur les listes électorales, la population est répartie entre 17 confessions et une catégorie autres confessions⁴ (qui n'est pas prise en compte dans le [tableau 1](#)). La source brute révèle quelques incohérences ou surprises : ainsi de la population juive, de l'ordre de 6 000 individus, alors que, de notoriété publique, il n'en reste que quelques familles au Liban, ou de la présence de 83 coptes, chiffre peut-être minoré ; par ailleurs, la mention de la confession est absente ou incompréhensible pour un nombre non négligeable d'enregistrements, de l'ordre de 3,3 % sur un total de 2 740 602 individus.

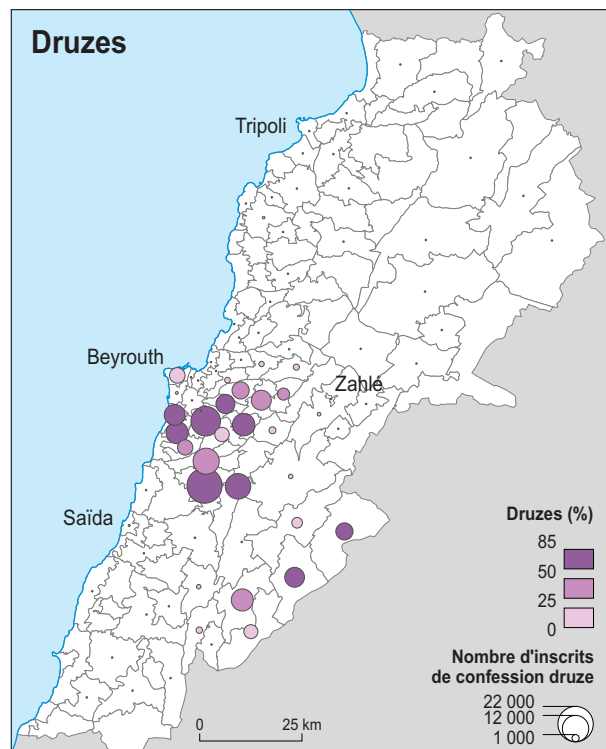
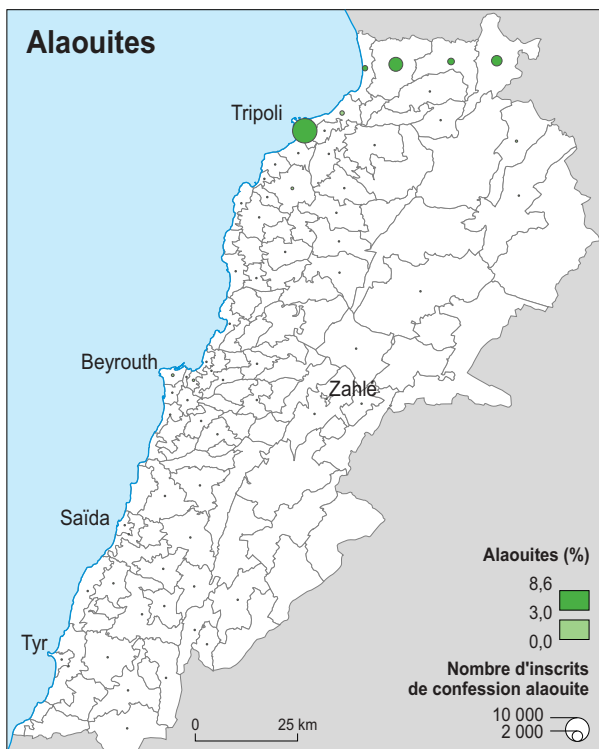
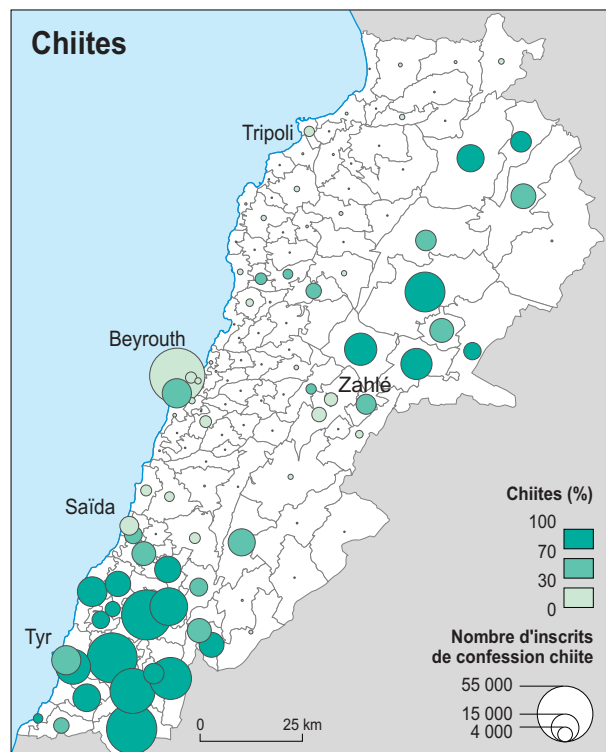
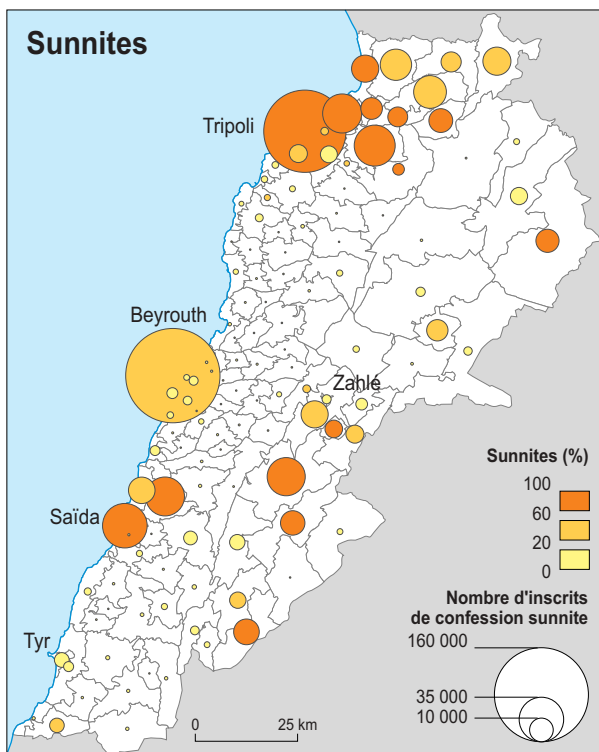
Les cartes ([fig. 1](#)) soulignent, selon le critère de l'inscription sur les listes électorales, les très forts contrastes de l'implantation géographique des groupes confessionnels. Cette géographie des communautés confessionnelles est héritée des transformations terri-

toriales de la fin de l'Empire ottoman, avec par exemple la croissance de Beyrouth et les mouvements de population qui l'ont accompagnée (migrations des chrétiens de la Montagne vers la capitale, installation des Arméniens) (Planhol, 1997 ; Vaumas, 1953, 1955).

Outre la spécialisation régionale affirmée de la plupart d'entre eux, on peut distinguer des groupes confessionnels localement dominants voire exclusifs, comme les sunnites, les maronites, les chiïtes, ou plus ponctuellement, les orthodoxes ou les druzes, et des groupes constamment minoritaires. Toutefois, selon les régions, une confession du premier groupe peut très bien se trouver en situation minoritaire.

Les [sunnites](#) sont très présents dans les grandes villes, et sont en particulier nettement majoritaires à Saïda et Tripoli, tout en formant le premier groupe confessionnel à Beyrouth. Dans l'espace rural, les sunnites sont surtout dans les régions septentrionales du Akkar et du Dennyé, ainsi que dans la Bekaa sud et l'Iqlim al-Kharroub, au nord-est de Saïda, où ils occupent des positions majoritaires. Les [chiïtes](#) sont très concentrés dans le Sud (Jabal 'Amil) et dans la Bekaa nord, où ils sont en position parfois exclusive. Ils sont traditionnellement presque absents des villes, tout en ayant une communauté minoritaire à Beyrouth et dans sa banlieue. Des communautés minoritaires sont implantées dans la région de Jbeil et en Bekaa centrale. Le peuplement [druze](#) se concentre dans le Mont-Liban sud (Chouf et région de 'Aley) ainsi que les piémonts de l'Hermon. Il est parfois fortement dominant et ailleurs plus mélangé. Les [alaouites](#) forment, au Nord du Liban, de petits groupes minoritaires situés dans la continuité géographique de leur principal foyer communautaire, le Jabal Ansarieh, en Syrie.

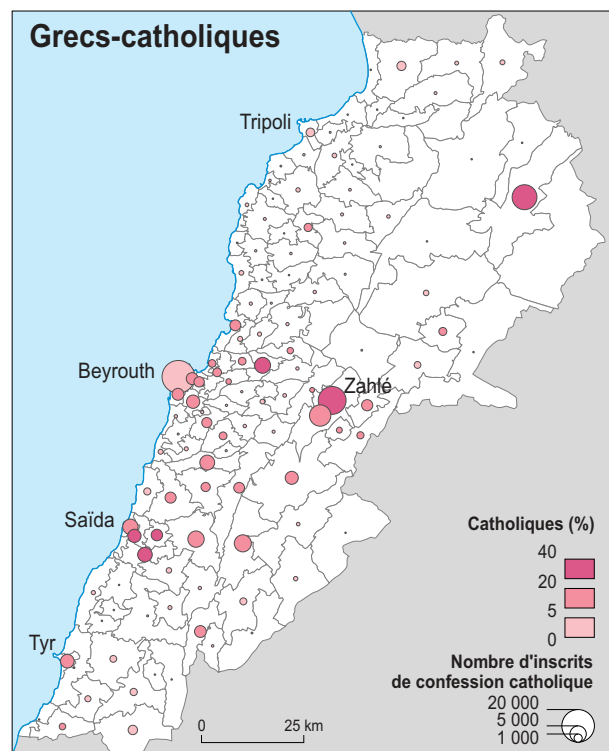
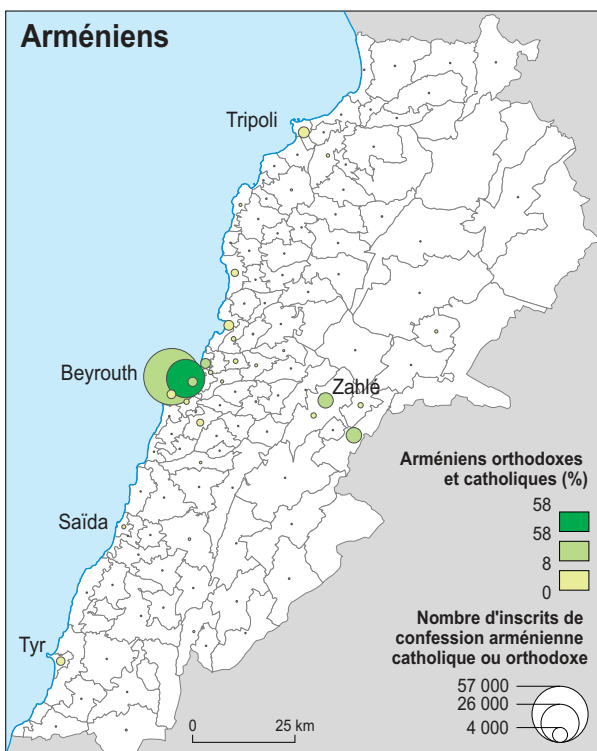
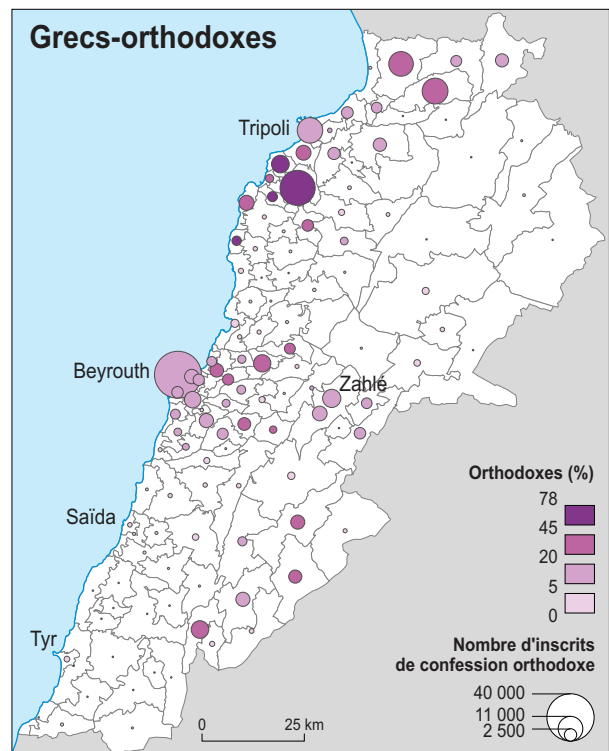
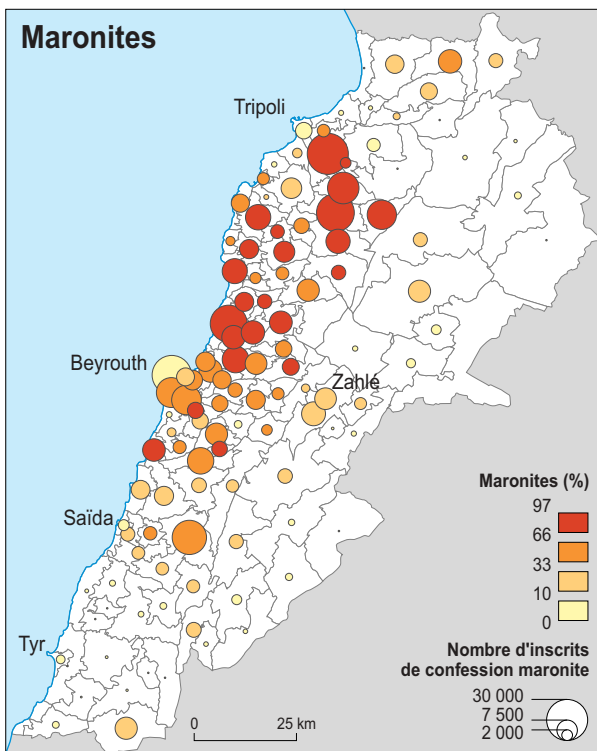
Les communautés chrétiennes présentent également une forte concentration géographique. Les [maronites](#) sont très implantés sur le versant occidental du Mont-Liban. Majoritaires dans le Nord du Mont-Liban, du Kesrouan à la région de Zghorta, ils sont le plus souvent en situation de mixité dans la partie sud, avec des chiïtes (Sud, Jbeil), des druzes (Chouf, Aley, Metn) ou des orthodoxes (Metn, Koura). Les grecs-orthodoxes et les grecs-



La taille des cercles représentant l'effectif des inscrits suit la même échelle pour toutes les confessions. La discrétisation est en revanche spécifique à chaque groupe, en fonction de sa distribution statistique. Cartes réalisées avec philcarto <http://perso.club-internet.fr/philgeo>

1a. La répartition des électeurs par confession : les musulmans

catholiques sont en général en position minoritaire dans des implantations qui ne se recouvrent pas complètement. Les **grecs-orthodoxes** comptent ainsi traditionnellement de fortes communautés dans les grandes villes littorales de Tripoli et Beyrouth. Dans l'espace rural, ils sont en situation de mixité dans le Metn et le Mont-Liban central, ainsi que dans le



La taille des cercles représentant l'effectif des inscrits suit la même échelle pour toutes les confessions. La discrétisation est en revanche spécifique à chaque groupe, en fonction de sa distribution statistique.

Cartes réalisées avec philcarto <http://perso.club-internet.fr/philgeo>

1b. La répartition des électeurs par confession : les chrétiens

Sud-Est du pays, dans la Bekaa centrale et dans les plateaux du Akkar. Ils ne sont majoritaires que dans la Koura, au sud de Tripoli. Les **grecs-catholiques** sont présents, minoritaires, dans les villes de Zahlé, Saïda et Tyr, et plus modestement à Beyrouth. Sinon, ils sont disséminés dans le Sud du Mont-Liban et la Bekaa centrale, ainsi que dans le Nord de la Bekaa. Les deux communautés **arméniennes**, **orthodoxe** et **catholique**, sont

concentrées à Beyrouth et dans sa banlieue est, ainsi que dans la Bekaa centrale, depuis leur arrivée d'Anatolie. Les autres communautés chrétiennes, dont les positions n'ont pas été cartographiées, sont surtout à Beyrouth et dans le Mont-Liban central ou la Bekaa centrale.

La représentation politique entre le territoire et la confession

Cette géographie confessionnelle fonde la répartition des députés libanais dans les circonscriptions qu'illustre la carte suivante (fig. 2). La particularité du système est que l'échelle de la représentation politique ne correspond pas à celle de l'élection.

Au Liban, les 128 députés représentent des circonscriptions qui correspondent, en majorité, à des *cazas*. Les députés sont répartis par confession en fonction de la distribution communautaire dans chacune des circonscriptions. Ainsi, la circonscription de Jbeil est représentée par deux maronites et un chiite. Dans quelques cas, la circonscription de représentation correspond à deux *cazas*, comme à Baalbek-Hermel dans la Bekaa ou Marjayoun-Hasbaya, dans la *mohafaza* de Nabatiyeh. À Beyrouth et à Saïda, le *caza* est divisé en plusieurs circonscriptions. Ainsi, Saïda-ville est représentée par deux députés sunnites, alors que Zahrani a deux députés chiites et un député grec-catholique.

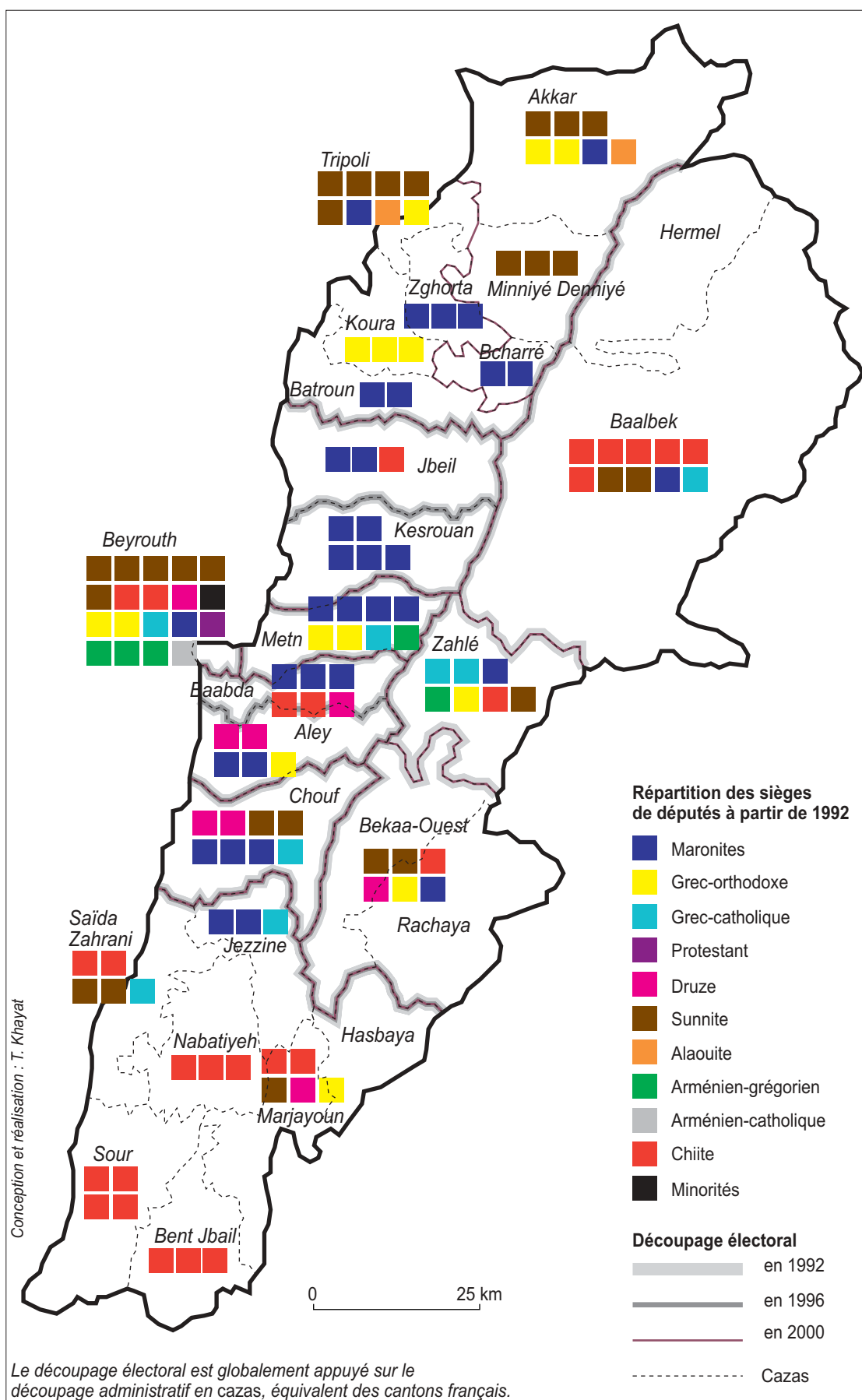
Le scrutin est majoritaire : sont élus les candidats rassemblant le plus de voix dans chaque confession pour laquelle un poste de député est offert. Un seul bulletin portant les noms des candidats soutenus est glissé dans l'urne. Le système favorise la constitution de listes, que les électeurs ont néanmoins la liberté d'amender, en biffant et en ajoutant des noms, pratique connue sous le nom de panachage. En outre, tous les électeurs, quelle que soit leur confession, votent pour tous les postes de députés à pourvoir.

À l'échelle locale, la représentation s'efforce donc de refléter le poids des principaux groupes confessionnels. En revanche, à l'échelle nationale, la représentation politique ne se veut pas proportionnelle : la répartition globale des députés par confession repose sur le principe d'une égalité du nombre des députés chrétiens et musulmans. Les accords de Taef en 1989, qui ont mis fin à la guerre civile, et les lois électorales de 1991-1992 ont permis un compromis sur le plan de la représentation politique (Bahout, 1993). Ils ont fixé le nombre de députés à 128, contre 99 avant guerre — les chrétiens bénéficiaient alors d'une supériorité numérique de l'ordre de 6 chrétiens pour 5 musulmans, héritage des résultats du recensement de 1932. Désormais, le parlement compte 64 députés chrétiens et 64 musulmans. Ce souci d'équilibre marque aussi le rapport entre sunnites et chiites, dont la représentation est égale (27 députés) et proche de celle des maronites (34 sièges au total).

Le système est conçu pour assurer une bonne représentation des minorités, à la fois localement et au niveau national. Il s'agit notamment de préserver les intérêts des chrétiens, qui font la spécificité du Liban dans le Moyen-Orient arabe. Ces derniers sont désormais moins nombreux, en raison d'une émigration plus ancienne et définitive pour une partie des exilés et d'une transition démographique plus précoce.

Ce principe de représentation « équitable » au bénéfice des minorités crée des distorsions dans la représentativité des députés en fonction de leur confession et de leur circonscription. Le nombre de députés par rapport aux inscrits par *caza* (fig. 3) varie dans une proportion d'environ 1 à 2. Un tel écart n'est pas particulièrement choquant par rapport à diverses situations de par le monde. En France, pour les élections législatives, ce rapport est de 1 à 4,5 (Bussi, Badariotti, 2004). Globalement, les régions sous-représentées sont plutôt des régions musulmanes périphériques, comme le *caza* de Miniyeh-Denniyeh ou le Sud chiite, mais il existe aussi des régions chrétiennes mal représentées, comme celle de Batroun.

L'impératif de la représentation des minorités conduit à une distorsion bien plus manifeste du point de vue de la représentation communautaire (tabl. 2). Le nombre moyen d'inscrits



2. L'appartenance confessionnelle des députés libanais

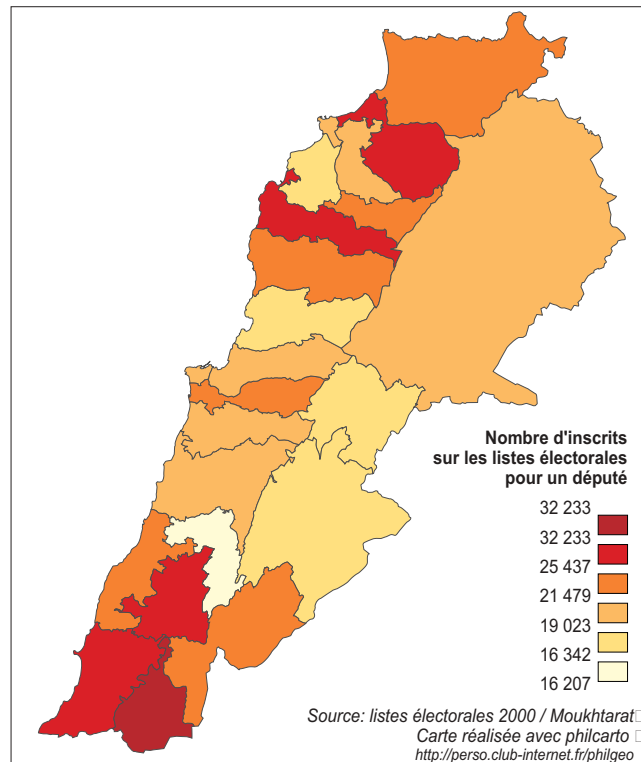
appartenant à la même confession pour un député de cette confession varie ainsi dans un rapport de 1 à 6. Les alaouites, dont la représentation a doublé depuis la guerre, bénéficient du ratio le plus avantageux. La famille Assad, au pouvoir en Syrie, étant de confession alaouite, cet avantage n'est pas sans signification politique. À l'inverse, un seul député représente les « minorités⁵ », avec le ratio le plus faible. Pour le reste, les chrétiens, hormis ces minorités, sont mieux représentés que les musulmans, ce qui dérive du principe du nombre égal de députés alors que les inscrits musulmans sont plus nombreux que les chrétiens. D'un *caza* à l'autre, les variations sont également non négligeables : l'amplitude maximale est atteinte pour les maronites et les druzes, avec des rapports de l'ordre de 1 à 6.

La représentation territoriale s'effectue donc sur une base qui, sans être proportionnelle, n'est pas fortement déséquilibrée. En revanche, l'impératif de la garantie des intérêts des minorités confessionnelles se traduit, globalement, par une représentation non proportionnelle des députés au bénéfice des principales communautés chrétiennes.

Pour contrebalancer cette valorisation du fait minoritaire et éviter les surenchères identitaires, potentiellement belligènes ou extrémistes, l'accord de Taef a dissocié l'échelle de la représentation de celle de l'élection. Il a prévu que ce n'est pas dans le

cadre des *cazas*, ou « petites circonscriptions », généralement assez homogènes sur le plan confessionnel, que les députés seraient élus, mais dans un cadre plus large, théoriquement celui des *mohafazas*. Cela implique qu'un député ne peut être élu qu'avec l'appui d'un électorat pluri-communautaire.

Pour qu'il n'y ait pas de trop grosses circonscriptions, l'accord appelait à augmenter le nombre de *mohafazas* qui, de six à l'époque, est passé à huit en 2003 (fig. 4). Ainsi, lors des précédentes élections législatives (en 2000), un

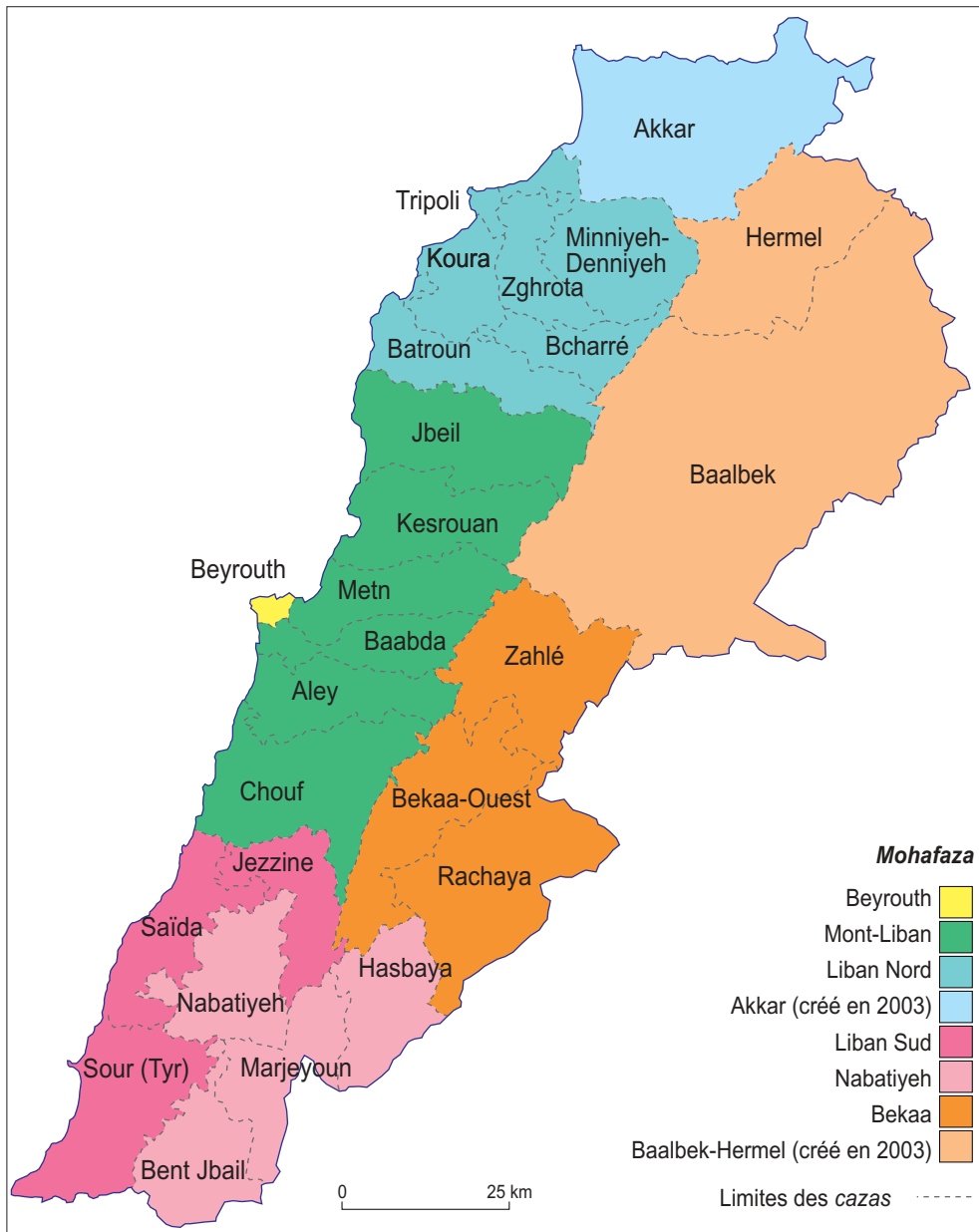


3. La représentativité des députés en fonction des inscrits

Tableau 2. La représentativité des députés libanais selon la confession

Confessions	Députés	Nombre moyen de coreligionnaires pour un député	Nombre maximum de coreligionnaires pour un député par caza	Nombre minimum de coreligionnaires pour un député par caza
Greco-orthodoxes	14	16 178	19 669	9 367
Arméniens-grégoriens	5	17 930	24 477	7 829
Arméniens-catholiques	1	19 392	8 786	8 786
Protestants	1	18 230	7 294	7 294
Greco-catholiques	8	18 331	19 033	7 320
Maronites	34	17 840	27 375	4 883
Druzes	8	18 996	24 948	4 315
Sunnites	27	24 984	32 164	13 738
Chiïtes	27	23 641	30 234	7 993
Alaouites	2	9 246	10 621	6 727
Minorités	1	58 819	28 495	28 495
Total	128	20 696	32 233	16 207

Source : calcul d'après les listes électorales de l'année 2000



4. Mohafazas et cazas

député de la Bekaa n'a pas été élu seulement par les électeurs de son *caza* mais aussi par ceux de tous les *cazas* de la circonscription (fig. 2). Les députés doivent ainsi faire campagne auprès de l'ensemble de l'électorat. Toutefois, loin d'être gravé dans le marbre, ce principe a fait l'objet d'une application variable lors de chaque consultation. Avant d'y revenir, il faut s'attacher au soutien dont bénéficie ce système électoral, alors que les migrations ont rendu illusoire l'image de la population libanaise que proposent les listes électorales.

Listes électorales et population résidente. Liban légal et Liban réel

En l'absence de recensement, l'estimation de la population résidente au Liban est particulièrement problématique (voir annexe 2). En tout état de cause, la comparaison entre l'estimation de la population âgée de plus de 20 ans (données d'une enquête USJ de 2001) et les listes électorales de l'année 2000 fait ressortir un décalage de plus de 200 000 personnes. Par delà l'incertitude des estimations, cet écart est largement imputable à l'émigration.

En prenant pour référence la population libanaise estimée en 1997, il est possible de calculer une estimation de la population locale à l'échelle des 122 régions (voir [annexe 3](#)). On peut alors établir à cette échelle une carte du ratio de la population résidente sur la population inscrite ([fig. 5](#)).

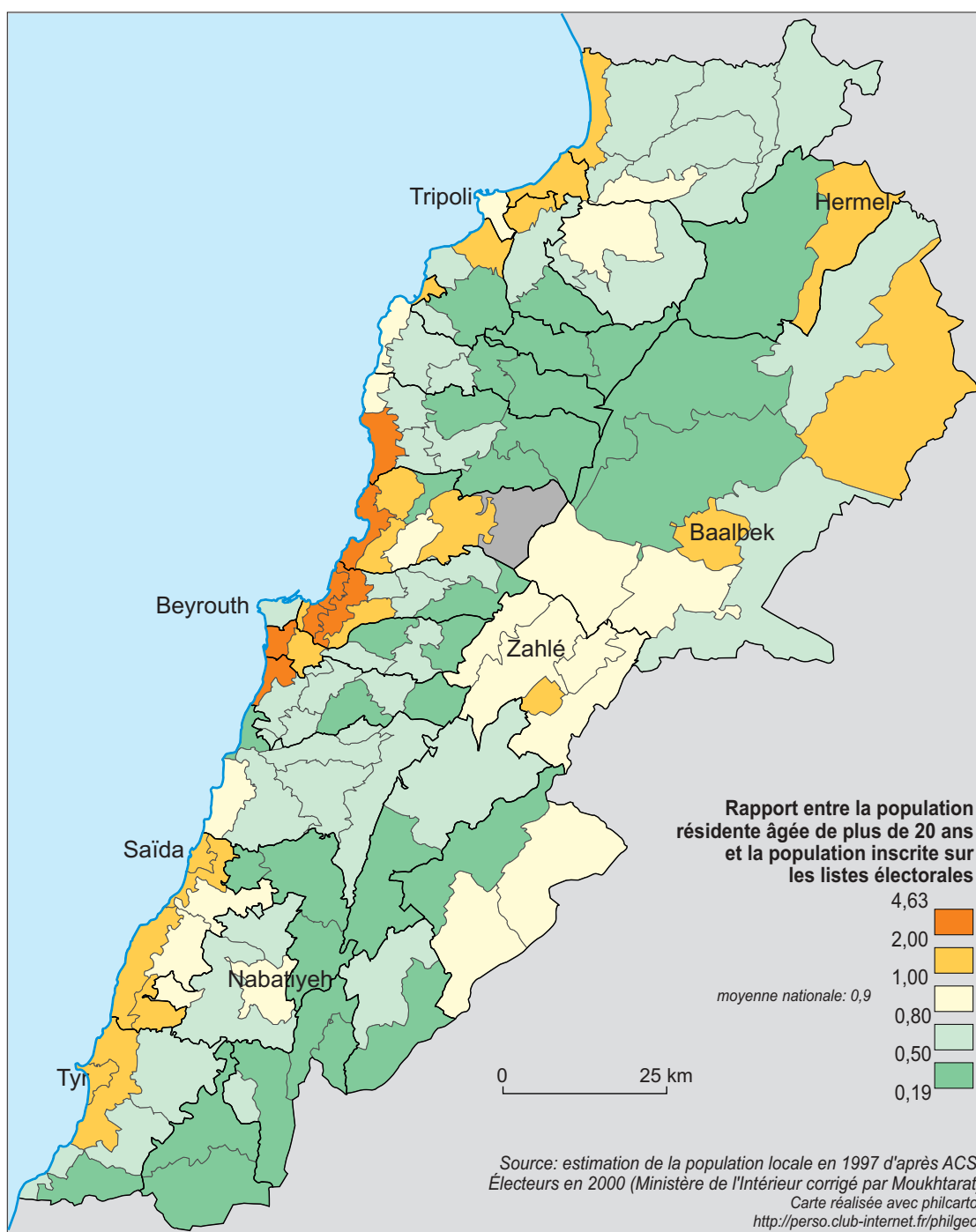
Avec toutes les précautions nécessaires liées à l'incertitude entourant les données utilisées, la carte montre que le décalage entre population résidente et électeurs n'est pas seulement une conséquence de l'émigration mais plus globalement des mouvements de population extrêmement massifs et variés depuis l'époque du Mandat. Deux grands types de migrations se sont succédé. C'est d'abord l'exode rural vers Beyrouth, et à un degré moindre vers les autres grandes villes du pays (surtout Tripoli) ; ce type de mouvement est essentiel jusqu'au déclenchement de la guerre civile en 1975. Puis, les déplacements de population, en grande partie forcés, ont été fort nombreux et ont concerné, de manière définitive, environ un tiers de la population libanaise (Kasparian, Beaudoin, 1995). Il s'en est suivi l'homogénéisation confessionnelle du territoire en fonction des lignes de démarcation. Par ailleurs, la croissance de la zone centrale a été moins rapide que celle des régions périphériques (CDR, 2003) : l'attraction de Beyrouth, largement touchée par les combats, a faibli. Dans les années d'après-guerre, les informations sur les déplacements de la population et sur d'éventuels retours sont très lacunaires et il est prématuré d'avancer un bilan.

Le résultat de ces mouvements successifs apparaît nettement sur la carte ([fig. 5](#)). Les régions en vert, autrement dit celles dont la population inscrite est supérieure à la population résidente, sont principalement les zones rurales et de hautes montagnes. Les régions de la frontière avec Israël sont particulièrement affectées par l'exode, de même que la région de Jezzine, occupée par la milice à la solde des Israéliens jusqu'en 1999.

Les régions bénéficiaires des migrations intérieures sont principalement les régions urbaines, situées sur le littoral (Saïda, Tyr, Sarafand, Jounieh, Jbeil, Minieh, région de Nahr el-Bared) ou dans l'intérieur, comme Baalbek ou Hermel. Concernant les régions littorales, la part des camps palestiniens à Tyr et ses environs, à Saïda et à Nahr el-Bared doit être soulignée (les logements des camps sont inclus dans le calcul qui aboutit à la population résidente).

Beyrouth apparaît dans la catégorie des zones déficitaires. Situation étrange en apparence, puisque la ville est le réceptacle de l'exode rural depuis un siècle. Deux explications se complètent ici. La population inscrite dans la capitale compte plusieurs communautés particulièrement touchées par l'émigration : les Arméniens, les protestants, la quasi-totalité des juifs. En outre, la ville de Beyrouth connaît, depuis environ 1970, une baisse de sa population, par desserrement (baisse de la taille moyenne des ménages) et par fuite vers la banlieue, notamment à cause des destructions de la guerre qui ont affecté environ 15 % des immeubles. En revanche, dans les banlieues de la capitale, la sur-représentation de la population résidente par rapport à la population inscrite n'a rien pour étonner. C'est là d'ailleurs que les écarts sont les plus forts, avec un rapport de 4,6 résidents pour un inscrit dans la banlieue sud de Beyrouth, principale région d'émigration de la population chiite du Sud et de la Bekaa.

Tripoli, Nabatiyeh ou encore la Bekaa centrale se trouvent dans une situation intermédiaire, avec un rapport proche de la moyenne. Pour Tripoli, il faut sans doute mettre en balance les migrations depuis son arrière-pays (Akkar, Dennyeh) avec les départs forcés de chrétiens pendant la guerre et avec l'émigration. Nabatiyeh est historiquement une grande région d'exode rural et d'émigration, mais la guerre l'a transformée aussi en refuge pour des déplacés de régions plus exposées. Un raisonnement similaire vaut pour la Bekaa centrale : même si Zahlé et sa banlieue ont connu une forte croissance démographique et spatiale, l'émigration, notamment celle des chrétiens, a été forte.



5. Population résidente et population des listes électorales

Principe d'interprétation de la carte. Une région affectée d'une valeur inférieure à 1 est principalement un lieu d'émigration. Inversement, une région dont le ratio est supérieur à 1 peut être considérée comme globalement réceptrice de population allochtone (en réalité, la moyenne nationale s'établit à 0,9 en raison de l'émigration externe). En revanche, une valeur proche de l'équilibre indique que la population résidente correspond à la population inscrite ; mais il est possible que la région ait été le lieu d'intenses mouvements contradictoires d'arrivées et de départs qui s'équilibrent. La valeur de cet indicateur est également tributaire des réserves plus générales que l'on peut avoir à l'égard de la population inscrite et en particulier des distorsions qu'introduit l'émigration vers l'étranger (sous-déclaration des morts et des naissances).

Les justifications du système électoral

Dans ces conditions, force est de constater le décalage entre le pays « réel » et le pays « légal ». À vrai dire, même si, à notre connaissance, aucun travail n'a jamais été entrepris pour mesurer avec « précision » ces décalages, cette situation est bien connue au Liban et les arguments pour la justifier ne manquent pas. Deux reviennent le plus souvent.

Le premier a trait au traumatisme de la guerre, notamment à « l'épuration confessionnelle » mise en œuvre par diverses forces durant le conflit. Le compromis qui a permis le retour de la paix ne pouvait avaliser les déplacements forcés qui s'étaient produits, ni pour autant, dans l'immédiat, accomplir un retour à la situation d'avant-guerre. Le maintien de la carte politique et électorale d'avant-guerre incarne ce compromis : les déplacés peuvent en théorie continuer à élire, dans leur région d'origine, un député qui les représente. Depuis la fin de la guerre, la question des déplacés est devenue un thème central de l'action politique. Celle-ci a pour objectif officiel, largement consensuel, la réparation des déplacements forcés causés par la guerre, en subventionnant les retours, ou du moins les investissements dans la pierre des réfugiés dans leur village, tout en distribuant des compensations aux occupants illégaux des demeures des précédents. L'application de cette politique et la mesure de ses effets, en particulier sur les retours, restent à évaluer. Elles font l'objet de nombreuses polémiques. Les retours définitifs sont limités car les déplacés, une génération plus tard, ont refait leur vie ailleurs. En outre, l'économie des lieux d'origine est souvent totalement destructurée. Mais l'attachement des différentes communautés à leurs terroirs historiques reste une donnée fondamentale dans l'équation politique libanaise. La tournée pastorale du patriarche maronite en juillet 2001 dans le Sud du Liban, qui fut pour les chrétiens le lieu de massacres et d'exodes, affirma avec force cette revendication.

Un second argument permet de comprendre le maintien d'un système où les résidents doivent voter dans un lieu où ils n'habitent plus. La résidence permanente n'est qu'un critère parmi d'autres de l'ancrage en un lieu : les attaches familiales maintenues, la propriété foncière, l'estivage ou la visite en fin de semaine, si faciles dans un pays minuscule où tous les trajets vers les villages peuvent s'effectuer en moins d'une demi-journée, en constituent d'autres. Le roman *Learning English*, de Rachid al-Daïf (2002), illustre la force de ces liens. Le narrateur, un intellectuel qui vit à Beyrouth, apprend l'anglais, et cette démarche est pour lui une façon d'affirmer sa modernité, son appartenance au village global par opposition à son village d'origine situé dans la montagne libanaise. Mais voilà qu'à la suite de l'assassinat de son père dans une vendetta, et à son corps défendant, il se sent inexorablement aspiré dans le cycle terrible de la vengeance du sang. On ne saurait mieux suggérer à quel point la famille et la tribu ont barre sur les individus et imposent des liens dont il n'est guère aisé de se défaire. Les solidarités consenties ou contraintes qui attachent l'individu à son village se combinent. Le vote est l'un des moments où elles s'expriment. Il est ainsi bien souvent un choix collectif, orchestré à l'échelle de la famille, voire du village ou de la confession, plutôt qu'un choix individuel. Ces réalités sociologiques expliquent l'attachement à ce système électoral, objet d'un large consensus.

Le communautarisme et les territoires du politique

Ce décalage entre le lieu du vote et le lieu de résidence conduit à évoquer une disjonction des territoires du politique, au sens où l'expression territoriale du vote, dans la circonscription, renvoie à des réalités sociologiques et politiques qui se nouent à une autre échelle. Surtout, les solidarités familiales, villageoises, voire confessionnelles, relèvent autant d'une inscription territoriale que d'une logique de réseaux de relations et d'appartenance. Le vote est dépendant de l'expression de ces solidarités transterritoriales. En ce

sens, la territorialisation du politique au Liban peut être qualifiée de « virtuelle » (Khayat, 2001). L'une des ressources de la compétition politique réside alors dans la capacité de mobilisation de ces réseaux relationnels à une échelle qui dépasse la circonscription. Les pratiques des acteurs politiques pour contrôler le vote l'illustrent nettement.

Le jeu sur les listes électorales

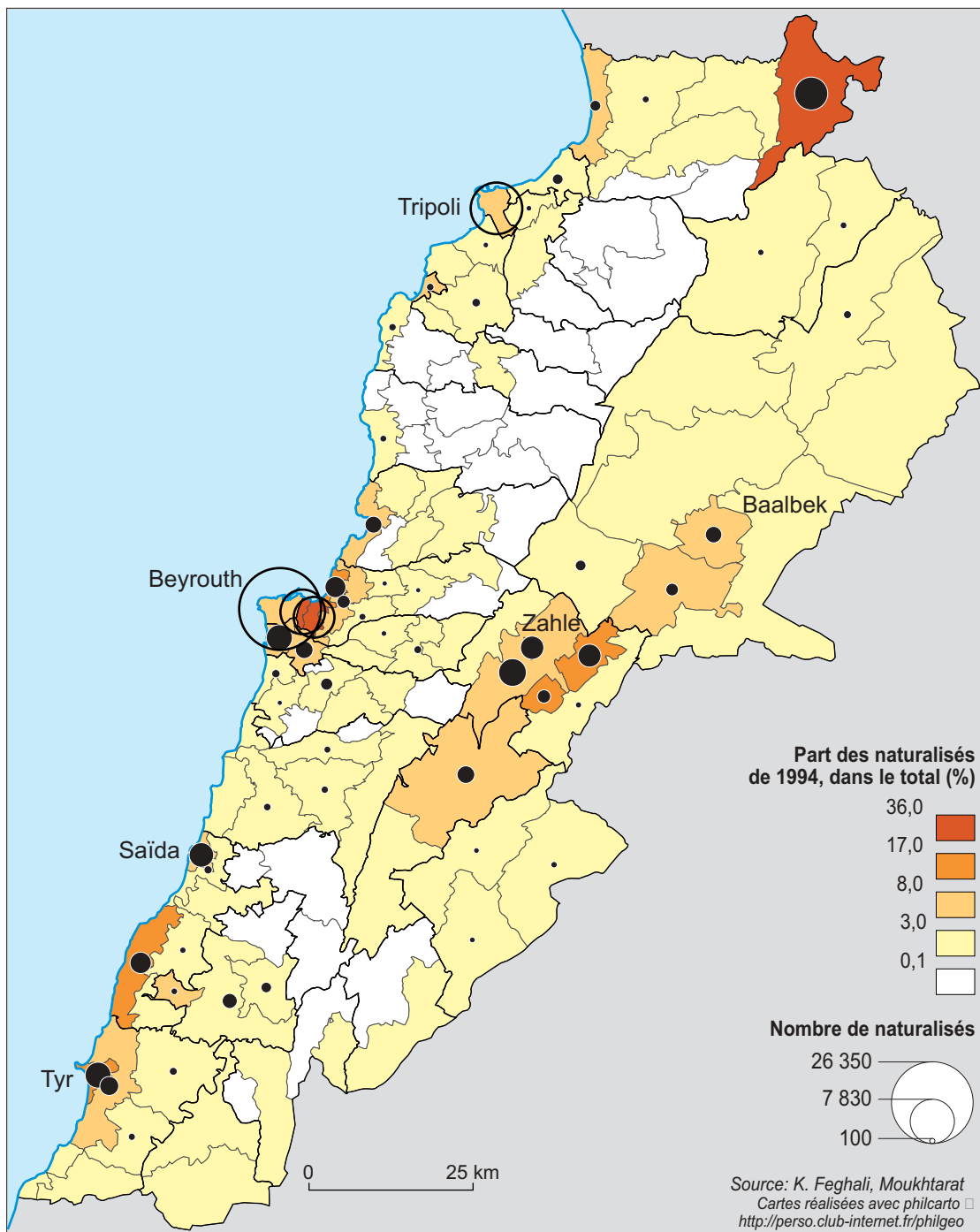
La composition des listes électorales est un élément crucial. En 1994, un décret de naturalisation d'environ 95 000 électeurs a été pris pour, en principe, apurer les situations litigieuses de populations nomades et apatrides (dont des Arméniens qui avaient quitté l'Anatolie pour la Syrie, notamment la région d'Alep, avant de migrer de nouveau vers le Liban, mais aussi des Kurdes). Il a suscité la polémique car il touchait aussi les Palestiniens, provoquant la crainte d'une partie de l'opinion, surtout chrétienne, qu'il ne favorise leur implantation plutôt que leur « retour » (en fait leur départ) (Peteet, 1996; Rougier, 2000). Par delà le problème de l'implantation, les naturalisés étaient en majorité musulmans, et le pouvoir a été soupçonné de vouloir affaiblir la population chrétienne. La répartition des nouveaux inscrits, en particulier les nomades, a également attisé la controverse car le lieu de résidence des nouveaux citoyens ne semble pas avoir toujours été le critère déterminant le village d'inscription. À chaque élection, les caciques locaux convoient en bus des « naturalisés » vers des bureaux de vote où ils sont inscrits, et où ils s'assurent de leur vote par une relation clientéliste (protection, achat du vote, accès aux services, tolérance des constructions).

La carte réalisée à partir des données sur ces naturalisés (fig. 6) est éloquente⁶. De nombreuses naturalisations ont eu lieu dans la région de Wadi Khaled, zone floue entre la Syrie et le Nord du Liban, longtemps délaissée par l'État, où sont installés d'anciens nomades. Au Liban-Sud et au nord de Tripoli, les naturalisations semblent correspondre à celles des Palestiniens. Tripoli et Beyrouth concentrent un grand nombre de naturalisés, pour une part sans doute des Arméniens. Dans la Bekaa, les naturalisations correspondent pour partie à celles de diverses confessions chrétiennes orientales, pour partie à celles d'anciens nomades.

Les chiffres les plus élevés en pourcentage (jusqu'à 35 % des inscrits) sont atteints dans la banlieue est de Beyrouth, dans le *caza* du Metn. Même si les communautés arméniennes et, plus largement, des syriaques et des chrétiens de nationalité syrienne y sont bien implantés, ces chiffres sont très élevés : une partie des naturalisés sont ici d'anciens nomades. Le Metn est l'une des régions où l'instrumentalisation du vote des nomades a été la plus manifeste et le principal bénéficiaire en a été Michel Murr, alors ministre de l'Intérieur, dans une région où l'opposition est généralement bien implantée. Cependant, en 2001, lors d'une élection partielle, la propre fille de Michel Murr y a subi une défaite rocambolesque, face à son oncle, Gabriel Murr. Ce dernier a finalement été invalidé, pour avoir bénéficié du soutien jugé illégal de sa propre chaîne de télévision. Cela montre que la manipulation des listes ne suffit pas : le pouvoir a aussi appelé en renfort une justice que les observateurs considèrent comme à sa botte.

Le jeu sur la taille des circonscriptions

Le jeu sur la taille des circonscriptions est une autre pratique qui permet de préserver des fiefs électoraux. On se rapproche ici de la classique manœuvre dite du *gerrymandering*, qui consiste à découper les circonscriptions électorales de manière avantageuse pour s'assurer d'une majorité (Bussi, Baddariotti, 2004). Cette question est la plus controversée



6. La carte des naturalisés

dans les débats politiques libanais (Messara, 2002 ; Khazen, 1998 ; Ghossain, 1998). L'enjeu est l'adéquation entre un potentiel électoral, lié à des réseaux particuliers (confessions, clientèle politique), et un échelon de représentation. Un tel potentiel peut être efficace à l'échelle du *caza*, voire de deux *cazas*, mais il sera affaibli dans une circonscription plus large. Le principe affirmé par les accords de Taef était de privilégier la *mohafaza*, mais dans les faits, les lois électorales successives n'ont cessé de modifier les circonscriptions en fonction des rapports de force du moment et de la région considérée, n'hésitant pas à mêler plusieurs configurations (fig. 2).

Il peut s'agir d'isoler un électorat spécifique dont on veut préserver l'expression politique. Par exemple, la petite circonscription du Chouf a plusieurs fois favorisé le leader druze

Walid Jounblat. Ce dernier, authentique représentant de ces grandes familles de notables qui dominent leur communauté depuis plusieurs générations, aurait été dépendant d'un électorat composite, incluant une majorité chrétienne et des chiites, à l'échelle de la *mohafaza* du Mont-Liban, qui aurait pu le mettre en échec.

Inversement, une grande circonscription a servi les desseins du leader du parti chiite Amal au Sud ou dans la Bekaa, grâce à un système de listes négociées avec ses alliés et obligés. Dans ces régions, les candidats chrétiens ne peuvent être élus que s'ils font alliance avec les partis chiites qui dominent l'électorat de la région. Globalement, il a été calculé qu'environ un tiers des députés chrétiens sont élus dans des circonscriptions où ils dépendent du vote musulman, alors qu'aucun député musulman ne se trouve dans ce cas (Khazen, 2003).

Autre cas de figure : pour les élections de 2000, le *caza* de Bcharré, de peuplement maronite, largement acquis à l'ancienne milice des Forces libanaises, a été rattaché aux *cazas* de Dennyé (sunnite) et Akkar (orthodoxes et sunnites y sont majoritaires), au mépris de la géographie et des réalités administratives : aucune route ne relie ces régions montagneuses séparées par des gorges profondes, et le *caza* de Miniyeh-Dennyeh a été scindé pour l'occasion (Bahout, 1993 ; Rougier, 1997 ; Nassif, 2000).

Un tel système place le communautarisme, au sens de rapports de force construits et perçus à l'échelle des communautés confessionnelles, au centre des pratiques politiques et le légitime (Picard, 1994). Autant qu'une solution au problème confessionnel, le système électoral et les pratiques politiques qu'il autorise en sont des moyens de construction et de reproduction.

La réforme électorale et l'assassinat de Rafiq Hariri

Entre septembre 2004 et février 2005 s'est dessinée la perspective d'une réforme électorale majeure, que l'assassinat de Rafiq Hariri pourrait remettre en cause, mais qui précisément lui donne sens. Trois éléments de contexte éclairent le débat sur la nouvelle loi électorale.

Le premier est la prorogation du mandat du président Lahoud pour trois ans, imposée par la Syrie et votée par le Parlement libanais en septembre 2004. Rafiq Hariri a été contraint d'accepter que son adversaire le plus acharné soit reconduit et a même rendu cela possible, grâce au vote favorable de son groupe parlementaire. Il a ensuite présenté sa démission.

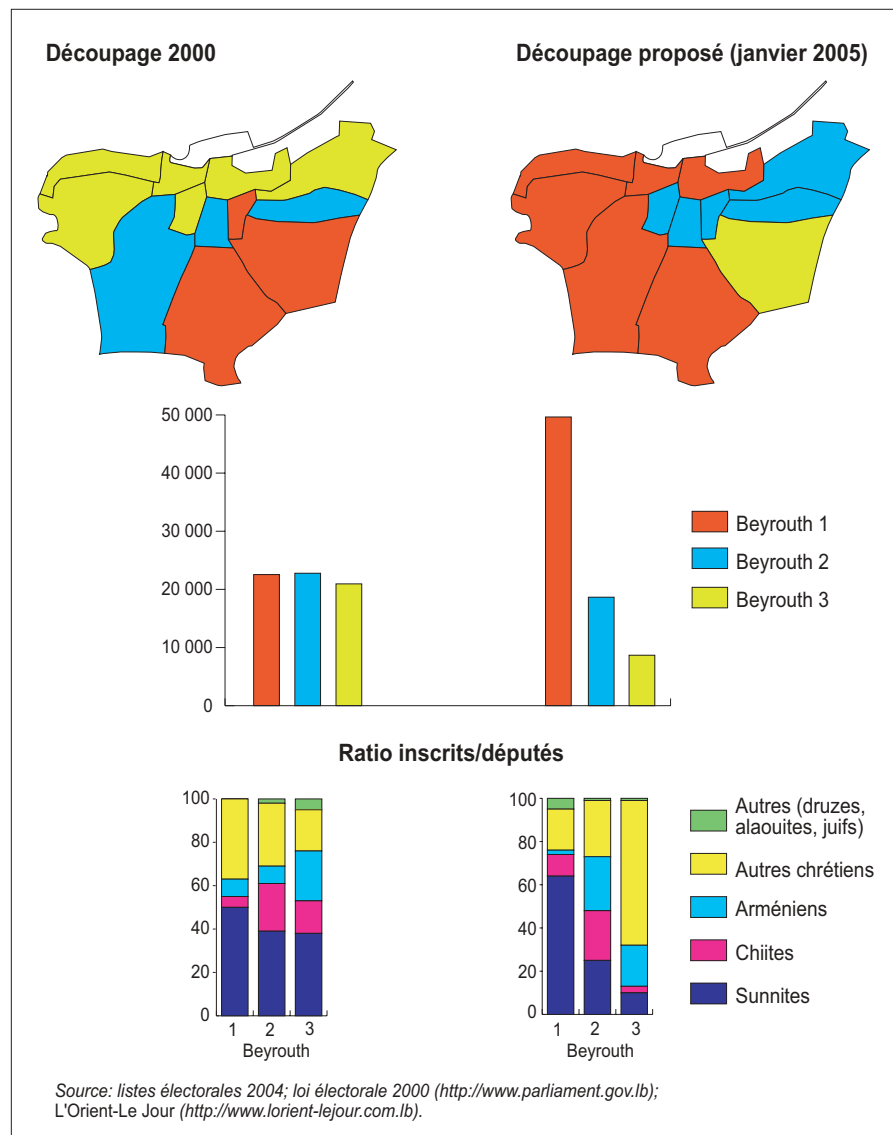
Cette décision a provoqué une forte réaction internationale. Les États-Unis et la France ont inspiré le vote de la résolution n° 1559 des Nations unies exigeant la cessation de l'ingérence de la Syrie au Liban et son retrait de ce pays.

L'opposition au régime s'est trouvée renforcée par ces développements. Traditionnellement réduite aux courants chrétiens, eux-mêmes souvent divisés, elle s'est élargie et unifiée. Un vaste front s'est constitué, qui regroupe le leader druze Walid Jounblat, quelques députés musulmans et les groupes unis de l'opposition chrétienne. Une alliance électorale avec les forces de Rafiq Hariri était en passe d'être négociée. Sa réalisation et une victoire électorale de cette coalition auraient pu conduire à une remise en cause par le nouveau gouvernement de la présence syrienne.

L'une des principales revendications de l'opposition est la réforme du mode de scrutin. L'opposition chrétienne dénonçait depuis longtemps un système électoral qui fait dépendre l'élection des députés chrétiens, au Nord, au Sud et dans la Bekaa, d'un électorat majoritairement musulman, et généralement enclin à voter en faveur des représentants du pouvoir. Elle réclame l'adoption du *caza*, considéré comme seul moyen de préserver une représentation chrétienne authentique ; c'est aussi une circonscription dont la taille

améliorerait les contacts entre le député et ses électeurs. À l'inverse, les grandes et moyennes circonscriptions favorisent les parachutages et la pratique de listes « bulldozers » ou « autobus », qui permettent l'élection de candidats bénéficiant de la puissance électorale de leur leader et de leur parti, écrasant ainsi les minoritaires. Un tel système démultiplie l'impact du système majoritaire.

D'autres solutions fondées sur l'introduction partielle du système proportionnel dans des grandes circonscriptions, voire une circonscription unique, comme en Israël, ont été aussi discutées, mais vite écartées. Elles paraissent peu compatibles avec des quotas confessionnels et avec la forte inscription territoriale des forces politiques à l'intérieur de chaque groupe confessionnel.



7. Le découpage électoral de Beyrouth en 2000 et en 2005

Soucieux de faire des ouvertures aux opposants chrétiens dans ce contexte tendu, le gouvernement avait adopté le 28 janvier 2005 un projet de loi qui prenait pour référence la loi électorale de 1960 et découpait le pays en 26 circonscriptions correspondant aux *cazas*, sauf dans cinq cas. Dans quatre cas, l'exception à ce principe n'a pas posé problème car elle se référait à des précédents. Il s'agit des associations de deux *cazas*: Rachaya/Bekaa Ouest, Baalbek/Hermel et Marjayoun/Hasbaya et de la division en deux du *caza* de Saïda, en une circonscription Saïda, correspondant à un électorat sunnite homogène, et en une circonscription Zahrani ou villages de Saïda, de peuplement chiite et grec-catholique. En revanche, la proposition du conseil des ministres concernant Beyrouth a soulevé un tollé. Dans la capitale qui est la fois une municipalité et une *mohafaza*, les critères du découpage en trois circonscriptions ne peuvent s'appuyer sur des délimitations géographiques unanimement reconnues.

Le découpage des élections de 2000 était fondé sur le dessin de circonscriptions confessionnellement mixtes, au prix d'ailleurs de la non-continuité géographique de l'une d'entre elles (fig. 7). Ce découpage était objectivement défavorable aux chrétiens. L'enjeu principal du scrutin fut l'affrontement entre le président du Conseil Salim Hoss et Rafiq Hariri. Ce dernier remporta un succès éclatant, enlevant dix-huit des dix-neuf sièges tandis

que le dernier élu lui fit allégeance. Face à cet adversaire impopulaire en raison de sa politique d'austérité, Hariri avait largement réussi à mobiliser en sa faveur non seulement l'électorat sunnite, mais aussi les autres confessions (fig. 8).

Le découpage proposé à Beyrouth pour 2005 avait pour objectif d'empêcher Hariri de remporter une victoire comparable, tout en offrant à l'opposition chrétienne la possibilité de gagner quelques sièges. Par sa stature internationale, son expérience de gouvernement, son aura nationale au-delà de sa propre communauté et de sa région, le leader beyrouthin aurait pu représenter l'élément pivot d'une possible nouvelle majorité d'alternance. À l'inverse du scénario de 2000, où il n'avait pas remis en cause l'alliance avec la Syrie, cette option était désormais plausible.

Dans le nouveau découpage proposé pour Beyrouth, une vaste circonscription à majorité sunnite n'est dotée que de quatre députés, soit presque 50 000 électeurs par siège, alors que les deux autres bénéficient d'un ratio nettement plus favorable. Surtout, la deuxième circonscription, dont l'électorat chiite et arménien est censé voter en faveur du gouvernement, est dotée de neuf sièges (fig. 7). La dernière circonscription, réduite aux limites d'Achrafieh, le bastion chrétien, est promise à l'opposition. Elle est dotée de six députés, dont la représentativité serait très inférieure à celles des autres circonscriptions. La tentative d'affaiblir Hariri allait de pair avec la volonté de jouer sur la contradiction entre les intérêts de ce dernier et ceux de l'opposition.

Tout en critiquant l'iniquité de ce découpage, Hariri s'était jeté dans la bataille en choisissant, à la surprise générale, de se présenter dans la deuxième circonscription, la plus difficile pour lui, et non dans la circonscription sunnite. Une victoire, qui n'y était pas improbable, aurait pu constituer le levier d'un changement politique majeur. La tentative de peser sur le processus électoral et sur l'alliance possible entre Hariri et l'opposition explique, en retour, les accusations contre le gouvernement et la Syrie, tenus responsables, directement ou indirectement, de son assassinat.

Par delà ce drame, le paradoxe de la réforme proposée réside dans la tension entre un mode de scrutin plus favorable à l'expression des minorités, en l'occurrence l'opposition chrétienne, et le jeu sur les intérêts électoraux contradictoires des opposants, qui tend à rendre plus difficile une alliance transcommunautaire. C'est bien ce que révèle l'épilogue de la crise, qui aboutit, le 28 avril 2005, à l'abandon du projet de découpage électoral par *caza* et au retour, par défaut, aux dispositions de la loi antérieure.

Épilogue : la préparation des élections de mai-juin

La mobilisation populaire a conduit, fin février, à la démission du gouvernement Karamé. Dans le même temps, la Syrie, soumise à une pression internationale très intense, annonçait son retrait, achevé fin avril 2005. La formation d'un nouveau gouvernement, d'abord à nouveau confiée à Omar Karamé, a traîné pendant six semaines. Ce délai a été interprété par l'opposition comme une manœuvre dilatoire visant à empêcher l'adoption du nouveau découpage électoral, et même à repousser la tenue des élections de plusieurs mois, le temps nécessaire, estimait le camp loyaliste, pour que le soutien populaire à l'opposition s'émousse et que ses différentes composantes se désunissent. Les loyalistes, notamment les partis chiites Amal et Hezbollah, proposèrent à nouveau l'adoption d'un mode de scrutin partiellement proportionnel à l'échelle des *mohafazas*, présenté comme plus juste et qui était en tout cas favorable à des formations bien structurées, à la différence des autres forces politiques libanaises. Un compromis a finalement été trouvé avec la nomination de Najib Miqati comme président du Conseil, qui s'est notamment engagé, à la tête d'un gouvernement neutre dont aucun membre ne devrait être candidat aux législatives, à tenir les élections dans les délais.



8. Affiche d'hommage à Rafiq Hariri au lendemain de sa victoire aux élections législatives à Beyrouth en 2001.

Cette photographie (cliché E.Verdeil) a été prise dans le quartier de Saqiet el-Janzir à Beyrouth-ouest, près d'un îlot populaire sunnite. L'un des habitants, Mohammed Ghazawi, a financé cette affiche qui reprend la photographie officielle de la campagne des législatives. R. Hariri pose devant le rue Maraad au centre-ville de Beyrouth, une zone réhabilitée par la société Solidere dont Hariri était le principal actionnaire. Cette image symbolise la compétence et la réussite de l'homme d'affaires.

En revanche, le découpage par caza n'a en fin de compte pas été adopté, révélant une double fracture. Au sein du camp loyaliste, un leader chrétien, comme Sleimane Frangié, allié de Damas, et favorable au caza qu'il avait lui-même proposé comme ministre de l'Intérieur, y risque son siège. À l'inverse, le retour à la loi de 2000 est un moindre mal pour Amal et le Hezbollah qui en avaient alors bénéficié. Dans l'opposition, les députés du bloc Hariri et ceux du bloc Jounblat ne se sont que mollement opposés à cette loi tant décriée par les opposants chrétiens, qui ne leur nuit pas.

L'attitude des différents courants politiques est ainsi directement liée à leurs intérêts électoraux immédiats, c'est-à-dire essentiellement à leur capacité de mobilisation communautaire. Cela ne remet pas nécessairement en cause une alliance en faveur d'un profond changement politique, mais montre le poids du découpage électoral et du mode de représentation communautaire dans le jeu politique.

Conclusion

Michel Bussi et Dominique Badariotti soulignent que, sur toute la planète, le jeu politique fait une place croissante aux procédures démocratiques, ne serait-ce que pour les instrumentaliser et les dénaturer. Ils affirment leur conviction que la géographie politique propose des concepts et une posture pertinents pour les étudier, et que la cartographie électorale constitue un instrument fécond dans cette optique. Le Liban illustre un cas limite, où l'enjeu électoral est réel, mais où les irrégularités, l'instrumentalisation de la justice voire la violence extrême demeurent des ressources habituelles de la compétition politique.

Le décryptage du système électoral dans sa dimension territoriale est révélateur. Il fait ressortir l'enjeu de la représentation équitable du fait confessionnel, qui passe par une inscription territoriale précisément codifiée, fortement réaffirmée par les accords de Taef en 1989. La question de l'articulation entre l'échelle de la représentation confessionnelle et celle du vote, et donc la question du découpage électoral, sont l'une des clés de compréhension de la lutte politique. Cela ne signifie pourtant pas que le jeu politique se laisse enfermer dans une logique uniquement communautaire : au contraire, la sortie d'un système d'alliances confessionnelles constitue l'une de ses possibilités, ce qui souligne la nature en partie instrumentale de cette construction.

La réflexion sur les fondements territoriaux d'un tel système électoral, et la mise en évidence de la géographie confessionnelle qui en représente une donnée majeure, ne doit pas pour autant faire oublier les limites de ce mode d'analyse. Même s'il s'exerce dans des cadres territoriaux, le vote au Liban, notamment à l'occasion des élections législatives, peut difficilement être considéré comme une information territoriale. La géographie confessionnelle de l'électorat est en fait largement un symbole, en décalage avec les réalités démographiques contemporaines. Un siècle de migrations intérieures et extérieures et, en particulier, les exodes et les massacres des années de guerre ont bouleversé cette géographie de référence. La mobilisation politique renvoie bien plus à une logique de réseaux transterritoriaux, structurés par les appartenances familiales et communautaires, à l'échelle de bassins migratoires régionaux, nationaux voire diasporiques (voir par exemple Khayat, 2001, ou Kojok, Pelaikis, 2001).

Dans ces conditions, le projet d'une géographie électorale qui consisterait à lire les expressions du vote à la lumière de l'environnement social du lieu de vote est à considérer avec prudence. Une cartographie électorale du Liban est certes possible, en particulier pour cerner la géographie du politique et pour spatialiser les acteurs institutionnels et les élus, mais la mise en relation des comportements politiques avec les caractéristiques sociales des territoires observés apparaît, pour l'essentiel, comme une impasse. Ici, autant qu'à la géographie politique, c'est aux autres disciplines des sciences sociales qu'il faudra avoir recours.

(texte révisé le 29 avril 2005)

Bibliographie

- BAHOUT Joseph (1993). « Liban : les élections législatives de l'été 1992 ». *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 139, p. 53-81.
- BUSSI Michel, BADARIOTTI Dominique (2004). *Pour une nouvelle géographie du politique*. Paris : Economica-Anthropos, 301 p.
- CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA RECONSTRUCTION (2003). *Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais, Rapport de la phase 1, Diagnostic et problématiques*. Beyrouth/Paris : Groupement Dar-IAURIF, 188 p.

- COURBAGE Youssef, FARGUES Philippe (1973-1974). *La Situation démographique au Liban*. Beyrouth : Publications de l'Université Libanaise, 2 vol.
- DAÏF Rachid al- (2002). *Learning English*. Arles : Actes Sud.
- FAOUR Ghaleb, VELUT Sébastien, VERDEIL Éric (2004). *Rapport d'activités intermédiaire*, Programme CEDRE, Projet « Atlas des localités du Liban », n°02SF41/L26, 69 p.
- GHOSSAIN Antoine (1998). « Annexes cartographiques ». In FARES ABI-SAAB (dir.), *Legislative elections 1996 : The Crisis of Democracy*. Beyrouth : Lebanese Centre for Policy Studies, 680 p.
- KASPARIAN Chohig (2003). *L'Entrée des jeunes Libanais dans la vie active et l'émigration*. Beyrouth : Presses de l'Université Saint Joseph, 3 vol.
- KASPARIAN Robert (1994). « La statistique et la planification sous le 'chéhabisme' ». *Proche-Orient Études économiques* (Université Saint Joseph, Beyrouth), n° 43, p. 43-49.
- KASPARIAN Robert, BAUDOIN André, ABOU Sélim (1995). *La Population déplacée par la guerre du Liban*. Paris : L'Harmattan, 200 p.
- KHAYAT Tristan (2001). « Construction du territoire municipal et aménagement métropolitain à Borj Hammoud ». In FAVIER A. (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*. Beyrouth : CERMOC, coll. « Les Cahiers du CERMOC », n° 25, p. 207-225.
- KHAZEN Fouad el (1998). « The prolongation of disorder through electoral process ». In FARES ABI-SAAB (dir.), *Legislative elections 1996 : The Crisis of Democracy*. Beyrouth : Lebanese Centre for Policy Studies, 680 p. (en arabe ; résumés des chapitres en anglais sur <http://www.lcps-lebanon.org/pub/books/98/elections96/summ1.html>).
- KHAZEN Fouad el (2003). « The Postwar Political Process : Authoritarianism by Diffusion ». In HANF T. & SALAM N. (dir.), *Lebanon in Limbo*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, p. 53-74.
- KOJOK Salma, PELEIKIS Anja (2001). « Municipalité et pouvoir translocal », in FAVIER A. (dir.), *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*. Beyrouth : CERMOC, col. « Les Cahiers du CERMOC », n° 25, p. 339-353.
- LABAKI Boutros (1998). « L'émigration libanaise depuis 1975 ». *Travaux et Jours*, Beyrouth, USJ, n° 61.
- LÉVY Jacques (1994). *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris : Presses de Sciences-Po.
- MAKTABI Rania (1999). « The Lebanese Census of 1932 Revisited. Who are the Lebanese ? ». *British Journal of Middle Eastern Studies*, n° 26/2, p. 219-241.
- MESSARA Antoine (dir.) (2002). *La Géographie électorale au Liban. Historicité des cazas et découpage des circonscriptions*. Beyrouth : Fondation libanaise pour la Paix civile, Konrad Adenauer Stiftung, 376 p. (principalement en arabe).
- NASSIF Nicolas (2000). « Les élections de l'été 2000 ». *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 169, p. 116-127.
- NAUFAL-RIZKALLAH Hala (2003). *La Situation démographique au Liban*. Beyrouth : Société d'imprimerie pour la diffusion et la publication, 111 p. (en arabe).
- PETEET Julie (1996). « From refugees to minority : Palestinians in Post-War Lebanon ». *Middle East Report*, été, n° 200 (<http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/papers/peteet.html>)
- PICARD Elizabeth (1994). « Les habits neufs du communautarisme », *Cultures et conflits*, p. 70-94.
- PLANHOL Xavier de (1997). *Minorités en Islam, géographie politique et sociale*. Paris : Flammarion.

- ROUGIER Bernard (1997). « Liban : les élections législatives de l'été 1996 ». *Monde arabe Maghreb Machrek*, n° 155, p. 119-130.
- ROUGIER Bernard (2000). « Le 'destin mêlé' des Palestiniens et des Libanais au Liban ». *Maghreb Machrek Monde Arabe*, n° 169, p. 43-54.
- VAUMAS Étienne de (1953). « La répartition de la population au Liban ». *Bulletin de la Société géographique de l'Égypte*, n° 26, p. 5-75.
- VAUMAS Étienne de (1955). « La répartition confessionnelle au Liban et l'équilibre de l'État libanais ». *Revue de géographie alpine*, n° 43, p. 511-603.

Notes

1. Cet article s'appuie sur une base de données géoréférencées développée grâce au soutien d'un programme de recherche franco-libanais CEDRE entre le CNRS Libanais (Centre de télédétection), l'équipe Territoires et mondialisation dans les pays du Sud (ENS/IRD) et l'Observatoire urbain (Institut français du Proche-Orient). L'article s'inspire par ailleurs de nombreuses discussions avec Tristan Khayat, que je remercie ici aussi pour ses cartes des députés et des circonscriptions.
2. Pour cette étude, nous nous fondons sur les listes électorales de l'année 2000. Elles ont été fournies par le bureau d'études Moukhtarar, spécialisé dans les études électorales, qui en a assuré un premier « nettoyage » (incohérence orthographique, saisie fautive, et premier codage géographique).
3. Une particularité intéressante du système est l'organisation du vote par bureaux séparés correspondant souvent aux diverses confessions et, dans les zones urbaines, à la différence de genre. Cela permet de corrélérer étroitement le vote et des variables sociales essentielles dont on pourrait tester ainsi la pertinence explicative. Les candidats et leurs équipes (les « machines ») s'en servent pour identifier les réseaux familiaux susceptibles de leur apporter leurs voix.
4. En théorie, cette catégorie regroupe les individus dont la religion n'est pas reconnue au Liban. Par exemple, les bouddhistes, hindouistes ou encore bahaïs : ces appartenances religieuses sont néanmoins parfois consignées, à l'initiative d'un fonctionnaire complaisant, dans les registres. On trouve encore, dans la colonne confession, pour moins d'une dizaine d'individus, la mention « chehabiste », du nom de Fouad Chehab, président réformateur (1958-1964) dont le mandat est perçu comme un moment d'affirmation nationale, par delà les appartenances confessionnelles. Une telle inscription, qui suppose la complicité de l'officier d'état civil, marque un rejet du système confessionnel. Mais du point de vue de l'État, l'athéisme par exemple n'a aucune reconnaissance légale. La confession n'est pas ici affaire de croyance.
5. Toutes les minorités qui ne bénéficient pas d'un représentant dans le pays : Syriens catholiques et orthodoxes, Assyriens, Chaldéens, latins, protestants et juifs. Ce siège de député est situé à Beyrouth, où ces minorités sont particulièrement présentes. Néanmoins, ce siège a aussi pour fonction de représenter les minoritaires où qu'ils soient inscrits. Dans le tableau 2, le décalage entre le nombre moyen et le maximum et le minimum de « coreligionnaires » dans un caza s'explique par le fait que les minoritaires hors de Beyrouth n'ont pas de représentants.
6. Les listes électorales comportent une colonne signalant l'année d'inscription à l'état civil. Par ailleurs, les naturalisations sont rares et difficiles au Liban. Cette analyse a été effectuée par K. Feghali, consultant politique.

Adresse de l'auteur

Éric Verdeil, Environnement Ville Société, UMR 5600, Lyon, courriel : eric.verdeil@normalesup.org

Annexe 1. Le choix d'une échelle de représentation

Dans la cartographie des faits ethniques ou religieux, la question de la mixité est souvent cruciale. Or, la mixité est délicate à représenter graphiquement, en particulier lorsqu'il s'agit de 17 communautés religieuses officiellement reconnues.

L'échelle de la représentation est à cet égard un choix souvent décisif, qui peut orienter, voire désorienter le lecteur. L'échelle du village est souvent trop fine pour être lisible. Ce serait le cas ici avec plus de 1 700 villages et hameaux. Celle de la région ou du district à l'inverse est trop grossière.

Dans la cartographie des faits de population au Liban, le cartographe n'est en outre pas aidé par les découpages administratifs existants. La division en 26 *cazas* (cantons) est très malcommode, car ces unités sont hétérogènes, groupant des régions peuplées sur le littoral et de vastes régions d'altitude presque vides.

Nous recourons ici à un découpage en 122 régions, sans valeur administrative, qui regroupent des villages sur la base de critères morphologiques. Ce découpage, établi par les chercheurs du programme CEDRE « Atlas des localités du Liban » est adapté à une représentation graphique au format retenu et à l'objectif de cette présentation.

Il est fondé sur le respect de plusieurs critères :

- l'agrégation des circonscriptions foncières qui sont les unités territoriales élémentaires du Liban ;
- le respect des contours des *cazas* existants ;
- la distinction dans chaque *caza* des unités qui se définissent par une homogénéité morphologique (relief, altitude) et une homogénéité d'usage (urbain, rural ou naturel).

Ghaleb Faour, Éric Verdeil et Sébastien Velut (École normale supérieure, équipe TEMPS), *Rapport d'activités intermédiaire*, Programme CEDRE, Projet « Atlas des localités du Liban », n°02SF41/L26, mai 2004, 69 p.

Annexe 2. Les estimations de la population résidente

Dans un pays qui n'effectue pas de recensement, l'étude de la population résidente est un exercice périlleux et prête le flanc à la critique en raison des hypothèses qu'il faut bâtir pour établir des estimations. Ces dernières années, deux enquêtes principales ont proposé des estimations pour la population libanaise (Naufal-Rizkallah, 2003). La première, réalisée par le ministère des Affaires sociales, portait sur près de 60 000 ménages. Elle a évalué en 1996 la population résidente à 3,111 millions de personnes, dont 4 % d'étrangers. La seconde, menée par l'Administration centrale de la statistique (ACS), a utilisé un recensement des immeubles effectué en 1996-1997 comme base de sondage portant sur 20 000 ménages. Pour l'année 1997, la population résidente a été estimée à 4,005 millions de personnes dont 7,6 % d'étrangers. L'écart important entre les deux estimations a semé le trouble chez les analystes.

En 1974, Courbage et Fargues renaient comme hypothèse basse, associée à une baisse rapide de la fécondité qui semble avérée, une population de 3,998 millions de personnes pour 2000. Ce scénario ne tenait pas compte de l'émigration. L'apparente concordance de l'estimation ACS avec

ce chiffre bute sur le constat d'une émigration selon toute vraisemblance massive. Même si, là aussi, l'incertitude règne, entre une estimation basée sur les soldes des arrivées et départs de Libanais à l'aéroport de Beyrouth qui atteint, entre 1975 et 1998, le chiffre étonnant de 1,7 million de départs (Labaki, 1998) et, d'un autre côté, une estimation par des chercheurs de l'université Saint-Joseph de 600 000 départs au cours de la période 1975-2001 (Kasparian, 2003).

C'est généralement l'étude de l'ACS qui est retenue comme source officielle, par exemple dans la récente étude du schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (CDR, 2003).

En 2003, une étude sur « L'entrée des jeunes libanais dans la vie active et l'émigration », réalisée par une équipe de chercheurs de l'université Saint-Joseph (Kasparian, 2003), a donné une nouvelle estimation de la population libanaise résidente pour 2001, dans la lignée de celle de l'ACS, avec une population résidente libanaise de 3,935 millions de personnes. L'enquête de l'USJ a suivi les mêmes méthodes que celle de l'ACS et bénéficiait d'ailleurs de l'appui technique de l'ancien directeur des statistiques, aux compétences largement reconnues.

Annexe 3. La répartition de la population à l'échelle locale

Les grandes enquêtes disponibles sur la population n'ont publié des données qu'à l'échelle des *mohafazas* (ACS 1998 et USJ 2003) ou à l'échelle des *cazas* (MAS 1996). En tout état de cause, l'échelon des *cazas* est géographiquement peu significatif (cf. [annexe 1](#) sur « Le choix d'une échelle de représentation » dans le texte) et il est essentiel de disposer d'une estimation de la population à l'échelle locale. Pour cela, l'équipe du projet « Atlas des localités du Liban » a utilisé les résultats du recensement des immeubles et établissements de l'ACS en 1996-1997, qui avait pour but de mettre à jour la base de sondage destinée aux enquêtes suivantes. On dispose à l'échelle des quelque 1500 circonscriptions foncières du Liban (équivalentes à des finages et à des quartiers de villes) de données sur les immeubles (date, hauteur, statut, occupation...) et sur les locaux occupés, en particulier les logements (principaux, secondaires, vacants).

En croisant le nombre de logements principaux et la taille moyenne au niveau des *cazas*, on obtient une estimation rudimentaire du nombre d'habitants. Dans la suite, ces résultats sont agrégés au niveau des 122 régions définies dans le cadre du projet « Atlas des localités du Liban ». L'approximation entraînée par l'estimation de la population à l'échelle des CF est ainsi limitée. Les consultants chargés du schéma directeur d'aménagement du Liban ont suivi la même démarche (CDR, 2003). L'estimation de la taille des ménages est tirée de l'enquête MAS

1996 et n'est disponible qu'à l'échelle des *cazas*. Afin de rendre cohérentes deux données d'origine diverse, le calcul de la population résidente au niveau local par le produit *nombre de logements x taille moyenne des ménages* est ajusté par un coefficient qui fait coïncider le total ainsi obtenu et la population totale estimée par l'ACS à l'échelle des *mohafazas* en 1998.

L'ajustement de la structure par âge

La comparaison entre les listes électorales et la population résidente suppose de ne prendre en compte que la population adulte, ici âgée de 20 ans et plus. Il n'existe pas de données sur la population âgée de 21 ans et plus, correspondant à la population majeure. La structure par âge n'est connue qu'à l'échelle du *caza* grâce à l'enquête du ministère des Affaires sociales (MAS 1996). On retranche la part de la population âgée de moins de 20 ans dans le *caza*, et on ajuste ensuite afin que ce total corresponde à la population de cette tranche d'âge connue à l'échelle de la *mohafaza*.

Idéalement, il aurait été souhaitable également d'éliminer la population étrangère de la population résidente. Malheureusement, les deux sources MAS 1996 et ACS 1997 donnent des chiffres très différents, et d'ailleurs peu crédibles, de la population étrangère résidente. Nous préférons en rester à une donnée brute, malgré son caractère imparfait et critiquable plutôt que de multiplier les hypothèses.

THE RECONSTRUCTIONS OF BEIRUT

Joe Nasr and Eric Verdeil

Introduction

Beirut has successively been seen as the icon of the war-destroyed city, the paradigmatic case of “urbicide”¹ and then as the symbol of a city’s rebirth through the reconstruction of its city centre,² praised in real estate journals and sold as a booming touristic destination to natives of the Arabo-Persian Gulf. Both images place Beirut as a city out of compare, out of norm, defining it as a unique and extraordinary city. Such exceptionality should nevertheless be challenged. On one hand, the city as a field for local and global wars—and its consequent reconstructions—is a fate that Lebanon’s capital city has shared with Jerusalem, Baghdad, Hama (and almost Aleppo), Mogadishu, Sarajevo, Mostar, Belfast, among many others in the late twentieth century.³ The war-torn city *is* an extreme case, considered from the point of view of urban violence as well as from that of urban planning. Urban violence and planning must then be analyzed as conscious tools for reshaping urban societies and nations in the hands of various political actors at the local, regional, or global scale. The city has to be re-placed within political, socio-demographic, and economic turmoil in its gradation and in the steps onwards and backwards from peace to war. Reconstruction, then, has to be considered as a series of moments in a political balance of power. On the other hand, in certain ways, urban policies related to reconstruction differ only in degree (rather than in kind) from planning and projects intended to transform the city in more common frameworks. Instances can be found in the general attitude of contempt, by many planners, for the ancient urban fabric and its inhabitants, be

¹ Perhaps the best-known example of journalistic analysis is Friedman’s *From Beirut to Jerusalem* (1989).

² This is exemplified in the title of a book from the 1990s, Gavin and Maluf, *Beirut Reborn* (1996).

³ It is thus not by accident that an international conference on the rebuilding of post-war cities was held in the 1990s in Beirut. The proceedings are found in Tabet (1999).

it in the name of the modernization of the city, the affirmation of the state, or the necessary adaptation to economic globalization.

The dual image of Beirut as war city versus as rebuilt city is also false because there were multiple reconstructions of Beirut and because of the intricate connections between destructions and reconstructions. First, Beirut has experienced over time several experiences of reconstruction, not only in time of war but also, due to Ottoman, then French projects of modernization, in the aftermath of World War I. During the more recent war, the distinction between the time of destruction and the time of rebuilding itself is not clear since the reconstruction's projects were a factor of destruction or at least demolition; and the failure of peace agreements during the Lebanese war interrupted at least twice the fledgling reconstruction processes. The attempts at transformation, even if many failed, have left imprints, both in legal constraints and property patterns (launched expropriations, approved decrees that were not implemented...) and in the mentalities and memories of various actors. Considering those failures and their effects, thus, offers new light on the rebuilding processes.

Our entry point in this paper is the physical reconstruction of the city, as a way to highlight reconstruction in its broader meaning:⁴ the physical reconstruction takes place in a political and socioeconomic framework shaped by the war. Other policies of the post-war context relate to displaced people, reconciliation, or deal with specific sectors (roads, energy, etc.) at the scale of the country; these choices interact with the reconstruction projects. The reconstruction in itself should not be seen as a linear process. Feedback effects are altering the implementation and changing the initial designs.

Understanding Beirut's reconstructions first requires a brief overview of the history of transformations in the Lebanese capital city before 1975. Wartime Beirut and its plans, then, provide an understanding of the radical changes that affected the city and of the failed reconstructions. The plans and projects of the post-war era, with an emphasis on the city centre, will lastly be analyzed.

⁴ On the multiple understandings of reconstruction in Beirut, see Nasr (1999). Some of these understandings are developed in other articles in the book where that article is found.

1. *A Brief History of Transformations in
Beirut before 1975*

From a provincial Ottoman town to the capital city for a new state

While Beirut remained, until the mid-nineteenth century, a small provincial Ottoman town, a range of political transformations progressively changed its status.⁵ The development of trade with the West was favoured through a range of decisions: the creation of the quarantine, then the transformations of the harbour, and the construction of the Beirut-Damascus road. Closer connections with the Mount Lebanon hinterland developed, particularly through silk production and commerce, although that district was administratively autonomous under the status of *muttassarifiya*. Numerous Christian refugees settled in the city after the massacres of 1860 in Damascus and in Mount Lebanon. The creation of the *wilaya* (governorate) of Beirut in 1888 gave the city a new administrative status. During the nineteenth century, Beirut's population and trade grew at the expense of those of Saida and Tripoli. After World War I, the French chose Beirut as the capital city of the states of the Levant and of Lebanon, a new state whose borders were extended beyond those of the Mount Lebanon *muttassarifiya*, in order to include the Bekaa Valley, the city of Tripoli, the Akkar plain as well as Jabal 'Amil in the hills overlooking the plains of Palestine, which stood under the authority of the British. Beirut, thus, gained control over territories that used to be in closer relationships with other cities, like Damascus for the Bekaa or Haifa for Jabal 'Amil. As for Tripoli, the new border cut it from its own hinterland and the cities of the Orontes basin in central Syria.

After World War II and the national independence of Lebanon in 1943, Beirut was able to take advantage of a range of political and economic transformations that helped foster its regional role. The creation of the state of Israel and the Arab-Israeli war of 1948 led to the closure of Haifa's trade with the Arab countries. Beirut's harbour was reinforced as the main one along the Mediterranean coast, with its hinterland extended to Iraq and the Arabian Peninsula, under the impetus of the oil-fuelled boom in commerce. In 1951, the breach of

⁵ A number of publications now exist on the urban history of Beirut, including its physical transformation. See for instance: Kassir (2003), Davie (2001), Tabet (2001), and Saliba (1998).

the free trade agreements between Lebanon and Syria meant that the proponents of a “Merchant Republic” imposed their view of the country as a commercial link between East and West. During the fifties, Beirut benefited from escapees from the nationalist and socialist revolutions in neighbouring countries, from the influx of rich Palestinians, and from those who made fortunes from oil incomes from the Arabic-Persian Gulf, all of whom brought their wealth into Lebanon’s banking system and invested in its real estate sector. The policies of banking secrecy and free trade were vital pull factors. Beirut and Mount Lebanon became a touristic centre starting in the sixties. Western firms settled their regional offices in Beirut, where they found the security of a pro-Western government, a skilled population, an attractive atmosphere, and an airport from which all Middle Eastern destinations could be reached. Beirut’s regional role, thus, relied on the rise of a service economy for the whole region.

The economic prosperity of the Lebanese capital city did not reach all regions of Lebanon, and this discrepancy was a main factor in rural migration, but the flows of refugees resulting from the multiple regional political conflicts were also a major contributor to demographic growth. After World War I, Beirut received Armenian refugees from Cilicia (southern Anatolia). After 1948, it was the turn of the Palestinians. Economic migrants from rural Syria were also numerous. As a consequence of those migrants’ waves, Beirut’s population grew from about 160,000 in 1920 to 400,000 in 1950. In 1970, the city and the first ring of suburbs amounted to 800,000 inhabitants but the whole agglomeration pushed the total to 1.2 million.

Indeed, the small Ottoman city had experienced major physical transformations. Since the 1930s, the city had spread beyond the municipal boundaries and absorbed the nearby villages of the plains and hills surrounding the town into suburban nuclei. The typology of buildings was altered through the spread of the concrete multi-storey building. The settlements’ patterns also became more complex. A new business centre developed in Hamra, west of the ancient city centre. Informal settlements and refugee camps were built in the suburbs. Partially planned subdivisions were established on the hills outside the city.

The construction of a capital: Plans and projects

The emergence of Beirut as a capital for a new state and as a regional centre, along with its associated physical transformations, were the

result of political and economic external choices as well as unexpected regional changes. The new status took place in the broader framework of the modernization of cities, either inspired by the Ottoman Tanzimat (reforms) or, later, by the diffusion of town planning ideas in the colonial world. The desire to modernize the city and to adapt it to its new status and role certainly came from outside but it also met the desire of part of the local elites. Staging the new Lebanese nation has been another intricate dimension of urban projects in Beirut since the end of the nineteenth century. The building of a new state has to be represented in stone in the new city. Over the past century, however, conflicts were always present around the implementation of such projects. The balance of power never allowed the successive national government to fully achieve their ambitious features. The local institutions—notably the municipality, established in the 1860s, then after 1920 controlled by the French, later marginalized by the government in independent Lebanon—could not be considered particularly powerful actors. Other players, such as landowners including religious foundations (*awqaf*), and corporate interests, should also be mentioned here.

The “ottomanization” of the city, under the auspices of the municipality and the *walis* (governors), from 1878 until World War I (Hanssen 1997), included a range of projects. Among them, the redesign of the Burj Square with the new Serail (1883–4) and the erection of a clock tower (1898) reflecting Istanbul time, were representative of the spirit of the time (figure 1). In 1915, a long-delayed project of modernizing the souq area was launched. Some of the demolitions had taken place when the French arrived in town after the war. One of their first concerns was then to complete it, before they progressively extended, transformed and redesigned it. The area near the harbour was designed on an orthogonal grid and its main streets were named after Foch, Weygand and Allenby, the victorious generals of World War I. Designed in 1925–26 and implemented until the end of the 1930s, the Place de l’Etoile superimposed its branches on the old ottoman urban fabric. The plan faced harsh resistance by the Christian *awqaf* and two of the branches were never implemented.⁶ The national institutions like the Municipality or the Parliament buildings were designed according to a new “Levantine” architecture. These first modernization projects of Beirut’s centre bore both continuity and change in planning. Change is

⁶ On the response of local notables, see Davie, 2003.

evident in the new scale that the French gave to the project or in new regular patterns like the new star design. But continuities appeared in the modernizing project itself, or in the *modus operandi* through the municipality. The Levantine architecture, intended to exalt the new state of Lebanon, was drawing from the same sources as the “Ottoman” and was designed by the same local *muhandissin* (engineers and architects) that were in charge previously, like Youssif Afūmos.

The introduction of modern planning outside old Beirut in the thirties (Ghorayeb 1996) was less successful, and from the years of the Independence until the civil war, the Lebanese government experienced many similar disappointments.

During the *entre-deux-guerres*, French colonial cities became an experimentation field for the planners, at the request of the colonial authorities, with Morocco and Syria, to various extents, emblematic of such methods. In Beirut, a first attempt occurred in 1930–32, by the brothers Danger whose firm, *La Société des plans régulateurs de villes*, had operated elsewhere in the Near East. In the context of war, in 1941–43, Michel Ecochard, the young architect who had established the town planning administration in Syria in 1938, was commissioned for the task of setting up a master plan for the expanding city and modernizing parts of the city centre where governmental administrations had to be built. Both attempts failed in the face of real estate speculation, the interests of private French corporations (like the harbour or railways companies or the Banque de Syrie et du Liban) as well as the financial weakness of the public actors.

At Independence, the project of planning and modernizing Beirut was caught in the tension between two imperatives: the development of the national economy and the affirmation of the state. During the 1950s, the plans remained modest, in line with the official *laissez-faire* policy of the Merchant Republic. The main efforts consisted of building a new airport in Khaldeh, adapting the legal framework to real estate pressures, and widening some major arteries, according to the plans adopted after the drafts by Ecochard and the Swiss planner Ernst Egli (figure 2). After the civil riots that took place in Lebanon in 1958, Fouad Chehab was elected President. He stressed the reform and modernization of the state in order to unify the country. Balanced development across the Lebanese regions and control over the growth of the capital city were identified as key goals. Thus, town planning, now firmly in the hands of the central government, became a major field of con-

centration; consequently, a law was passed in order to introduce new planning tools.⁷ The creation of a directorate for urban planning, in 1959, and of two independent public bodies for the implementation of projects, in 1961 and 1963, was a significant proof of the government's determination.

Once again, Ecochard was hired. In 1961, he had been commissioned to establish a master plan for the governmental cities (a large administrative complex) outside the city centre, reflecting the will to reform and rationalize the administration. In 1963, Ecochard submitted a master plan for Beirut and its suburbs. It integrated the idea of an urban de-concentration towards new cities linked to the agglomeration by a network of freeways. The city centre was to be widely renovated with high-rise buildings and separate circulation according to the Modern Movement principles (figure 3). This project combined the concern for real estate and economic development in a city intended to become a bridge between the West and the East, with the objective of the symbolic affirmation of the state, since several sites were dedicated to public buildings. A new legislation on mixed real estate companies was set up for the implementation of the project. But the Chehabist plans were only partially implemented. The zoning ordinance (though modified under the landowners' pressures), the road network and a few administrative buildings in the governmental city of Bir Hassan were the main achievements, whereas public housing and new town projects as well as the renovation of the central district were all abandoned, because of the change in the balance of power in the country after the end of Chehab's mandate in 1964 and the financial impacts of the regional crisis of 1967.

Because of its status of capital city of a new and unsteady state, planning and modernizing Beirut was always related to the building of the nation. While the attempts at modernizing the capital city, and particularly the city centre, also aimed at fostering an economy based on regional trade and real estate, the projects were always connected with episodes of political reconstruction and of state affirmation, but they also aimed at fostering an economy based on regional trade and real estate.

⁷ Verdeil 2003. See also part of Rowe and Sarkis 1998.

2. *Wartime Beirut and its Plans*

War as context for urban change

The war, from 1975 until 1990, was a complex framework for urban change. The intricate dimensions of the war (international, regional and local; ideological and religious) are a first specificity. It makes the Lebanese situation different from the case of the European cities during the Second World War in terms of the temporality and spatiality of fighting, the nature of destructions, the identities of protagonists (organized armies or militias) and their nationalities (Lebanese, Palestinian, Israeli, Syrian, Iranian, American, European, etc.) and the stakes of the war (religious, social, related to the local scene or to the regional one). Because of its length, the actors on the scene seriously changed over time. The state and its administrations were greatly weakened: they were now even less able to control urbanization in terms of, for instance, construction licenses. Moreover, the administrations usually were not able to retain and to replace their skilled workforce, which worsened the situation. Ruined, displaced, absent, or wary of undertaking repairs, landowners were also directly or indirectly hit by the war. Conversely, new actors emerged or became prominent. A range of individuals and groups benefited from the war economically or politically. The chiefs of various militias even became ministers or officials. Certain businessmen also profited from the wartime economy. The rise of Rafiq Hariri, based in entrepreneurial successes outside Lebanon (in Saudi Arabia), illustrates another aspect of the political and financial renewal. In the state administration, the Council for Development and Reconstruction (CDR), created in 1977 to replace the Ministry of Planning, gradually concentrated a lot of powers at the expense of the obsolescent “classical” administration.

The Lebanese war is in fact more a succession of “rounds” with different stakes involved, separated by episodes of “peace” that did not succeed, mainly in 1977 and in 1982–83. The cyclical nature of war is the reason why destructions and reconstructions were intertwined. Almost all the country has been affected by the combats, at least during one round, and at least indirectly. Beirut and its suburbs have been one of the major and continuous scenes of the war, which thus deserves the qualification of an urban war. The demarcation lines in Beirut remained over the war’s course remarkably stable. The city centre was also one

of the main places of confrontation. The interactions between these different factors were accompanied by urban transformations that can be considered according to their various scales.

Multiple scales of Beirut's wartime transformations

The war hit the city hard. The damage was not only physical: the spatial organization of the population and the means of production were also transformed. People coped in various ways, using the countryside and the secondary towns as places of refuge. But the country as a whole and Beirut, specifically, underwent an economic marginalization. The most immediate cause was war damage itself. Evaluating the destructions is a challenging methodological issue.⁸ Buildings that were seriously or totally damaged are estimated, in Greater Beirut, at over 10% of buildings. The numbers hide geographical differences (figure 4): inside the municipal boundaries of Beirut, this amounted to about 16% of destructions; but in the city centre, almost all the buildings were hit to some extent, and along the demarcation line, serious damage has been evaluated at 80%. Still, the level of destruction in Beirut remained below the widespread destructions that befell some European cities like West Berlin, where 25% of buildings were destroyed. In contrast to the heavy damage from air bombing (including associated firestorms) and tank fights, the most destructive weapons in Lebanon were relatively small rockets or missiles.

More typical of civil and urban wars, the population was affected by massive moves. Exodus from the provinces to the capital and cross-flows of refugees between different areas of the city radically altered the geographical distribution of populations. In 1987, about 27% of the inhabitants were considered refugees, not including all those who had “freely” moved for safety reasons. The most notable result of those shifts was the formation of two sectors with relatively homogenous religious composition on both sides of the demarcation line: the East was almost totally Christian while the West was largely Muslim. Another consequence has been the rapid and massive expansion of the suburbs, particularly along the northern coast and in the hills, as well as in the southern plain. Most buildings were built following regulations, but

⁸ Some of these challenges are discussed in part of Nasr, 1997.

illegal or non-permitted land occupation or construction was common, notably in the southern suburbs, mostly occupied by Shi'a refugees or migrants (Clerc 2002; Fawaz forthcoming).

The withdrawal of multiple functions (housing, industry, commerce...) and at multiple levels (towards the countryside, towards the secondary towns of Lebanon, and towards villages near Beirut) partly compensated for the destructions and insecurity in the capital. The ratio of Greater Beirut's population in Lebanon fell from about 54% to 42% between 1970 and 1996. The emergence of agglomerations like Jounieh, Zahleh-Chtaura, or Nabatiyeh illustrates this mechanism that reduced the place of the capital in the country.

Furthermore, the regional place and role of Beirut and Lebanon were deeply affected by the war. Although partially compensated through the return incomes from the Lebanese diaspora, including those who had fled abroad recently, the loss of GDP, expressed in constant value, reached about 25%. Several key economic sectors were severely hit: some left Lebanon, like the offices of Western firms, banks and other financial establishments, while others had to close, like the hotels and the tourism sector. The Beirut harbour and airport, both major infrastructures of the Lebanese development system before the war, were out of order during most of it. Meanwhile, other cities were able to attract the fleeing firms and to adapt to the economic changes in the region. Amman, Dubai, Manama, Doha, Cairo, and other cities developed new functions: airports, finance and bank sectors, universities, and hospitals. Some of the roles that Beirut used to play before the war were simply no longer relevant, competitive, or unique, as the above-mentioned cities and many others became centres that fulfilled most of Beirut's former basic functions. The Lebanese capital had thus become marginal within its own region.

Wartime plans and projects

The brutal destructions and transformations of the city, particularly in places that had high symbolic and economic value, like the city centre, made physical reconstruction an imperative. Conceived as a tool for the recovery, the projects aimed at not only recreating the conditions of economic development of the pre-war time, but at modernizing a historic core that was increasingly seen as decrepit, obsolescent, in need of transformation. This implied that the reconstruction projects would use the opportunities made available by the war to implement

some plans and ideas that were previously facing obstruction, such as the modernization projects in the city centre or the metropolitan restructuring plans. The war, thus, would give more relevance to older agendas whose memory was not lost.

If references to the pre-war situation and projects were evident in many plans, the reconstruction was and is, in certain respects, a process of consolidation of the war changes, such as the various confessions' polarization on both sides of the demarcation line or the expansion of the city towards the mountains. This is particularly relevant for the political renewal: the reconstruction was crucial for establishing the legitimacy of new political actors in charge during the two episodes of reconstruction and reestablishment of the state, in 1977 and in 1982–83 (Verdeil 2001).

At the end of the two-year war (1975–77), President Elias Sarkis designated the economist Salim al-Hoss as Prime minister. Amin al-Bizri, an architect and a former president of the Order of Engineers, was put in charge of the Ministry of Public Works. With a professional committee, he personally supervised the reconstruction plans for the centre of Beirut that a French public consulting firm, the *Atelier parisien d'urbanisme* (APUR), was setting up. The proposal dealt with a vast perimeter of 120 hectares including the main damaged sites. The centre was a symbolic place since it was the major public space of the city where the different communities of the country interacted. The first proposal was to restore the image of a Mediterranean city. It included the restoration of the souqs, the opening of the city to the harbour, and the design of a promenade along the sea. It suggested a limitation of the building heights to 30 m and vituperated against the "international architecture." It was indeed the first time that the issue of heritage was applied in Beirut. But the second side of the project was the modernization of the city: it foresaw new public buildings symbolizing the unity of the state. It also included new arteries through the ancient urban fabric, as well as the realization of a modern business centre on an old dock site. In order to foster business development, it called for doubling the total floor area of the most damaged areas by the erection of new buildings. 1977 plan's main justification was the pressing need to go back to normalcy of the pre-war period and to revive the image of a united state and of a Mediterranean city devoted to trade. In line with pre-war projects, these objectives also sought to foster businesses, to develop the real estate and to open new arteries in this area.

The progressive failure of the peace arrangements did not allow the implementation of the projects, and the new fights worsened the damage in the city centre. Reconstruction reflections only resumed in 1982, in the aftermath of the Israeli invasion, when the Phalangists Bachir, and then Amin Gemayel, successively acceded to the Presidency. The latter did not have the legitimacy of his brother nor his political support. The reconstruction process offered him an opportunity to build it. His strategy was not limited, as had been the case in 1977, to the city centre. He launched a broad programme, including several new laws, emergency actions in the city centre and in the southern suburbs, a massive project of urban development with sea reclamations on the northern shore of the agglomeration and a master plan for the metropolitan area of Beirut, whose consultant was the French Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF). The city centre was seen, once again, as a symbol of the continuity of the Nation. But the extension of war damages, combined with the fact that the St George bay had become, from 1978 on, a dumping site requiring major reclamation, made it necessary to alter the previously adopted planning scheme. OGER, a contracting firm belonging to the businessman Rafiq Hariri, offered its help and was in charge of clearing the site. Under unclear circumstances, it demolished wide parts of the ancient souqs near the Burj Square, clearing far more than just war-damaged structures. Between 1983 and 1986, OGER on its own introduced several amendments to the official plans and proposed various options (figure 5). As a result, the reconstruction plan was radicalized. It called for a modern architecture, densification of the project and development of commercial, touristic and business functions, at the expense of heritage conservation and of the old landowners and tenants. In fact, it accepted and affirmed the social changes resulting from the fighting.

In the southern suburbs, the state was facing the question of illegal settlements in an area that was politically controlled by the Shi'a militias of Amal and Hezbollah. The attempt at solving the real estate problem was initially combined with a project of low-income housing and infrastructure upgrading in various parts of the locality (Verdeil 2002a). But the brutal removal of several squats, in the framework of resuming tensions between the President and his Shi'a opponents, led in February 1984 to an uprising that plunged Beirut once again into war. As for the northern projects, they were intended to restructure a partly derelict industrial region into a touristic and residential neigh-

bourhood. This took place in the Metn, the place of origin of President Gemayel who personally supervised the project (Verdeil 2002b). The transformation of this area would not have been conceivable without the social change in it, as it turned from an industrial district to a commercial and residential one, in the framework of installation of Christians fleeing West Beirut.

Both projects, for the southern and northern suburbs, illustrate that planning was not a neutral reaffirmation of the state; rather, it expressed a balance of powers as well as it consolidated the social transformation affecting the city. It should be noted that Rafiq Hariri was involved in both projects and increasingly in the city in general, as a contractor and an investor, which is not without importance for the next stages of the reconstruction processes. The last project was the metropolitan plan. It stressed the unity of the city through the rebuilding of the city centre and a network of public transportation. In order to avoid an uncontrolled urban sprawl, it proposed secondary centres in Nahr el Mott, Hazmieh, Laylaki, and Khaldeh. Although the master plan was established with much less political interference than the other projects, the siting of these centres was later questioned, because their location in the Christian, Shi'ite, and Druze territories was interpreted as an acceptance of the division of the city into belligerent sectors.

These plans have been very incompletely implemented, although they would influence the post-war future of the areas concerned. Uncovering such an archaeology of planning ideas and concepts sheds light on long-term processes and continuities in projects. Among the key actors, the professional planners can be mentioned as bearers of the memory of ideas—though the inflections and alterations they bring to plans cannot be ignored either. The actions of political and economic actors also are essential, particularly when their careers rest so heavily on planning interventions, as the case of Hariri illustrates perfectly.

3. *Post-war Beirut and its Plans and Projects*

New scene, new stakes

Rafiq Hariri, once and again the prime minister (1992–1998 and 2000–till today)—and prime investor—of Lebanon, has been the dominant character in the next phase of this story: the post-war years, since 1991. He exemplifies the enduring interpenetration of public

and private interests, the linkages between urban planning policies and affirmation of political clout, and the continuity in actors in the city-building (or city-destroying) process during and after the war (having had a wartime role in beginning to reshape the city's townscape, then expanding this impact after the fighting stopped). Some influential actors of the war era, such as ex-president Amine Gemayel, largely disappeared from the scene, while others appeared. As a consequence of the transformation of the political and administrative framework, important changes occurred in the professional milieus in charge of the reconstruction. Returning emigrants, young western-trained architects and engineers, and consulting firms originating in Lebanon which had grown into regional firms while based abroad (the largest being Dar al Handasah-Shair and Partners), have designed or undertaken most of the reconstruction projects.

One significant shift, compared to the war era, was the re-emergence of the state as a central actor (or actors), even if it was as permeated as ever by private interests. Despite this important caveat, the negotiations that had taken place leading up to the Ta'ef Accord that paved the way for the stoppage in combats at the end of 1990, meant that it was through the careful and continuous balancing act of political representation across confessions and other groups, that the governing of the reconstruction was to take place. This gave the state, through its key structures (particularly the CDR), the prime role in the recovery of the country, as an actor itself, as a channel for foreign influences, ultimately as an arena for negotiations among various actors.

Because one key stake in such negotiations was the access to state funding (and international funds flowing through the state), the post-war era was generally characterized by profligate spending on "hard" projects. As such, the physical reconstruction was at the heart of the overall reconstruction process, and was to have major consequences on the course this would take over time. Moreover, this spending was twinned, particularly in the early 1990s, with the reinforcement of the vibrant consumerist lifestyle for which Lebanon was long known. This coupling of high levels of public and private spending was to have great repercussions on the entire Lebanese economy over time.

As can be read from the above observations, the past dozen or so years that so far make up the post-war era did not form a single, stable period, but displayed rather an evolution that reflected and resulted from the general course adopted for the country's recovery. Hence, this recovery—for Lebanon and in particular for Beirut—consisted of

a series of false starts, of successes and failures, of miscalculations and adjustments. Overall, one can observe a general trend from an early boom and optimism, followed by a gradual loss of steam through stasis, and ultimately a crippling of the country's progress. This trend in the country's recovery was reflected in (and to a certain extent caused by) the rebuilding of Beirut itself. It will be discussed in three phases that broadly characterize these twinned histories (Huybrechts and Verdeil 2000).

Three phases of Beirut's post-war transformations

Phase 1: Private boom and ground-laying of public projects (1991–1994)

The first few years, after the fighting stopped, were distinguished by an almost immediate spike in the level of construction activity in Lebanon. Within metropolitan Beirut, this activity at first maintained the expansion of the fringe areas, even when Beirut became “safe” again; but within a short time, Beirut began to recover, as demolitions, repairs, rebuilding, all took off. This was clearly the result largely of individual initiatives in those early years, on a case-by-case basis, in a very haphazard way. This rediscovery of Beirut as a locus for real estate investments did not throttle the investments in its periphery (many already under way since the 1980s); it was complementary to it at first. The highest levels of construction activity, around 1994, were thus reached before the full apparatus of the state was in gear.

The state attention in these years was in fact spread across a range of efforts; the state itself did not involve itself much in major infrastructural activity, though it worked on the planning for such activity. Instead, its focus in this phase was in emergency mode: beginning to assist refugees financially in relocating themselves out of squatted apartments, repairing basic utilities, restarting state services and administrations.

Some of this activity was not without controversy. But apart from the great public debate—with international echoes—over the future of Beirut's central district which will be discussed below, many other parts of the country's recovery (whether the physical reconstruction outside this limited district, or the many aspects of the country's reconstruction beyond those of the physical rebuilding) received generally little debate, if they were not thoroughly ignored. One example was the priority given to new freeways at the expense of the revival of public transportation. So in the shadow of the towering question of SOLIDERE, the laying of the ground for countless other activities that occurred in parallel

went on fairly quietly, while many other dimensions of the post-war recovery escaped any planning by the state.

Phase 2: Economic slowdown and implementation of public projects (1995–1998)

This phase may have represented the peak of the reconstruction era while, at the same time, it displayed the first signs of the “normal” activities of post-reconstruction times, even within Beirut. After a few years of preparations, many major projects went into full gear. Notably, the SOLIDERE company had been established by the government after overcoming the range of contestations over its existence and modalities, and it began to implement some of the major components of the transformation of Beirut’s centre: completion of the ring road, laying the roadways and its underlying infrastructure, renovation, or recreation of much of the built fabric in the “historic” sectors within it, stabilization of the vast wartime maritime landfill... In parallel, the most significant public works projects were under construction or completed in these few years, particularly a number of new highways (the new airport road, the highway to the south, the doubling of part of the highway to the north, the bypass of the Damascus road...).

On the private side, dynamic construction activity persisted, though at a reduced pace. The continuing re-emergence of Beirut as a magnet for large and small construction projects, mostly on the upper end of the market, was maintained. By this time, most of the activity consisted of ordinary projects, mostly redevelopment of older and smaller building sites throughout the city; construction to replace war-destroyed structures by now amounted to only a fraction of the construction activity. A distinctive type of residential high-rises even became recognizable for certain common features (oval balconies, extensive use of marble and granite...). To accommodate these towers, the rash of demolitions, including of a number of buildings that had been placed on official protected lists, ironically went on simultaneously with the spread of renovations of equally historic buildings, particularly to accommodate trendy entertainment spots in some of the neighbourhoods closest to Beirut’s centre. Hence, the contradictory parallel trends that appeared in the immediate aftermath of the war were crystallized and reinforced. The “banalization” of the post-war activities could also be seen in the linkages across the metropolitan area. While the profound Christian/Moslem residential split of the metropolis was not reduced at all, the movements across the area, including across the line of separation,

continued to be reinforced, serving at a limited level at bridging the contacts among individuals, even these linkages generally did not get any deeper: in other words, greater propinquity rather than greater connectivity.

The most worrisome trend for the everyday life of the Lebanese and Beirutis, however, was the progressive economic slowdown that was to grip the country and city year after year. While some of it may be considered simply as the wearing off of the boom that is often inherent to many post-war eras, part of it has to be seen in the context of the sharp shift from regional optimism to pessimism that spread across the entire region subsequently to the assassination of Yitzhak Rabin across the border to the south. Indeed, the regional optimism had coincided with the local optimism that surrounded the very first years of the halt in combats in Lebanon—anticipating in particular an influx of individuals (emigrants to the Arab and Western countries) and funds (from these emigrants, from other Arabs, and from a mass of other foreign investors). This optimism evaporated fairly fast in the mid-1990s. However, while these explanations (even if illusory) were all exogenous, at least as important were the endogenous factors behind the slowdown in the economic machinery of the country that gripped it inexorably within barely four years of the beginning of the post-war era. Here, it has to be emphasized that the points in the two previous paragraphs, which seem contradictory to the ones in this paragraph, are in fact closely linked to them. Indeed, the endogenous explanations for the slowdown partly lie in the persistent spending by the state on massive infrastructure projects (including the rebuilding of the centre as adopted) that it may no longer have afforded—if it ever did—in the changed regional climate, combined with the relentless investment in a construction sector on the private side that was not directly connected to specific levels of need and affordability in the country at the time. Hence, the physical reconstruction (or construction) in Lebanon could not be separated from the negative trends from 1995 onwards in the country's broader reconstruction.

Phase 3: Economic recession and end of the “reconstruction” (1999–2004)

This phase is very much an extension of the previous one, with an affirmation of most of the trends that had emerged during those transitional years, a corroboration of the end of the post-war boom and undoubtedly of the “reconstruction” period as such. The economic slowdown turned here into a full-fledged recession, crippled by a spiral-

ling level of public debt (165% of the GDP in 2003), combined with a reinforcement of the blurring of the lines between public interest and private gains and a general lack of faith among potential investors. The forced exit of Hariri from power after President's Lahoud election lasted only a couple of years (1998–2000) and did not result in a reversal of the downhill slide of the country—nor did his return to power either. Whatever indications exist of a possible recovery in the past year or two (largely seen in an expanding tourism sector, with more than 1 million foreign visitors in 2003) relate to much more recent factors (especially the complex regional aftermath of the September 11, 2001 events) than to ones associated with the short-lived post-war economic recovery.

The consequences of this confirmation of a listless economic future for the country (Debié et al. 2003)—as reflected in the dramatic expansions of poverty and migration (Kasparian 2003)⁹—are multifarious. Among others, many of the larger public urban interventions were either slowed down or deactivated. Construction activity has become very erratic, and the sight of cranes has become somewhat less common than it had been in past years. Still, deflation in many real estate prices did not result in a halt in construction activity, reflecting the sway of the myth of an unshakeable real estate sector. Nor does the decades old focus on Arab visitors and investors appear under any threat—to the contrary—it is thriving, as reflected in the continuing erection of massive hotel/resort complexes.

Finally, some trends, first noted in the previous phase, do seem to be strongly confirmed in this period. One is the relative reinforcement of local powers, as seen particularly in the development of municipalities as genuine actors with some actual capacities following the 1998 elections (though their actions remain limited because of state control and funding scarcity). Another significant trend is towards the rehabilitation of the existing urban fabric. The massive success of the new-old Etoile, Maarad and Foch-Allenby zones in the heart of the area controlled by SOLIDERE as the prime destination for nightlife and more recently retail in Beirut would have to be placed among a series of other steps of recognition and usage of existing structures. These steps include

⁹ In 2001, 42% of the households were earning less than 800,000 LP (about 500\$) on a regular monthly basis. About 400,000 Lebanese are estimated to have emigrated after the war, among whom about 250,000 during the years 1996–2001.

some expansion in the reuse of historic buildings beyond the immediate peri-central zone; the façade painting efforts of the Help Lebanon charitable organization, which seems to be spreading to individual actions; the similar effort by the public Fund for the Displaced, shifting its priority from provision of fixed sums to the displaced to improvement of the image of some of the neighbourhoods with a remaining refugee presence like Ras al Naba'; the new activities in old neighbourhoods such as Gemmayzeh's "Arts Stairs" festival; and the large World Bank funding for a program that is twinning "cultural heritage" and "urban development" in Tripoli, Baalbak, Sidon, Byblos, and Tyre.

Over the course of the past decade and a half, a series of seeming contradictions have emerged: simultaneous demolitions and rehabilitations, adjacent massive investments and untouched war ruins, parallel inexorable economic slide and unrelenting public and private construction spending... The brief explanations above sought to shed some light on how so many contradictions could be understood in the specific context of the Lebanese reconstruction and post-reconstruction years. These contradictions could be clearly seen in the plans and projects that were proposed and partially realized in this period.

Post-war plans and projects

The most basic aspects to note about the post-war reconstruction in Beirut and, more generally, in Lebanon are the selectivity in its planning and the fragmentation in its implementation (figure 6). In other words, there was no overall plan, no cohesive vision for dealing comprehensively with matters related to war recovery. There was no planning ministry, and although the CDR did manage to fulfil many of the roles of such a ministry (some coordination of projects, funnelling of funds from overseas for some rebuilding activities), these roles were never integrated into a unitary and visionary perspective, operating instead on the level of the revitalization of particular sectors or the study of particular parts of the country. The fragmentation of the reconstruction was thus both spatial and sectoral. At the same time, there was a double bias towards two types of physical schemes that dominated the plans that were put in place or the projects that were launched: major infrastructure and large-scale redevelopment of defined areas.

While some major infrastructure projects included complete new ventures that were constructed (such as the highway from Beirut to the South), many were pieces of projects, such as the erection of segments

of new highways; for example, the bypass of the Damascus Road in the near suburbs of Beirut was built while awaiting a longer-term extension into the mountains. The partly damaged airport was totally rebuilt (at a scale that foresees a multiplication of the level of activity it receives nowadays); while the harbour received major refurbishment. The main park in the city, the Pine Forest (through which the demarcation passed during the war years), was unusual in that its reconstruction was subjected to a design competition, followed by implementation, although it is still (a decade later) waiting for its opening to the public. However, a crucial piece of planning such as the Transportation Plan that was prepared in 1994 by the French IAURIF agency remained largely a paper document. While some of the highways on it headed towards implementation, the rest of the (public) transportation improvements have not moved even partially towards reality.

As for the large redevelopment projects, there were three: the SOLIDERE project for the central district of Beirut; the Elyssar project for the phased total refection of the southern suburbs of Beirut, between the city limits and the airport; and the LINORD project for redeveloping Beirut's eastern coast and the Metn-Nord landfill just north of it. The better-known and substantially realized first project is discussed later. The other two projects have had long, complex histories, with little to show on the ground a dozen years later. The Elyssar project, the closest one to a public redevelopment project of the three, was bogged down by political strife, lack of funding, complications in acquisition of lands and compensation of residents (legal and illegal), and many other challenges—this despite a gradual shift among local powerful groups (notably Hizbollah) from opposition to the project to integration into the shaping of it. Apart from a handful of new road segments in the area, nothing has been implemented, while life goes on for the tens of thousands of poor and middle-class residents that would have been impacted by the intended displacements and the subsequent collective housing that would have replaced this zone (Harb el-Kak 2001; Clerc 2002). Meanwhile, the redevelopment of the eastern industrial zones has remained without any echo (apart from transformation on a case-by-case basis), whereas the northern landfills were stabilized and a grid of streets was laid out on them, but almost no construction has begun to fill in the large holes that are meant to become future city blocks (Verdeil 2002b).

The three projects clearly differed from each other in many basic ways. Yet some key dimensions tied this trio of mega-projects together.

The most obvious one is their scale, which set them apart from anything else that happened in the country in the 1990s—had the two suburban projects actually been implemented as intended. A second dimension is the principal driving characteristic of the projects as real estate projects, rather than as social transformation instruments or economic engines. At the same time, by their sheer size and by the values they represented, all the projects did acquire a symbolic significance. Finally, these are all not just long-term projects, but with histories that extended far into the past, as they built on many proposals and pieces of realizations that sought to transform these very areas through physical interventions dating back years or even decades, as was shown in the earlier sections of this paper.

The emphasis in this section on substantial plans and projects should not distract from the largely unplanned and non-project oriented reconstruction that characterized the post-war period in the country and its capital. The piecemeal nature of the reconstruction could be seen at two levels. As far as the war-damaged areas, while the central area given to SOLIDERE (and, in a way, the Pine Forest) are clearly subjected to a plan that was more or less followed, the far more substantial kilometres-long destruction along the line of demarcation was left for recovery according to the will and capacity of individual owners and renters. While refugees, displacees, and others who suffered war losses did receive fairly fixed amounts from the government to help them recoup their losses, almost nothing more coordinated was undertaken in all these areas, all of which can be labelled reconstruction zones in the strictest sense of the term. Perhaps the lack of planning for the reconstruction along most of the demarcation line¹⁰ is more significant as a defining characteristic of the rebuilding of Beirut than the extremely controlled transformation that was applied to the kilometre or so of the demarcation line that fell within the SOLIDERE district. At the same time, the subdivision, development and redevelopment activity in the vast areas of Greater Beirut that cannot be considered as war-damaged areas was left entirely up to the individual property owners.

¹⁰ A study by the IAURIF was prepared in the early 1990s, followed by some proposals that were meant to lead to a plan, but this was not pursued by the Lebanese government.

SOLIDERE and its evolutions

The creation of the SOLIDERE company as sole redeveloper of the partly war-destroyed central district of Beirut has been greatly publicized from the time of the controversies before its inception, through the regular features that appeared in the world (and local) press around the time of its launch and the start of its activities, until the recent years when its partial realization has become a sort of regional model for redevelopment¹¹ and highlight of the touristic experience in Beirut. Given the mass of writings that exist on the subject, both scholarly (including, by these authors) and in the mass media,¹² and since this article made references to SOLIDERE throughout, the concluding section will be kept brief, reviewing retrospectively what characterized this approach to rebuilding Beirut's centre, emphasizing the constants in the project and the aspects that evolved.

SOLIDERE's distinction is as a private, publicly traded corporation that was chartered by the Lebanese government (in the early 1990s) and was given full control over a clearly defined zone that covers Beirut's historic centre and the immediately adjacent areas, including the massive trash dump on its seafront (about 1.5 square kilometres all together). The rights of most former property-owners and renters were transformed into shares, making up two thirds of the company's stock. The other third was opened to investors, local and Arab—the largest being Rafiq Hariri; the project has been intimately linked to the prime minister in reality and in the public imagination (figure 7). An old (unapplied) law allowing the creation of redevelopment corporations on the basis of land pooling and re-parcelling had been used as basis for this approach, but it was modified to allow its combination with private investments and its treatment as a tradable company. The will to redevelop parts of the city centre was a decades-old idea, as we have shown above, but the SOLIDERE route magnified this attempt in degree of control (from the clearance of entire sectors in

¹¹ As seen in references to SOLIDERE made in major redevelopment projects in Amman (Abdali) and Damascus (Souq Saruja).

¹² See, for instance (in different languages): Beyhum 1991; *Cahiers de l'Orient*, 1993–4; Khalaf and Khoury 1993; *Timar bairut...*, 1992; Schmid 2002; Verdeil 2002a. A major documentary effort on Beirut's reconstruction had been undertaken by the French research centre CERMOC (now IFPO) within its former *Observatoire de recherche sur Beyrouth et la reconstruction*. See www.lb.refer.org/cermoc, including 14 issues of the *Lettre d'information de l'ORBR*, from 1994 to 2001.

the centre, down to the choice of street pavement type), in scale (the redevelopment-area boundaries chosen went well beyond the area of heavy destruction) and in time (the state recently extended to 75 years the concession granted to SOLIDERE). Another innovative aspect of the project was the degree of professionalization of the company itself; indeed, its reliance on a state-of-the-art, technocratic approach in the planning, design, marketing, management and other processes was heavily emphasized in its self-representation, to emphasize to both the outside world and the country itself that it is meant as a model of the “world-class” globally integrated company that is possible in a Lebanon that is once again a vanguard of modernity in the Middle East.

While the dimensions above are the basic constants in SOLIDERE’s history, the project has also evolved in various ways in the dozen years, since the end of the fighting and the accession of Hariri to power in 1992 allowed it to move from paper ideas to concrete buildings, streets, and spaces. The great degree of contestation that the concept of SOLIDERE, as proposed, faced, soon after it was revealed, had a range of impacts, including on the plans themselves. Two types of adjustments can be highlighted. In response to criticism of the mechanisms of expropriation and their consequences, a list was established of buildings that could be recuperated by their owners (hence excluded from the property-for-stock swap that was imposed on all others), to be renovated under strict controls of the company and within a strict timetable. All property held by religious communities (including under the waqf form of tenure) was also excluded. The broadest shift may have been the acceptance that certain sectors within the district were set aside as “historic” zones to be preserved but upgraded (figure 8).¹³ The repeated attacks by the project’s initial critics, while they were not able to block the general approach the project adopted, can be largely credited for this subtle but important shift; some of these individuals

have remained fully dissociated from SOLIDERE, by their choice, or the company’s, but others have ended up cooperating with it on a variety of bases, from planning or consulting on entire sectors within it to designing specific buildings inside its controls.

The integration of preservation—and to a lesser extent archaeology—represented a partial shift towards the existing built fabric. However,

¹³ The resulting reduction in density was however amply compensated by increases in density elsewhere and an expansion of the landfill area.

this shift was very erratic, so some areas were totally (southern end of Burj Square), mostly (Souq Sursock/Souq Ayyas) or partially (Wadi Abu Jmil) razed, while others that had been equally impacted by the war were largely saved and renovated at great expense (Foch-Allenby, Etoile/Maarad, Saifi). This shift was accompanied by a shift in representation, where the modernity of the centre was twinned with its historicity, as the company's former slogan of "ancient city for the future" crystallizes (Nasr 1996).

One sensed, though, that this shift was an effort at pacifying the critics. The renovation of the preserved areas was, hence, mostly a provision of an amenity for the rest of the centre (and the city), which accounted for the bulk of the area and projected volume of construction. However, the slowdown in the economy and other reasons led to the preservation activities (and of course the completion of the main infrastructural works that had to be laid out first) largely preceding the new construction, which has seen a very slow start. The phenomenal success of the renovated areas—at least at ground level, as the upper levels remain largely a ghost town—has in fact transformed the meaning of the SOLIDERE precinct; ironically, the areas meant for larger buildings, which have so far mostly failed to materialize, are actually providing the vast parking lots that serve the islands of fixed-up areas that have become the chief public space for all of Beirut (figure 9). The slow start in the core activity of the company (the erection of thousands of square feet of new construction), as reflected in substantial loss of stock value and even reduction in personnel size over its first years of existence, is worth further consideration. Some of the explanations are internal to the approach followed. The choice of creating a world-class project has meant standards that have necessarily set the resulting cost per square meter far above those found in Beirut, thus excluding most from the possibility of renting, working, living or otherwise occupying the SOLIDERE zone (apart from as a space of leisure). Some of the costs have been dramatic, such as the stabilization of the trash dump and construction of the sea wall. The attitude of the company as an institution outside state controls (and above them) confronted realities of existing laws and regulations that fell under the purview of other governmental entities, which slowed down progress on a number of projects in the centre; the relation to the Beirut municipality has been particularly problematic.

The impacts of these internal decisions blended with those of external factors, some more directly than others. Political positioning between the

country's powerful groups and individuals often used SOLIDERE as a battleground. The main souqs project, for instance, was originally seen as the initial catalyst and anchor for commercial activities in the district; instead, it is stalled as a consequence of conflicts between Hariri and some of his opponents controlling various state or municipal institutions. The project has, thus, missed the boat on the retail scene, which is scattering across other sites in the centre as well as other neighbourhoods in Beirut (Achrafieh, Verdun, Jnah...). The creeping economic slowdown in the country has probably had the most profound effects, for SOLIDERE as elsewhere. It can be partly blamed for the drop in the value of the company's stock, for a sizable deficit in its budget in 2000, for a very slow take-off of its real estate sales, for cutbacks in its activities. While a new wave of investments emerged after September 11, 2001, these have not made up for the slowness of its start relative to what it had anticipated publicly.

As with most things in Lebanon, part of the political clash, as it was translated into the battle over Beirut's centre, has had some sectarian dimensions. It is appropriate to conclude by considering how rebuilding Beirut's centre has been about rebuilding a city in the Islamic world. One has to observe here that the confessional dimension has been largely absent from this section, and to some extent from most of the discussion of the many of the reconstructions of Beirut as proposed and planned in the past. In that way, this dimension has not dominated the rebuilding of Beirut's centre. This does not mean an absence of religion as a factor, of course.¹⁴ For one, the confessional communities have long been significant landowners and even developers in older parts of Beirut; but their role as a significant player was limited, and they were co-opted as players, as SOLIDERE allowed their lands to be excluded from the land-pooling it undertook, and it distributed the representation on its board according to the various denominations, as is typically done in the highly confessionalized state of Lebanon.

The controversies that characterized the company's life, especially in its early years, rarely took explicitly sectarian dimensions. It is, thus, ironic that after all this time, it is only very recently that the first significant attempt at "Islamicizing" the city's centre has gotten under way: the construction of the new great mosque in the very heart of the city, at the edge of the main square (el-Burj), adjacent to the main

¹⁴ See for example Beyhum 1997.

Maronite church of Saint George over which it is already towering (figure 10). The story of this mosque is complicated; suffice it to say that the introduction of the idea of a new great mosque, as had been erected in Casablanca, Amman and many other Arab (and other) cities, was originally in contestation of the authorities, but was then appropriated by these powers (and specifically Hariri). It may be then that, at a time when the reconstruction—and its correlation to a war that at least in part was about sectarian strife—is receding from the daily activities, if not the memories in Lebanon, in the heart of the country's capital, religious symbolism is making its strong mark for the first time in the post-war period in one of the only parts of the city that had managed to avoid clear association with sectarian communitarianism.

List of References

- Beyhum, Nabil. “‘Ne me tuez pas une seconde fois!’ Note sur le mazar du Dimashki dit al Iraki dans le centre-ville de Beyrouth.” In *Beyrouth, regards croisés*, edited by M. F. Davie, 351–353. Tours: URBAMA, 1997.
- . ed. *Reconstruire Beyrouth: Les paris sur le possible*. Collection Etudes sur le Monde Arabe, no. 5. Lyon: Maison de l’Orient Méditerranéen, 1991.
- Cahiers de l’Orient (Les)*. Special section on “La reconstruction du Liban,” nos. 32–33, 4th quarter (1993)—1st trimester (1994).
- Clerc, Valérie. “L’urbanisme face aux quartiers irréguliers. Le cas d’Elyssar en banlieue sud de Beyrouth.” Ph.D. dissertation, Paris VIII University, 2002.
- Davie, May. *Beyrouth 1825–1975: Un siècle et demi d’urbanisme*. Beirut: Ordre des ingénieurs et architectes, 2001.
- . “Beirut and the ‘Etoile’ Area: An Exclusively Colonial Project?” In *Imported or Exported Urbanism?* edited by Joe Nasr and Mercedes Volait, 206–229. Chichester, UK: John Wiley and Sons, 2003.
- Debié, Franck, and Peter Danuta. *La paix et la crise: Le Liban reconstruit*. Paris: PUF, 2003.
- Fawaz, Mona. “Strategizing for housing: An investigation of the production and regulation mechanisms of low-income housing in an informal settlement in Beirut.” Forthcoming dissertation, MIT, Cambridge, MA.
- Friedman, Thomas L. *From Beirut to Jerusalem*. New York: Anchor Books/Random House, 1989; revised edition 1995.
- Gavin, Angus, and Ramzi Maluf. *Beirut Reborn*. London: Academy Editions, 1996.
- Ghorayeb, Marlène. L’urbanisme de la ville de Beyrouth sous Mandat français. In “Figures de l’orientalisme en architecture,” edited by C. Bruant, J. Leprun, and M. Volait. *Revue d’études sur le monde musulman et la Méditerranée*, nos. 73–74: 327–342. [Aix-en-Provence: Edisud, 1996.]
- Hanssen, Jens. “‘Your Beirut is on my desk,’ Ottomanizing Beirut under Sultan Abdül Hamid II (1876–1909).” In *Projecting Beirut: Episodes in the Construction and the Reconstruction of the City*, edited by H. Sarkis and P. Rowe, 41–67. New York Munich: Prestel, 1998.
- Harb el-Kak, Mona. “Urban governance in post-war Beirut: Resources, negotiations, and contestations in the Elyssar project.” In *Capital cities: Ethnographies of urban*

- governance in the Middle East*. Director Shami Seteney, 111–133. Toronto: Toronto University Press, 2001.
- Huybrechts, Eric, and Verdeil Eric. “Beyrouth entre reconstruction et métropolisation. In “Gouverner les métropoles.” *Villes en parallèle*, nos. 32–33 (2000): 83–103. [Nanterre: Editions de l’université Paris X-Nanterre, 2000.]
- ‘*Timar bairut wal-fursa al-da’i’aa: wasat bairut al-tijari wal-sharika al-‘aaqaria: al-waq’a’ii’, al-murtakazat, al-bada’il*. [The rebuilding of Beirut and the lost opportunity. The commercial centre of Beirut and the real estate company: The realities, the assumptions, the alternatives.] Collective authorship (Nabil Beyhum et al.). Beirut: Self-published, 1992.
- Kasparian, Chohig. *L’entrée des jeunes Libanais dans la vie active, enquête réalisée par l’université Saint Joseph de Beyrouth*. 3 vols. Beirut: Presses de l’Université Saint Joseph, 2003.
- Kassir, Samir. *Histoire de Beyrouth*. Paris: Fayard, 2003.
- , and Philip S. Khoury, eds. *Recovering Beirut: Urban design and postwar reconstruction*. Leiden: E. J. Brill, 1993.
- Nasr, Joseph L. “Beirut/Berlin: Choices in planning for the suture of two divided cities.” *Journal of Planning Education and Research* 16, no. 1 (Fall 1996): 27–40.
- . “Reconstructing or Constructing Cities?: Stability and Change in Urban Form in Post-World War II France and Germany.” Ph.D. dissertation, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1997.
- Nasr, Joe. “Reconstruction.” In *Reconstruction et réconciliation au Liban: Négociations, lieux publics, renouement du lien social*, edited by Eric Huybrechts and Chawqi Douayhi, 13–21. Cahier du CERMOC no. 23. Beirut: CERMOC, 1999.
- Rowe, Peter, and Hashim Sarkis, eds. *Projecting Beirut: Episodes in the Construction and Reconstruction of a Modern City*. Munich, London, and New York: Prestel, 1998.
- Saliba, Robert. *Beirut 1920–1940: Domestic Architecture between Tradition and Modernity*. Beirut: The Order of Engineers and Architects, 1998.
- Schmid, Heiko. *Der Wiederaufbau des Beiruter Stadtzentrums: Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung*. Heidelberg: Heidelberger Geographische Arbeiten, Bd. 114, 2002.
- Tabet, Jad, ed. *Reconstruction of War-Torn Cities*. Proceedings of the UIA’s International Conference, Nov. 1997. Beirut: Order of Engineers and Architects, 1999.
- Tabet, Jade, et al. *Portrait de ville: Beyrouth*. Paris: Institut français d’architecture, 2001.
- Verdeil, Eric. “Reconstructions manquées à Beyrouth: La poursuite de la guerre par la projet urbain.” *Annales de la recherche urbaine*, no. 91 (2001): 84–93. [Paris-La Défense: Publications du Plan Urbanisme Construction Architecture, 2001.]
- . “Une ville et ses urbanistes: Beyrouth en reconstruction.” Ph.D. in Geography, Paris I University, 2002 (a).
- . “Entre guerre et reconstruction, remblais et empiètements littoraux à Beyrouth.” In *Le littoral: Mélanges en hommage à Fernand Verger*, edited by L. Goeldner, S. Velut, and N. Yellès-Baron, 321–337. Paris: Presses de l’Ecole Normale Supérieure, 2002 (b).
- . “Politics, Ideology and Professional Interests: Foreign versus Local Planners in Lebanon under President Chehab.” In *Imported or exported urbanism?* edited by Joe Nasr and Mercedes Volait, 290–315. Chichester, UK: John Wiley and Sons, 2003.

List of illustrations

Figure 1: Plan of the center of Beirut in 1912. Published in *Palestine and Syria...Handbook for Travellers* by Karl Baedeker, 5th ed. Courtesy of the General Libraries, the University of Texas at Austin. Downloaded at <http://www.lib.utexas.edu/maps/lebanon.html>.

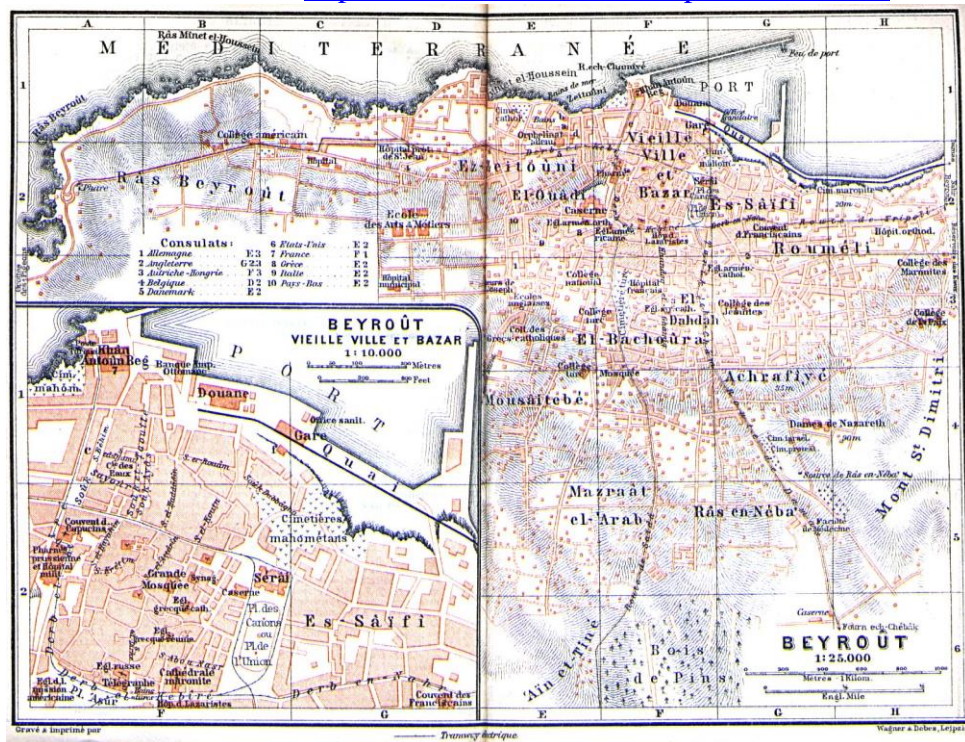


Figure 2: Proposal by Ernst Egli for transformations in Beirut and its suburbs, shown as part of an exhibit in 1950. Source : Egli collection, Archives of ETH-Zurich, Hs 785 : 142.



Figure 3: Project for changes in the central area of Beirut, by the Executive Council for Greater Projects in 1964. Consultants : M. Ecohard, G. Banshoya, A. Salam, P. el Khoury, N. Tabbara, R. Daoud, R. Issa. Source : photo E. Verdeil

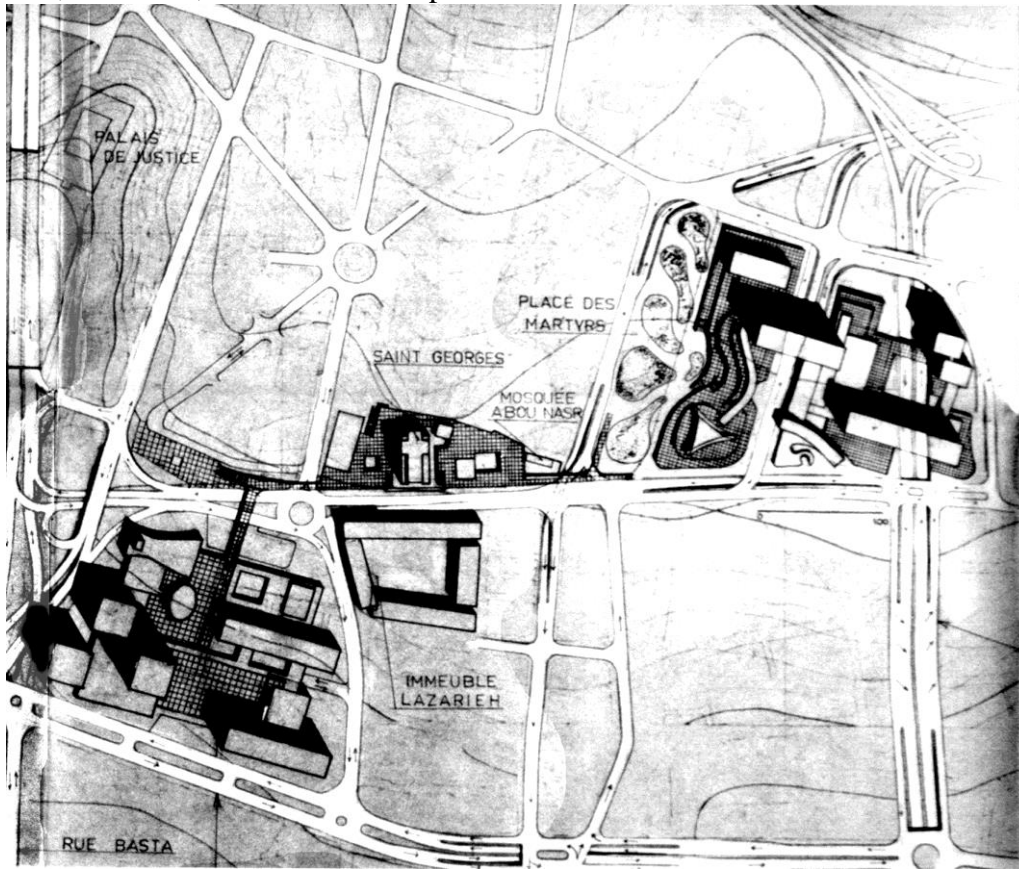


Figure 4: Building destructions from the wartime period in the Metropolitan Area of Beirut. E. Verdeil©

Damaged buildings in the metropolitan area of Beirut

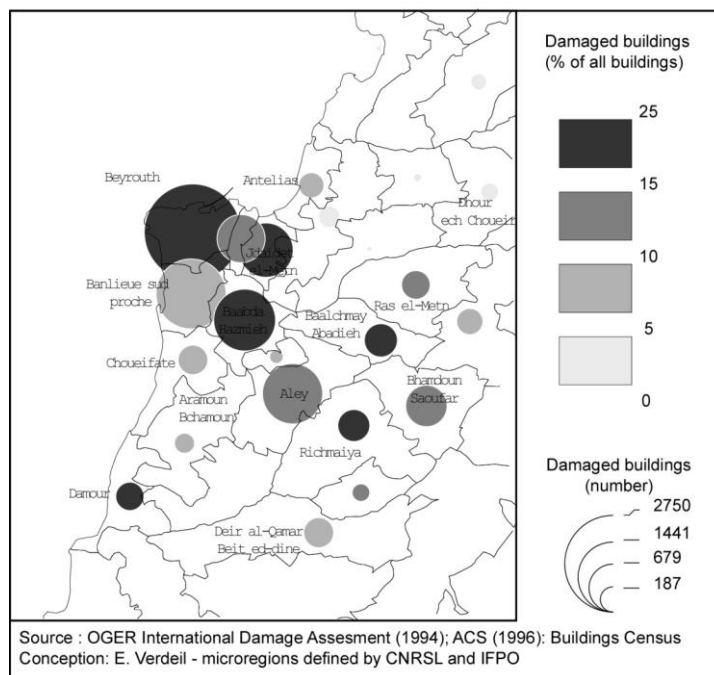


Figure 5: OGER project for the Martyrs Square area in 1984. Architect: Jean Willerval
Source: Documentation center, CDR.

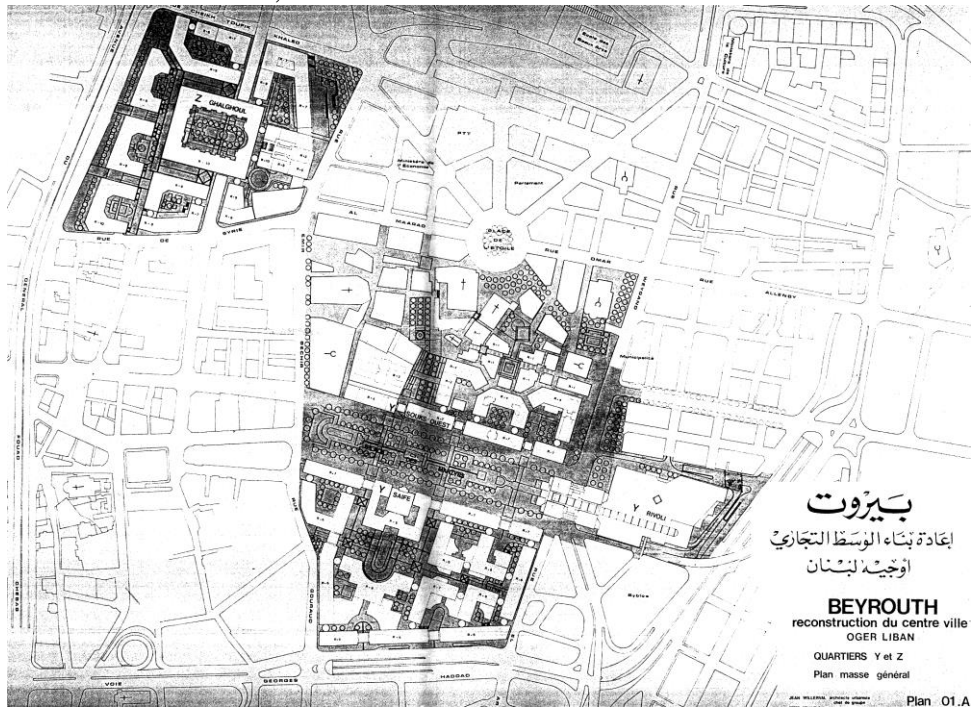


Figure 8: Proposed plan for the central district of Beirut in 1994. Source: Solidere.

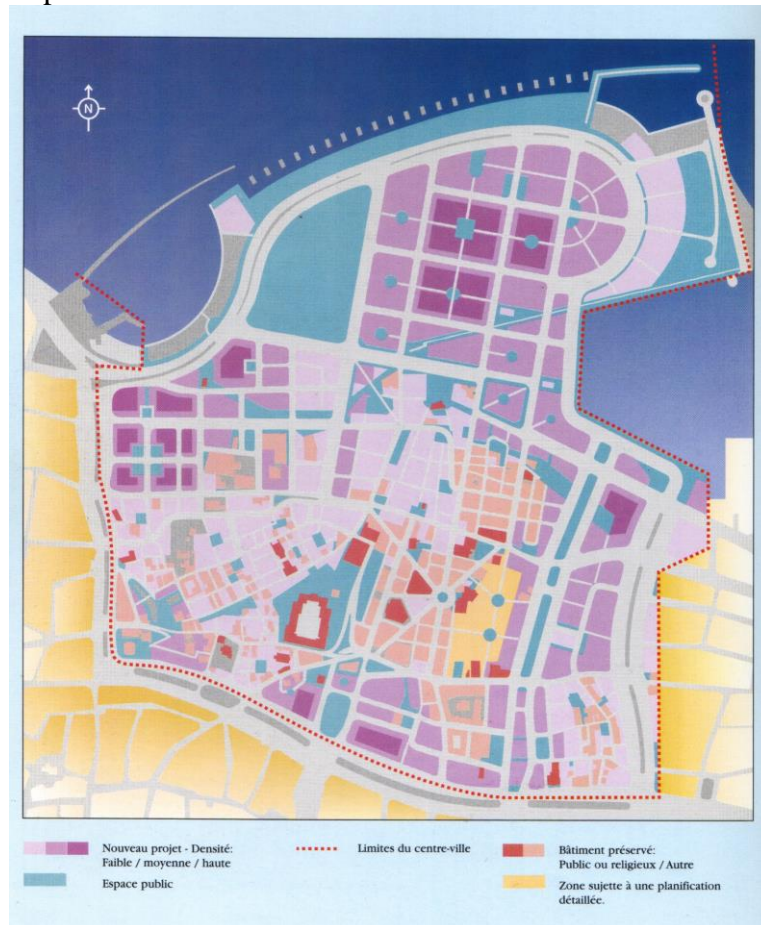


Figure 6: Reconstruction projects in the Metropolitan Area of Beirut during the 1990s.

Source: Compiled by E. Verdeil. ©

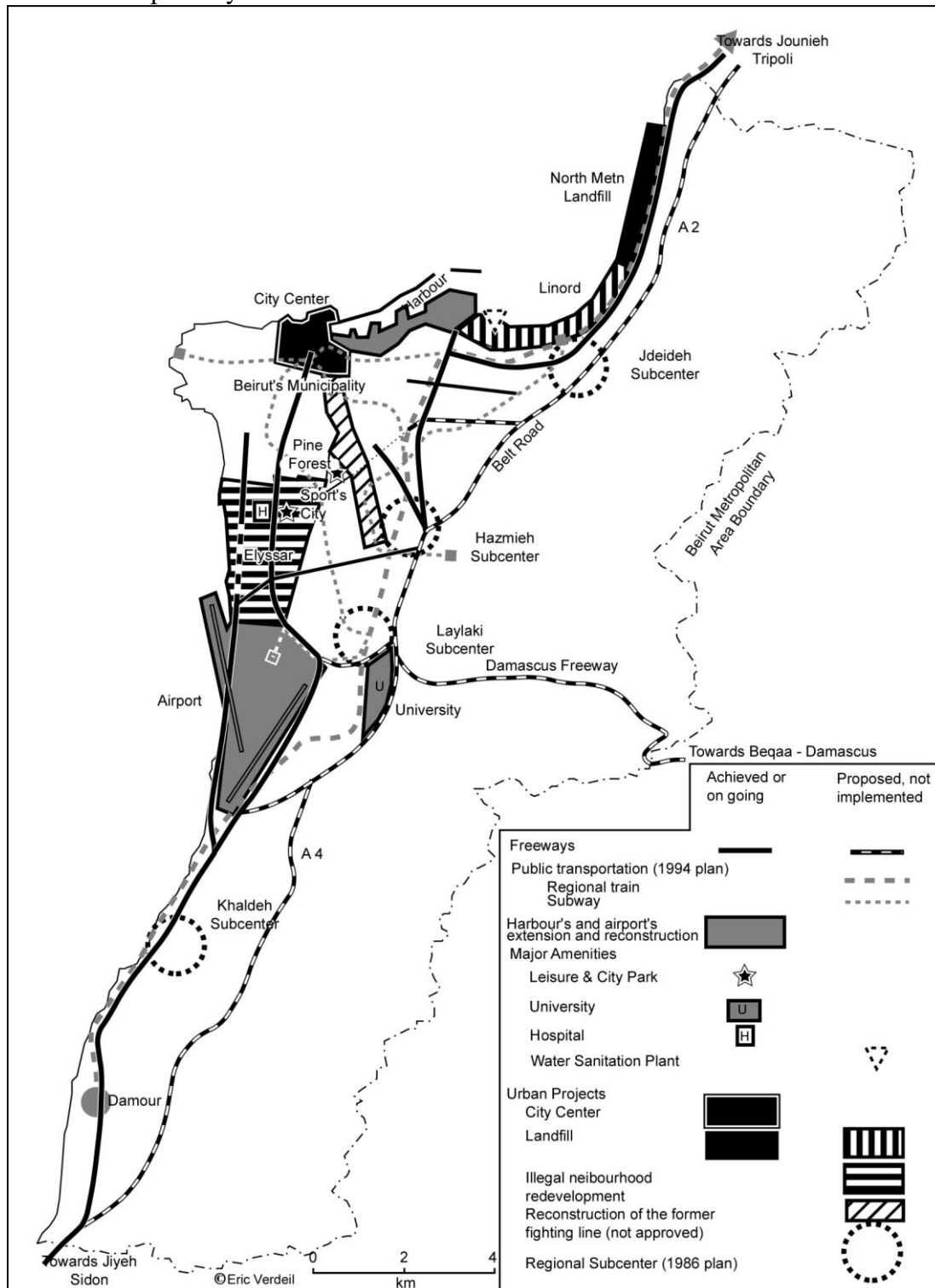


Figure 7: Poster for the Legislative Elections of September 2000, showing Rafiq Hariri in front of Maarad Street in Beirut's central district. Photo by E. Verdeil. ©

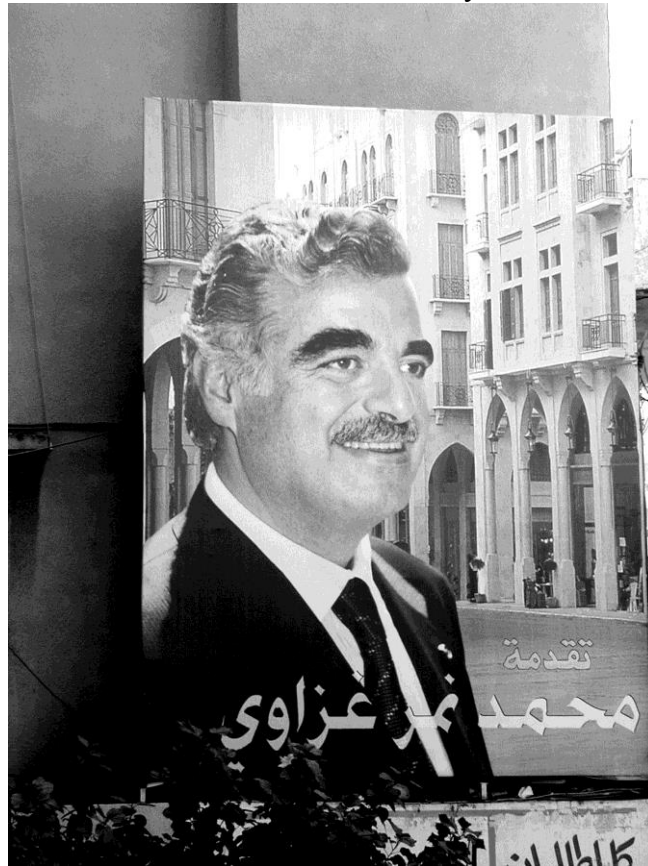


Figure 9: Overview of central district, showing the emptied out Martyrs' Square on right, and part of the ring road around the center on the left. Photo by E. Verdeil. ©



La reconstruction entre politiques et cultures urbanistiques. Réflexions à partir de l'exemple de Beyrouth

Eric Verdeil, CNRS/Université de Lyon, Environnement Ville Société

Référence : « La reconstruction entre politiques et cultures urbanistiques. Réflexions à partir de l'exemple de Beyrouth ». In *Majalat al-mi'mar al 'arabi* [revue d'architecture arabe, éditée par l'association des architectes arabes]. Actes du colloque : Waad, une expérience unique? Beyrouth, 12-13 juillet 2012, p. 175-189.

Introduction

Les reconstructions après les guerres constituent un sujet très polémique et politiquement chargé. Le politique apparaît alors à la fois comme une contrainte et comme volonté de changement. Pour autant, les dimensions techniques et propres à la discipline urbanistique ne sont évidemment pas à minorer dans l'appréciation que l'on peut porter sur un projet. Tout l'enjeu d'apprécier une opération telle que Waad consiste à trouver une manière recevable d'articuler ces deux dimensions.

Une deuxième remarque préalable à cette analyse est que le jugement porté sur une opération d'urbanisme n'est en général pas uniquement lié au contexte et au temps présent. Il fait rarement abstraction des interventions de nature similaire dans des lieux comparables ou dans les mêmes lieux mais à des époques plus anciennes. On en veut pour preuve les débats qui ont entourés la naissance et la mise en œuvre du projet Solidere de reconstruction du centre-ville de Beyrouth à partir de l'année 1991. La mobilisation des opposants s'est largement appuyée sur les plans et les principes d'urbanisme des années du chéhabisme ainsi que sur le plan de reconstruction de 1977, vu comme un projet modèle¹. Mais comparaison ne vaut pas toujours raison, et il convient de justifier les critères sur lesquels on peut bâtir une analyse solide. Au-delà de la dimension normative et politique, comparer des reconstructions entre elles pose des problèmes méthodologiques. Il est nécessaire de prendre en compte les différences de contexte politique, notamment la nature du conflit et les rapports de force entre acteurs, de contexte urbain (localisation, nature des destructions, enjeux locaux) et de contexte urbanistique, marqué par les évolutions des conceptions urbanistiques.

Ces deux remarques conduisent à préciser la démarche suivie. Cette communication entend proposer et tester une grille de lecture permettant de comprendre les contraintes et les volontés politiques à l'œuvre, ainsi que les temporalités et les contextes urbains divers dans lesquels se déploient les reconstructions. Cette grille de lecture articule deux dimensions. La première concerne les politiques de la reconstruction, en tant qu'expression des transformations durables des rapports sociaux nés de la guerre et des destructions (par exemple les migrations,

¹ Voir par exemple : Beyhum Nabil, 1992, « The Crisis of Urban Culture ; The Three Reconstruction Plans for Beirut », *The Beirut Review*, n°4, pp.43-62; Tabet J., 1991, La ville imparfaite, in Beyhum N. (éd.), *Reconstruire Beyrouth. Les paris sur le possible*, Lyon, Maison de l'Orient, p. 85-120.

l'enrichissement/l'appauvrissement de différents groupes...). Les politiques de la reconstruction impliquent de comprendre l'espace urbain en tant que lieu de matérialisation des rapports de force politiques, que ce soit à l'échelle internationale, nationale ou locale. La deuxième dimension dans cette grille de lecture concerne les cultures de l'urbanisme. Bish Sanyal définit les *planning cultures* comme "*the collective ethos and dominant attitudes of planners regarding the appropriate role of the state, market forces and civil society in urban, regional and national development*"². Selon nos travaux, il apparaît nécessaire de compléter cette définition en intégrant à l'analyse les enjeux professionnels propres au champ de l'urbanisme (par exemple, les enjeux d'accès à la commande des différents métiers) et les variations localisées de ces cultures dans l'espace national³.

Nous mettrons en œuvre cette grille de lecture pour faire ressortir les principales similitudes et différences entre quatre moments et expériences de reconstruction au centre-ville de Beyrouth et dans le quartier de Haret Hreik concerné par le projet Waad.

Premier axe : les politiques de la reconstruction

Pour caractériser les politiques de reconstruction, six critères sont mis en avant.

La population de référence du projet

Il est d'abord nécessaire d'identifier la population de référence du projet, par quoi on entend la population qui est touchée par le projet. Cette catégorie désigne naturellement les habitants et actifs ou entreprises installés dans le périmètre, mais également d'autres catégories d'utilisateurs qui pourraient recourir au secteur reconstruit. La définition de la population de référence implique par conséquent une définition de l'échelle de rayonnement du projet, ce qui renvoie à la définition de la centralité du secteur reconstruit au sein de l'agglomération. On peut alors identifier différents cas de figure.

Certains secteurs se caractérisent par une centralité métropolitaine. Leur reconstruction ne concerne pas seulement les habitants et travailleurs du lieu mais la population de l'agglomération dans sa totalité, voire du pays entier. Dans ce cas, la question de la définition de la vocation des infrastructures, des services et des espaces publics est posée. En effet, la diversité des populations ciblées peut entraîner des conflits, par exemple entre la population locale et une population composée de touristes ou d'expatriés, ou encore des investisseurs et entreprises internationales qui n'attendent pas les mêmes services que les locaux. L'exclusion de facto, par le jeu des normes de construction et ultérieurement, du marché, des catégories les plus fragiles est un risque important de tels projets.

Dans d'autres cas, on a plutôt affaire à une centralité de banlieue ou de quartier, à l'échelle municipale. La population se définit par son inscription dans la localité et il convient d'identifier ses

² Sanyal Bish (éd.), 2005, *Comparative planning cultures*, New York, Routledge, p.3.

³ Souami Taoufik, Verdeil Eric, 2006, *Concevoir et gérer les villes : milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris-Beyrouth, Economica/Anthropos - IFPO, 229 p. et Verdeil Éric, 2012, « Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968). The spread of Modernism, the Building of the Independent States and the Rise of Local professionals of planning », *Planning Perspectives*, avril 2012, vol. 27, n°2, p. 243-260

besoins et ses pratiques. Mais même dans une telle situation, la définition de la population de référence ne va pas sans poser problème et entraîner de potentiels conflits, et on retrouve le dilemme évoqué ci-dessus.

Plus globalement, la question de la définition de la population de référence renvoie à l'enjeu suivant : au regard de la capacité potentielle des interventions urbanistiques à transformer l'espace social, dans quelle mesure l'urbanisme constitue un outil de démarcation territoriale des groupes sociaux ou confessionnels, excluant de facto certaines catégories de population des lieux reconstruits ?

L'idéologie de référence

L'urbanisme est largement un jeu sur les symboles et la construction des identités. Au-delà des orientations fonctionnelles des programmes d'aménagement, les discours de justification, l'esthétique générale ou certains bâtiments ou espaces publics majeurs sont porteurs de sens. Ainsi, les projets de reconstruction doivent-ils être particulièrement appréciés au regard de deux dimensions :

- *Le rapport à la construction nationale.* Le projet favorise-t-il plutôt l'unité nationale, le brassage des groupes sociaux, ethniques ou confessionnels qui composent la population d'un pays ou, au contraire, par ses aménagements ou les significations qu'il porte, délivre-t-il (parfois implicitement) un message de division et de segmentation ?
- *Le rapport au monde.* L'urbanisme constitue une forme d'articulation économique et symbolique au monde. Les formes architecturales et urbaines et les pratiques qu'elles peuvent entraîner jouent sur ce plan un rôle majeur. Le choix de formes urbaines et architecturales vernaculaires ou internationalisées est à cet égard un bon indicateur. Mais le contenu même des programmes peut également être éloquent : des hôtels et centres commerciaux de luxe, une cité financière, ou d'autres équipements peuvent manifester une volonté d'adhésion à la mondialisation capitaliste par exemple.

Le temps de la reconstruction

La dimension temporelle des reconstructions doit s'appréhender au regard de trois temporalités spécifiques. On entend par temporalité le caractère de ce qui est dans le temps et on fait l'hypothèse que les sujets ou les actions présentent des caractéristiques temporelles qui les différencient les uns des autres⁴. Ainsi, il convient de distinguer :

- Le temps du projet : il peut être rapide, impliquant des changements minimaux de la trame urbaine et architecturale, ou être plus long, conséquence de travaux plus importants et d'un dessein plus ambitieux. Les projets de modernisation urbaine, qui se traduisent par des remaniements majeurs de la trame architecturale et urbaine, illustrent généralement cette situation. Il faut noter qu'en général, une longue histoire urbanistiques (de nombreux projets et donc de nombreux échecs d'interventions antérieures) débouche sur des projets plus ambitieux ou du moins plus complexes et donc plus longs à réaliser.
- Le temps des destructions et des mutations urbaines est un deuxième élément à apprécier car il joue dans la conception du projet de reconstruction. Des destructions soudaines, qui concernent surtout l'organisation physique de la ville, n'ont pas les mêmes effets que des

⁴ Voir, sur cette question, Roncayolo Marcel, 2002, *Lectures de villes : formes et temps*, Marseille, Éd. Parenthèses, 386 p.

destructions qui s'inscrivent dans la durée et qui impliquent, au-delà de la destruction physique des bâtiments et des infrastructures, une transformation profonde de la société, dans sa structure sociale (par exemple avec des migrations définitives, des appauvrissements ou des enrichissements de certains groupes, des mutations fonctionnelles irréversibles). Tous ces éléments rendent l'idée de retour à la normale ou à l'identique impossible voire utopique. L'idée même d'une mémoire des lieux perd alors son sens.

- Le passé des projets pour un site donné est une troisième dimension essentielle. L'abondance de projets et de tentatives antérieures détermine l'existence d'une mémoire urbanistique des lieux. Cette dernière se nourrit d'un ensemble de volontés de transformation, d'échecs, de reformulations, avec toute une sédimentation d'intentions de la part de professionnels et d'acteurs politiques et économiques disposant de leviers d'action. Elle s'oppose aux mémoires ordinaires des lieux, fondés sur les pratiques et les représentations des citoyens. La mémoire urbanistique est disponible et mobilisable par les acteurs politiques et urbains et va dans le sens d'interventions plus complexes car alimentées de volontés de transformation contrariées qui voient dans le contexte de la reconstruction une occasion à saisir. Inversement, la rareté ou l'inexistence de projets antérieurs signifie qu'il existe peu d'alternatives crédibles et argumentées et pousse à des projets plus conservateurs.

Le tissu urbain projeté

Les caractéristiques du futur tissu urbain du secteur reconstruit représentent un enjeu majeur de la reconstruction, objet en général d'intenses débats qui se structurent le plus souvent selon l'axe conservation – remodelage, envisagé selon les trois niveaux d'analyse de la typo-morphologie : l'architecture, le parcellaire et le réseau viaire.

La reconstruction comme modernisation radicale, la table rase, est en général liée à un profond renouvellement des rapports de force, et implique en retour une altération majeure du tissu social. A l'inverse, l'urbanisme patrimonial se veut le support de la (re)construction identitaire. Toutefois, l'exemple de Varsovie illustre que la reconstruction « à l'identique » procède toujours au choix d'un état du passé qui doit servir de référence. En l'occurrence, à Varsovie, la reconstruction du parcellaire et de l'architecture du XVII^e et XVIII^e s. impliquait un déni des évolutions sociales de la capitale polonaise et, à travers la quête d'un âge d'or architectural et urbain, constituait un témoignage d'exaltation nationaliste. Le retour à l'identique ne va donc pas de complexes opérations de reconstruction du passé, renvoyant à des débats idéologiques et à des rapports de force politiques non moins structurants que dans le cadre des reconstructions modernisatrices.

Les outils juridiques

Comme pour tout projet d'urbanisme, une reconstruction implique de choisir des outils juridiques en vue d'avoir une maîtrise foncière du projet et d'assurer une gestion coordonnée du projet. Les différentes options juridiques possibles renvoient à des modèles d'action et de fonctionnement très différents.

Sur le plan de la maîtrise foncière, deux enjeux sont liés. Le premier est celui de l'échelle pratique des opérations, qui peut être la parcelle, un regroupement limité de parcelles ou un remembrement total de la zone de reconstruction. Le second est celui de l'association des ayants droit dans les structures d'aménagement. L'expropriation exclut formellement l'ayant droit, le remembrement lui conserve

ses droits, y compris en termes de localisation, la société foncière (telle qu'elle existe au Liban) transforme l'ayant droit en actionnaire. Le rapport du propriétaire ou de l'ayant droit aux lieux peut être maintenu, dissout ou aboli.

Sur le plan de la gestion urbaine, la question posée est celle de la coordination des travaux, en termes de phasage temporel, de globalité et de transversalité des interventions (cas des voiries et réseaux divers), ainsi que d'unité formelle (traitement des espaces publics). Une approche centralisée, par un organisme d'aménagement, peut être assurée par l'intermédiaire d'une société foncière mixte, ou d'une société d'économie mixte, comme ce qui existe en France. Mais une centralisation excessive peut entraîner des risques financiers, une homogénéité médiocre et peu imaginative alors qu'une gestion plus décentralisée laisse des marges de manœuvre et de flexibilité, comme l'expose Joe Nasr en comparant les approches de Berlin et Beyrouth dans les années 1990⁵.

Un troisième enjeu juridique tient à la prise en compte du temps de la reconstruction. La validation juridique du projet futur, par l'intermédiaire d'un plan approuvé selon une procédure démocratique, doit toutefois laisser la porte ouverte à certaines révisions en fonction de la conjoncture économique ou de l'évolution des priorités politiques. Des révisions doivent être possibles, sans pourtant être laissées à l'unique appréciation des aménageurs eux-mêmes.

La question du financement

Cette question ne renvoie pas tant à des discussions de techniques financières ou économiques qu'à des choix de nature éminemment politique, entre deux pôles qui seraient le marché et la solidarité financières nationale ou internationale.

Le financement par le marché implique la recherche d'un équilibre, et même plutôt d'un bénéfice entre les dépenses d'aménagement et les recettes. Le foncier et l'immobilier vont être alors adaptés à la demande des clients et des investisseurs. Cette logique de financement par le marché se traduit par une sélection sociale forte, en général au détriment des plus pauvres ou inversement, par concentration des plus pauvres dans les secteurs non valorisés socialement.

Un financement national par les impôts, les subventions (prêts et dons par exemple) ou d'autres formes de solidarité (souscription) n'éliminent pas le besoin de rigueur économique mais permettent de définir d'autres objectifs que la rentabilité, et de s'accommoder d'un déséquilibre économique de l'opération, par exemple dans le but de conserver la population sur place, ou de maintenir en place un patrimoine architectural peu rentable (deux options qui peuvent d'ailleurs être difficilement compatibles entre elles).

Deuxième axe : les cultures de l'urbanisme

Le deuxième axe de cette grille de lecture des reconstructions repose sur trois critères : le profil des urbanistes, la logique des institutions professionnelles et les expériences et mobilisations professionnelles. Leur définition sera présentée de manière plus brève que dans la section précédente brève – et de manière quelque peu théorique –, et débouchera sur une typologie des cultures de l'urbanisme impliquée dans les reconstructions.

⁵ Nasr J. L., 1996, Beirut/Berlin: Choices in Planning for the Suture of Two Divided Cities, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 16, n°1, p. 27-40.

Profil des urbanistes

En suivant ici les analyses de Gilles Verpraet⁶, on peut opposer plusieurs manières de pratiquer l'urbanisme. Un premier pôle, le plus classique, est la logique de l'expertise, basée sur la détention de savoirs et de savoir-faire spécifiques. Les urbanistes revendiquent alors le monopole dans la définition du contenu des projets, en accord avec les orientations politiques, avec le risque d'une dérive technocratique. Inversement, la logique de la médiation fait des urbanistes des intermédiaires entre différents groupes d'intérêt, par exemple des acteurs économiques, des habitants, etc. Leur rôle est alors de travailler à l'ajustement de ces intérêts différents et de construire des compromis permettant le lancement de projets.

Ces profils des urbanistes sont directement liés à la structuration nationale et locale de la profession et à la manière dont elle articule différents métiers et spécialisations professionnelles, tels que le métier d'architecte, celui d'ingénieur, ou celui de sociologue.

Logique de la commande

La question du profil des urbanistes s'articule étroitement avec la manière dont le champ professionnel est structuré en termes d'organisation de la commande. Deux grandes divisions traversent alors le champ de l'urbanisme. Une première opposition distingue la commande publique de la commande privée. Si celle-ci est logiquement liée à la demande du marché, la commande publique peut être très diverse dans ses attendus. La deuxième oppose logique centrale et logique locale et renvoie donc à l'échelle d'agrégation des intérêts.

Expériences et références professionnelles partagées

Ce dernier facteur est essentiel pour appréhender les cultures urbanistiques. Il renvoie aux conditions de socialisation des urbanistes et à la manière dont celles-ci pèsent sur la définition par la profession des enjeux légitimes et sur les grands référentiels, qu'ils soient idéologiques ou professionnels. A cet égard, il convient d'identifier les mobilisations professionnelles structurantes de l'expérience des urbanistes⁷.

Celles-ci peuvent s'inscrire dans le contexte politique plus large. Par exemple, la décolonisation, le nationalisme et le développement représentaient au Liban des valeurs partagées pour les professionnels de l'aménagement dans les années 1960-70. Dans un autre registre, il peut s'agir de mobilisations professionnelles outrepassant les frontières. L'adhésion au modernisme en architecture dans les années 1960 est un exemple. Le partage de références professionnelles concrètes, comme l'expérience des villes nouvelles en France, connue à travers l'enseignement ou la pratique professionnelle, représente une autre illustration possible.

Les effets de génération sont extrêmement forts et prégnants dans la construction de ces références partagées, tant sur le plan politique que professionnel. Ainsi, le fonctionnalisme peut apparaître comme emblématique de la culture professionnelle des années 1950-70 alors que les générations

⁶ Verpraet G., 2005, *Les professionnels de l'urbanisme : socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*. Paris : Économica, Anthropos, 226 p.

⁷ Voir notamment Souami T., 2006, Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth, *Géocarrefour*, 2006, vol. 80, n°3, p. 237-247.

actuelles adhèrent à d'autres valeurs, telles que la prise en compte de l'environnement ou celle du patrimoine. Ces conceptualisations dominantes ou partagées dans le milieu professionnel pèsent fortement, quoique de manière implicite, dans les orientations des projets.

Quatre cultures en débat au Liban

Comment ces composantes des cultures urbanistiques jouent-elles, justement, dans l'orientation des visions et des projets d'aménagement, et notamment des reconstructions ? Pour le comprendre, quatre types de cultures professionnelles de l'urbanisme existant au Liban sont définies par la combinaison de ces trois éléments (profil, commande, références). Leur rôle dans les reconstructions que Beyrouth a connues sera ensuite examiné.

La culture étatique. Dans ce premier type, l'Etat est vu comme l'instance légitime de définition de l'intérêt général, et aussi le principal maître d'ouvrage des études. Les urbanistes sont alors des experts. La profession est structurée par des coalitions de métiers, notamment entre les ingénieurs fonctionnaires et les architectes de statut libéral à la tête de leurs bureaux d'étude. Au Liban, à partir des années 1960 et environ jusqu'au début des années 1990, le chéhabisme, articulant volonté de construction nationale et projet développementaliste, a constitué la référence majeure du milieu professionnel⁸.

La culture néolibérale. Cette culture valorise le principe du marché et de la concurrence, percevant la ville comme en concurrence avec d'autres métropoles régionales pour attirer les investissements générateurs de croissance économique. Cette logique organise la mise en retrait de l'Etat comme opérateur par des règles incitatives en termes fiscaux et en promouvant un urbanisme de projet flexible. Dans cette perspective, l'urbaniste est alors souvent le consultant d'un client privé, et privilégie une approche financière dans la définition et l'évaluation du projet en plaçant au second plan la dimension sociale ou les enjeux urbains (centralité, espaces publics, etc.)⁹.

Dans la culture municipale, l'urbanisme est défini dans une liaison étroite avec le jeu électoral et suppose donc une prise en compte des intérêts des électeurs locaux. Le peuplement d'une municipalité est un enjeu majeur d'une reproduction politique. La satisfaction des intérêts des habitants tout en stabilisant le peuplement (donc l'électorat) devient une visée majeure de l'action municipale. La politique des municipalités de banlieue communistes en France est représentative de cette logique : le parti communiste, un parti puissant et organisé, a réussi à se maintenir au niveau local malgré une érosion continue de son influence nationale en répondant aux attentes de sa population en termes de logement, d'emplois dans les services municipaux, de défense de l'emploi industriel, d'équipements sportifs, etc. Ainsi, le parti a maintenu une base locale qui lui permet d'avoir un poids politique, notamment à l'Assemblée nationale, supérieur à son poids dans la population totale¹⁰.

⁸ A ce sujet, voir Verdeil Eric, 2010, *Planifier Beyrouth et ses urbanistes: une ville en plan*, Beyrouth: Presse de l'IFPO, 362 p.

⁹ Voir à ce sujet les analyses de Pierre-Arnaud Barthel, 2008, Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis), *Géocarrefour*, 2008, vol. Vol. 83, n°1, p. 25-34.

¹⁰ Sur ce point, voir Lacoste Y., 1963, Un problème complexe et débattu: les grands ensembles, *Bulletin de l'association des géographes français*, 1963, p. 37-63 et pour une vision de l'évolution de ces politiques : Bacqué M.-H., Fol S., 1997, *Le devenir des banlieues rouges*, Editions L'Harmattan, 215 p.

Cette culture urbanistique est en cours d'émergence au Liban en lien avec la montée progressive des municipalités dans l'aménagement local. L'activité des urbanistes municipaux est de comprendre la commande politique et décoder les besoins sociaux, puis de les traduire en termes de projets urbains. Les municipalités au Liban manquent aujourd'hui cruellement de ressources humaines et de moyens financiers. Au-delà des rares fonctionnaires municipaux, l'urbanisme local repose très largement sur l'engagement du personnel politique local, souvent doté de compétences dans le domaine de l'aménagement au sens large (ingénieurs en génie-civil, architectes...) ¹¹.

La culture participative. Dans les années de l'après-guerre civile au Liban, de nombreuses controverses ont éclaté autour de projets d'aménagement, qu'il s'agisse de la contestation du projet pour le centre-ville de Beyrouth (1991-1995), des conflits sur les questions du patrimoine ou d'environnement du Liban (littoral, carrières), etc. Ces débats ont montré l'intérêt des citoyens pour les questions d'urbanisme et leur volonté de s'organiser et de peser sur la définition des projets urbains. Bien souvent, les collectifs qui ont émergé et ont contesté l'action de la collectivité publique ou des promoteurs comprenaient des professionnels de l'urbanisme, souvent jeunes, attachés à de nouvelles conceptions valorisant la décision démocratique (par opposition à la décision technocratique ou au diktat des intérêts politico-financiers). Les urbanistes se considèrent ici comme des médiateurs attentifs aux intérêts des habitants et à la promotion de nouvelles valeurs ¹².

Lectures comparées des projets de reconstruction à Beyrouth

Cette section analyse, au prisme des deux axes de lecture présentés ci-dessus, les quatre épisodes de reconstruction de Beyrouth et sa banlieue, en 1977 au lendemain de la guerre de deux ans, en 1982-83 sous la présidence d'Amine Gemayel, à partir de 1991 avec le lancement du projet confié ensuite à la société Solidere, et enfin avec le cas de Waad, suite à la guerre des 33 jours en 2006 ¹³.

1977 : premier projet de reconstruction du centre-ville

Le projet de 1977 se caractérise du point de vue des politiques de reconstruction par une idéologie mettant en avant l'idée de recréer une ville orientale méditerranéenne, un mélange des différentes communautés permettant de restaurer la convivialité ; il s'agit aussi d'affirmer le rôle de l'Etat, qui est vu comme garant de l'unité nationale.

La population visée se compose principalement des commerçants des souks, et des résidents qui habitaient ces zones-là. Plus largement, le projet prend aussi en compte les intérêts des milieux d'affaires qui désiraient une modernisation du centre-ville.

¹¹ Pour un décryptage de l'action municipale au Liban, voir Farah J., 2011, *Différenciations sociospatiales et gouvernance municipale dans les banlieues de Beyrouth : à travers l'exemple de Sahel AlMatn AlJanoubi et des municipalités de Chiyah, Ghobeiri et Furn AlChebbak*, Université de Liège, 560 p.

¹² Voir Verdeil Éric, 2012, « Beyrouth : les nouvelles lignes de front de la recherche urbaine », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Beyrouth-les-nouvelles-lignes-de.html> et Verdeil Éric, 2011, « La reconstruction post-2006 au Liban : un laboratoire pour de nouvelles pratiques de l'urbanisme », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-reconstruction-post-2006-au.html>.

¹³ Une analyse plus détaillée des trois projets de reconstruction du centre-ville de Beyrouth est disponible dans ma thèse de doctorat, chap. 9 : Verdeil E., 2002, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, thèse de géographie, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 646 p.

Du point de vue des temporalités du projet, on peut noter que si les destructions qui étaient déjà importantes, il n'y avait pas encore une perte de repère. La guerre n'avait duré que deux ans. Les commerçants et les ayants droit demandaient un retour à la normale très rapide, et la mémoire était encore vive. Mais la conception de la reconstruction portait également la marque de projets antérieurs, des projets de modernisation datant notamment de l'époque chéhabiste, visant à réorganiser certains quartiers d'affaires de tours et immeubles modernes, comme Ghaghloul et Saifi. Les urbanistes voulaient un projet rapide mais ils savaient aussi que certains de ces sous-projets allaient être plus longs à réaliser.

S'agissant du tissu urbain, l'idée prédominante était une conservation en l'état mais sans véritable patrimonialisation. Aucune protection stricte du tissu urbain existant n'était imposée mais certaines mesures, limitant les hauteurs, visaient à empêcher le renouvellement du tissu urbain par la spéculation. Par contre, certains secteurs étaient appelés à être fortement remodelés, par exemple le long de percées de nouvelles rues ou sur la dalle du port en utilisant des dispositifs variés : remembrements, sociétés foncières et expropriation.

En termes de financement, des indemnités versées par l'Etat en compensation des dégâts étaient prévues. Toutefois, le rôle du marché était perçu comme un élément essentiel pour financer le projet. On envisageait à l'époque de créer un établissement public sous contrôle de l'Etat, et des sociétés foncières mixtes associant les ayants droit et l'Etat.

Du point de vue des cultures professionnelles, le projet se situait dans la continuité directe du chéhabisme et promouvait donc une culture de l'urbanisme étatique. L'Etat, porteur de la définition de l'intérêt général, jouait un rôle essentiel à travers le ministre des Travaux publics, Amin Bizri, lui-même architecte et urbaniste. La municipalité était officiellement impliquée, et relayait les revendications des commerçants. Mais en réalité un comité de supervision composée des professionnels locaux chevronnés et détenteurs d'une expertise reconnue, coordonnait les consultants français et libanais et assurait véritablement, avec le mohafez (Mitri Nammar) et le ministre, l'élaboration du projet. La reprise de la guerre empêcha sa mise en œuvre.

1982-1986 : deuxième tentative de reconstruction du centre-ville de Beyrouth

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un nouveau projet, mais plutôt d'une reprise avec du projet suspendu en 1977 avec des mises à jour pour tenir compte des transformations intervenues. Pourtant, après 1983, les études menées en secret par la firme OGER Liban ont profondément altéré le contenu et les orientations du projet, de sorte qu'il prépare la plupart des orientations qui seront adoptées en 1991.

L'idéologie de référence du Président Amine Gemayel est le libéralisme économique, appuyé sur une invocation de la culture marchande libanaise aux origines soi-disant phéniciennes. Le projet de reconstruction constitue une vitrine du projet présidentiel de Amine Gemayel, qui s'appuie sur des entrepreneurs comme Joseph Khoury et Rafiq Hariri.

Par rapport au projet de 1977, le projet prend acte du départ durable de nombreux commerces et entreprises, relocalisés à Mar Elias, à Sassine, à Bourj Hammoud ou à Jdeideh, et les nouveaux projets élaborés tout au long des années 1980 se définissent par rapport à une nouvelle clientèle d'habitants aisés, Libanais expatriés ou Arabes du Golfe.

Le projet est également marqué par l'aggravation des destructions, notamment avec la démolition (non prévue) d'une partie des souks par OGER Liban pour des raisons soi-disant sécuritaires. De même, le dépotoir du Normandy représente une altération majeure du site. Toutes ces transformations rendent possibles justifient des projets de modernisation et de densification qui s'appuient sur d'anciens projets mais en étendant la logique. Tout ceci rend un retour rapide à la normale et à l'identique de moins en moins envisageable et au contraire pousse vers des transformations majeures.

En termes d'outils opérationnels et de financement, le changement d'échelle envisagé pour l'intervention pousse à explorer des solutions intégrées, et dès 1986, les premières esquisses d'une société foncière globale sont mises sur la table par OGER Liban. D'autre part, les projets imaginés s'orientent de plus en plus, dans une optique de financement par le marché, vers la promotion immobilière de luxe.

Le projet préfigure donc clairement l'émergence d'une culture néolibérale, marqué par l'émergence politique et économique de Rafic Hariri et la prépondérance des consultants privés tels que le groupe OGER tandis que les administrations publiques sont marginalisées. Ces études s'effectuent largement en secret, et suscite très peu de débat après 1983, où la presse s'est surtout ouverte aux controverses sur les enjeux de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine archéologique.

1991-... : La reconstruction du centre-ville par Solidere

La reconstruction du centre-ville de Beyrouth par la société foncière Solidere représente un tournant et une référence incontournable dans l'urbanisme libanais (et même international). Jamais un chantier d'une telle ampleur n'avait été mis en œuvre dans la région et si aujourd'hui, la transformation des villes du Golfe est spectaculaire et devient une nouvelle référence, l'opération conduite par Solidere conserve des spécificités remarquables. Quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir à l'égard de ce projet, force est de reconnaître l'importance et la qualité des réalisations, la constance des intentions et l'efficacité du travail mené.

Ce projet est clairement représentatif d'un urbanisme néolibéral, marqué par l'idée d'une compétition entre villes où Beyrouth veut retrouver sa prospérité face aux autres villes arabes et aux villes du Golfe. L'un des buts majeurs du projet est d'attirer des capitaux arabes au Liban, pensés comme les moteurs du développement national. La stratégie de métropolisation de la capitale libanaise tient lieu de projet économique pour le pays.

La population visée est largement une population extérieure au pays, qu'il s'agisse de Libanais expatriés ou des riches arabes. Le retour des ayants droit, des anciens habitants et commerçants, n'est clairement pas à l'ordre du jour. Quant aux réfugiés qui ont occupé les lieux, on organise très rapidement leur transfert. Le projet met en avant l'unité nationale, la réconciliation et la coexistence communautaire à travers la restauration des monuments religieux. Pourtant, certaines confessions n'ont pas de bâtiments religieux au centre-ville, notamment les chiïtes. D'autre part, avec le temps, la coexistence des religions devient un face-à-face, comme l'exprime la concurrence des minarets et des clochers, notamment lors de la construction de nouvelle mosquée jouxtant le mausolée de Rafic Hariri et de la restauration de la cathédrale maronite avec son nouveau clocher. Sur le plan social comme religieux, l'urbanisme semble donc un instrument de segmentation plus que d'unité.

Les temporalités de la reconstruction sont très particulières. Tout d'abord, la mémoire de la société antérieure est détruite, non seulement à cause des destructions de la guerre ou du fait que les habitants ont refait leur vie dans d'autres quartiers ou à l'étranger et que les commerçants se sont installés ailleurs, mais aussi bien sûr à cause d'une tabula rasa qui accentue cette rupture des liens avec le passé. Le projet procède à l'amplification d'une logique modernisatrice qui était déjà en germe précédemment et qui est étendue à l'ensemble du projet. Quant au temps de la reconstruction, il est vu comme étant très long. A l'origine fixé à 25 ans, il est désormais étendu à 75 ans.

Le tissu urbain reconstruit se caractérise par une trame urbaine largement remodelée, y compris l'adjonction d'un remblai de plus 60 ha, et un bâti considérablement densifié par l'élimination de 80% des immeubles existant avant la guerre à l'exception de quelques secteurs comme celui de l'Etoile-Foch ou de Saifi. En revanche, derrière cette violence du projet modernisateur, il faut reconnaître que Solidere a su construire des espaces publics relativement nombreux et de qualité, même s'ils sont très surveillés et policés et si les pratiques considérées comme déviantes y sont proscrites.

Enfin, du point de vue de la gestion opérationnelle et du financement, les rênes ont été confiées à une société foncière privée, qui a pu exproprier tous les ayants droit, et qui pratique la spéculation foncière assurant au projet une très forte rentabilité. Sur le plan de la planification, Solidere a pu bénéficier de nombreuses révisions de son règlement d'urbanisme grâce à la bienveillance du Conseil des ministres, qui a permis d'adapter le projet aux besoins de la société, mais parfois au détriment de certains ayants droit ou d'autres parties, comme dans le cas de la plage du Saint Georges.

Du point de vue des cultures de l'urbanisme, Solidere est emblématique de l'émergence d'un urbanisme néolibéral marqué par la prépondérance du marché, piloté en interne par les urbanistes salariés de la société et alimenté par de nombreux consultants. Pour autant, il convient de noter les continuités urbanistiques avec le passé, symbolisées par la participation d'urbanistes comme Henri Eddé ou comme le groupe Dar al Handasah à la confection de ce projet alors qu'ils avaient été associés aux précédentes étapes. Ensuite, Solidere a bénéficié d'un large soutien au sein des administrations de l'Etat (notamment le CDR), expression de la permanence d'une culture étatique de l'urbanisme au Liban, légitimant une approche centralisée de ces questions urbanistiques par opposition avec une approche décentralisée où la municipalité aurait une véritable latitude de choix et d'orientation, sans même parler d'une approche plus participative. Toutefois, à cet égard, l'opération Solidere a aussi été un catalyseur du débat urbanistique au Liban, où d'autres visions de l'urbanisme ont pu s'exprimer et capter l'attention d'une partie du public et des professionnels. En ce sens, si Solidere n'est clairement pas représentative d'une approche participative, elle a suscité des revendications illustrant l'existence d'une culture urbanistique participative, démocratique, attentive à des enjeux comme le patrimoine.

2006-2012 : le projet Waad

Le projet de reconstruction Waad présente de nombreuses différences avec les trois projets de reconstruction précédents qui lui valent aujourd'hui l'attention de divers observateurs. A la lumière de la grille de lecture présentée dans cet essai, on peut interpréter ces différences comme l'expression de certains éléments contextuels tandis que d'autres relèvent de choix politiques ou professionnels assumés.

En premier lieu, la dimension idéologique du projet est très originale et inhabituelle. Il est affirmé très clairement que la reconstruction vise à préserver et à reconstruire la société de Résistance. Plus largement, cette action s'inscrit dans une visée anti-impérialiste et de critique de la mondialisation néo-libérale, qu'expriment les choix sur la structure opérationnelle et le refus d'un financement par le marché.

Cette orientation idéologique renvoie à des enjeux particuliers en ce qui concerne la politique du peuplement au sein de cet espace. En effet, la population visée est composée des résidents et des commerçants de ce secteur urbain. Dans les projets concernant le centre-ville, le public visé dépassait les résidents ou acteurs économiques du centre et comprenait nécessairement un horizon métropolitain, national voire international. Rien de tel à Haret Hreik même si l'on ne doit pas négliger le rôle commercial du quartier à l'égard des localités environnantes de la banlieue sud. Sur le plan politique, la population se distingue par sa fidélité politique au Hezbollah, qu'elle vote à Haret Hreik même ou dans sa région d'origine. Les modalités de la reconstruction en question sont donc déterminantes pour la légitimité du parti. C'est là une situation tout à fait originale dans le contexte libanais.

Le temps de la reconstruction n'est guère comparable non plus avec celui des précédentes reconstructions, sauf peut-être avec la situation prévalant en 1977. Le temps des destructions est la guerre des 33 jours. Cette brève durée fait que contrairement à ce qui pouvait se passer dans les précédents cas, notamment du centre-ville, une mémoire vive des lieux et une volonté très forte de retour immédiat à la normale font sentir leurs effets. Les gens n'ont pas eu le temps d'aller faire leur vie ailleurs au Liban ou à l'étranger.

Quant au temps du projet, l'ambition des responsables de Waad a été très clairement énoncée : la rapidité dans le retour à la normale était un objectif prioritaire et pour cela, la reconstruction à l'identique est vue comme la meilleure solution. Elle permet de ne pas perdre de temps à des études complexes et dans des négociations sur l'approbation de nouveaux documents d'urbanisme. *De facto*, l'achèvement du projet en cinq années contraste avec la durée du projet Solidere, où une large partie de la zone à reconstruire est encore vide, pour ne rien dire des remblais.

Un autre élément lié à la temporalité urbanistique joue dans le choix effectué : l'absence de projet urbanistique pour la région depuis l'époque des années 1960. Encore ne s'agissait-il à l'époque simplement que d'une trame urbaine très banale s'imposant aux propriétaires, et non pas d'opérations d'aménagement ambitieuses telles que la création de centralité nouvelle¹⁴. Cette absence d'idées, de projets en attente, est un élément déterminant dans la décision de reconstruire à l'identique puisqu'il n'y a pas d'alternative disponible qui aurait déjà fait son chemin dans la tête des autorités locales ou nationales. Inversement, les projets de reconstruction pour d'autres secteurs de l'agglomération dans les années immédiatement précédente, *Solidere* et *Elissar*, constituent des anti-modèles, des repoussoirs. Comme en témoignent dans cette conférence même les présentations des responsables du projet, ou les écrits de Rahif Fayad, le projet Waad a été conçu pour être comme l'inverse de Solidere sur le plan idéologique, sur le plan du rapport aux habitants, du point de vue de la rapidité du projet, etc... De même, l'expérience d'Elyssar est également perçue

¹⁴ Mentionnons, pour mémoire, les projets de Cités gouvernementales présentés par Ecochard en 1961, non avalisés par le gouvernement de l'époque, dont certaines implantations étaient prévues à Haret Hreik (voir Eric Verdeil, 2010, *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1943-1975)*, Beyrouth : Presses de l'IFPO, p. 125).

négativement puisque ce projet n'a jamais été mis en œuvre en raison à la fois des désaccords avec le gouvernement quant à ses objectifs et à sa conduite, et parce que le remodelage majeur envisagé n'aurait pas permis un relogement intégral des habitants et se serait révélé très coûteux.

Le tissu urbain se caractérise, en conséquence des choix effectués au nom de la reconstruction « à l'identique », par des modifications très mineures concernant essentiellement l'architecture. La trame urbaine et parcellaire a été conservée à de très mineures exceptions près. Quelques améliorations ponctuelles ont été réalisées (trottoirs, stationnement). Ceci signifie que globalement, à part les espaces publics existants, tel que les trottoirs, aucune création de nouveaux espaces publics n'a été faite malgré l'extrême densité du quartier. On a donc ici largement reproduit le manque de qualité de l'espace urbain.

Une autre très grande originalité du projet Waad concerne le financement et les outils opérationnels. *Waad* est parfois présentée comme une ONG, une organisation non-gouvernementale. C'est formellement vrai : Waad est liée à Jihad al-Binaa, une association. Mais on pourrait plutôt dire qu'il s'agit d'une émanation d'un parti politique très structuré et très professionnalisé. Or, ce parti est par ailleurs très implanté, de manière officielle, sur le territoire, à travers les municipalités en particulier : ce point contribue à différencier Jihad al-Binaa et donc Waad d'autres organisations sans lien organique avec les instances politiques et administratives. Cette structure a assuré avec compétence et efficacité le suivi et la coordination des projets, ainsi que la gestion du chantier.

Le financement du projet Waad présente une autre originalité dans le contexte libanais : il repose exclusivement sur des transferts financiers et n'inclut aucun autofinancement par le biais du marché. La reconstruction, d'un coût total d'environ 400 M\$, est assurée pour un peu moins de la moitié par des indemnités versées par le gouvernement en réparation des dégâts (dont une partie relativement importante reste encore à débloquer à la date de juillet 2012). Ces indemnités sont aussi, indirectement, l'expression d'une solidarité internationale à l'égard du Liban (conférences de Stockholm et de Paris III en 2006 et 2007). Mais le restant du coût est directement couvert par Waad, qui tire le financement supplémentaire du Hezbollah et de ses propres réseaux de soutien parmi ses alliés ou ses partisans dans le monde.

Une autre particularité très remarquable, et assez étrange pour l'observateur extérieur, est le cadre légal de la reconstruction. Malgré le décret n°631 d'août 2006 du gouvernement autorisant la reconstruction à l'identique, le projet s'achève sans qu'une loi n'ait encore été votée par le Parlement pour régulariser *a posteriori* les projets, même si les urbanistes se sont efforcés de respecter les règles existantes précédemment, c'est-à-dire les alignements, les permis de construire ou les permis de régularisation antérieurs. Cette situation est très préoccupante puisque, tant qu'une telle loi n'a pas été approuvée, les ayants droit restent légalement privés de leurs droits et notamment de l'enregistrement de leurs biens au cadastre, avec toutes les garanties et les protections y afférant.

Du point de vue des cultures de l'urbanisme au Liban, l'originalité de Waad en tant qu'organisation *non gouvernementale* n'est pas tant d'être une association que d'être sans lien avec le gouvernement (en tant qu'instance politique) et avec les administrations de l'Etat centralisé. L'expérience de *Waad* montre qu'on peut faire de l'urbanisme au Liban sans l'Etat et même contre l'Etat. A cet égard, la reconstruction de Haret Hreik présente beaucoup d'analogies avec l'action urbaine dans les banlieues rouges, fiefs du Parti communiste français dans les grandes

agglomérations françaises au sens où l'objectif prioritaire de l'action des municipalités communistes est la stabilisation du peuplement, qui passe par la réponse aux attentes des habitants en termes de logement et d'équipements locaux de base (assez limité dans le cas de Waad, il faut le reconnaître). De ce point de vue, l'expérience de la reconstruction de Haret Hreik s'inscrit en effet dans une logique de type municipal. Naturellement, il ne s'agit pas véritablement d'une organisation municipale au sens strict mais elle s'en rapproche. Cette situation semble presque unique au Liban, car il existe très peu de projets d'urbanisme en général ou de reconstruction en particulier où la légitimation politique est directement recherchée par la construction du cadre de vie.

Les responsables de Waad mettent également en avant la participation des habitants à l'aménagement de leur logement et de leurs immeubles. Toutefois, si ce point est original, il ne faut pas en exagérer la portée puisque la participation n'a pas portée sur la conception urbanistique plus large, telle que l'organisation des espaces publics ou la réaménagement du plan de ville, variables bloquées dès l'origine du projet par les contraintes politiques.

Conclusion

Dans le cadre d'un atelier ayant pour objet l'appréciation du projet Waad, présenté non sans raison comme « une expérience unique », sa mise en perspective par rapport à l'histoire des reconstructions à Beyrouth constitue un objectif important. Toutefois, un tel exercice n'est pas sans risque en raison des débats nombreux qui ont entouré ces reconstructions et qui n'ont cessé de les comparer, de les opposer ou de les rapprocher, à partir de registres d'argumentation multiples, (géo)politiques, sociaux, architecturaux ou urbanistiques.

C'est pourquoi le premier objectif que s'est assigné cette communication a été la construction d'une grille de lecture différenciant deux axes d'analyse et, sur chacun d'eux, identifiant une série de critères. L'intérêt de cette grille est de faire ressortir les similitudes et les différences, et de les classer en fonction de différents facteurs, comme les options idéologiques des concepteurs ou des commanditaires politiques, le contexte géographique de la reconstruction, l'histoire des lieux tant du point de vue de la perception qu'en ont les habitants que de l'histoire urbanistique, la nature des destructions et les transformations sociales qu'elles ont entraînées, ou encore les cultures urbanistiques, qui conditionnent également la manière dont un projet est défini.

Cette grille de lecture a une portée potentiellement plus large que le cas libanais, mais pour les besoins de la démonstration, elle est ici appliquée à deux niveaux : en premier lieu, à travers la définition des cultures urbanistiques libanaises en général, et à un second niveau, à travers l'application à quatre projets de reconstruction, dont deux seulement ont réellement connu une mise en œuvre.

A l'issue de cette analyse, l'originalité de l'expérience de Waad doit être comprise de manière nuancée et selon plusieurs logiques explicatives.

A un premier niveau, Waad apparaît comme une expérience unique par une double volonté politique et idéologique : à la différence notamment de l'expérience Solidere, il s'agit d'une reconstruction qui cible les habitants et commerçants du quartier et entend leur permettre de revenir y résider, en conservant la mémoire des lieux. Pour cela est privilégiée une reconstruction la plus proche possible de l'existant, dans une approche non commerciale. Ce faisant, plus largement, les responsables du

projet entendent préserver et reconstruire la « société de résistance ». A travers cet acte, la reconstruction prend un sens géopolitique d'opposition à Israël et, au-delà, à leurs alliés américains, et un sens idéologique de refus de la mondialisation néolibérale – ce qui est une autre manière de marquer la différence entre Solidere et Waad, par exemple en refusant une société foncière et le financement du projet par le jeu du marché foncier.

Mais l'analyse menée permet également de souligner d'autres déterminants de l'originalité de Waad qui relèvent moins de la volonté politique que d'éléments de contexte géographique, urbain ou historique. La localisation même de Haret Hreik dans l'agglomération transforme les enjeux de la reconstruction. Ce quartier n'a pas de vocation à la centralité à l'échelle de l'agglomération, ce qui limite les possibilités d'en transformer profondément les structures. De ce point de vue, l'inexistence d'alternatives urbanistiques est significative. On peut sans doute y voir la marque de l'oubli de l'Etat pour le développement de la banlieue sud de la capitale. Mais de fait, aucun autre futur que le retour à l'existant n'était dès lors envisageable. Ensuite, le lien politique très particulier existant entre le Hezbollah et les résidents de la localité constituait un frein à toute tentative d'altération profonde du quartier et à toute initiative qui aurait retardé le projet et donc le retour des habitants. En outre, la soudaineté des destructions (33 jours) était une autre raison pour s'en tenir à un programme de retour à l'état immédiatement antérieur : le lien entre les habitants et leurs lieux de vie n'étaient pas distendus, la mémoire restait vive et non brouillée par d'autres expériences.

A bien des égards, des analogies existent entre le contexte de Waad et celui de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth en 1977. Toutefois, deux facteurs sont différents et ils soulignent le poids de ce qui a ici été dénommé les cultures urbanistiques. En effet, en 1977, il existait de nombreuses attentes de transformation du centre-ville portées par l'administration et les experts de l'urbanisme libanais. Si le projet de 1977 était en bonne partie un projet de retour à la normale et de conservation de l'existant, il incluait aussi un désir de modernisation que la poursuite des destructions et la transformation de la société urbaine (notamment par les migrations) allait progressivement conduire à accentuer jusqu'à l'altération quasi-complète des lieux mise en œuvre par Solidere.

Le deuxième grand facteur de différence entre le projet Waad et le projet de 1977 tient à la place de l'Etat dans l'urbanisme libanais. En 1977, dans la continuité du projet chéhabiste, les experts en charge du dossier étaient les représentants d'une culture étatique de l'urbanisme. Cette culture faisait de l'Etat et de sa technocratie les détenteurs légitimes de la capacité à définir l'intérêt général, au nom de leurs compétences professionnelles et de leur perception des besoins économiques du pays et de la ville. Avec le projet Waad, cette culture étatique est largement remise en question. D'une part parce que l'Etat apparaît, aux yeux du Hezbollah, comme tenu par des adversaires politiques visant à servir avant tout des intérêts de classe et des visions stratégiques avec qui aucun compromis ne semblait possible. D'autre part, parce qu'apparaît au Liban la revendication d'une pratique de l'urbanisme non-gouvernementale, décentralisée, plus proche des aspirations des habitants. L'émergence récente des municipalités libanaises illustre ce mouvement, même si cela n'est pas sans limite ni contradiction. L'appareil associatif émanant du Hezbollah a su se saisir de ces aspirations, auxquelles se sont associés de nombreux professionnels extérieurs au parti lui-même. Waad résulte de cette mobilisation qui est à la fois professionnelle et territorialisée au sens où les institutions du Hezbollah, telles Jihad al-Binaa sont-elles mêmes fortement inscrites dans l'espace de

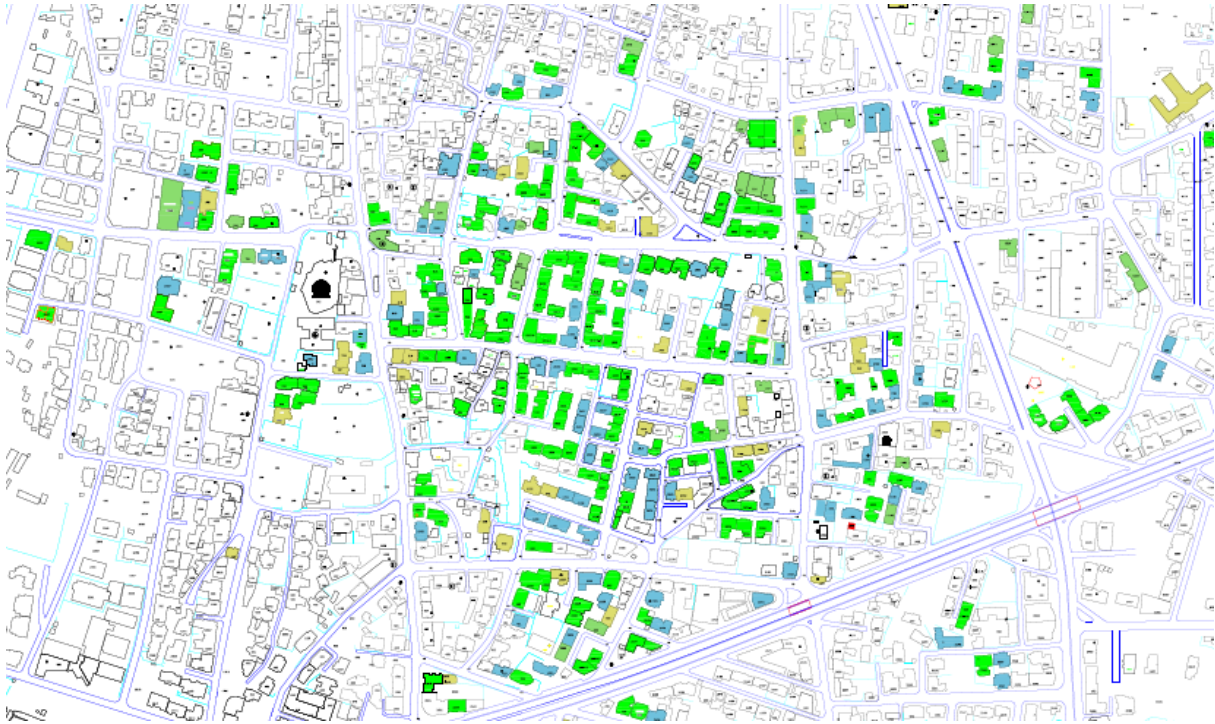
la banlieue-sud et ont tissé des liens de complémentarité organique avec les municipalités¹⁵. C'est pourquoi on peut affirmer ici que Waad est représentatif d'un urbanisme de type municipal.

Mais le paradoxe est que cette municipalisation *de facto* de l'urbanisme reste implicite et infra-légale, au détriment des droits des habitants. En effet, le processus de régularisation est, à l'heure où nous écrivons, inachevé – apparemment par la faute de l'Etat. Et d'autre part, le jeu électoral municipal est, au Liban, rendu factice par la déconnexion massive entre le lieu de vote et le lieu de résidence, ce qui limite les possibilités de contrôle démocratique des habitants sur leurs représentants.

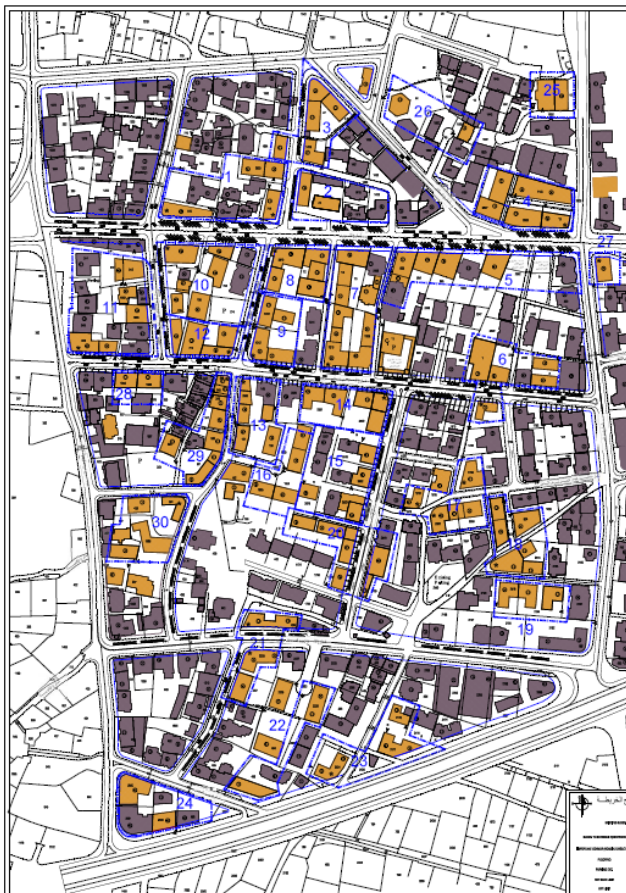
Au final, l'expérience de Waad apparaît en effet unique et constitue une référence majeure pour l'urbanisme libanais, dont elle illustre certaines évolutions récentes. La légalisation *a posteriori* de l'opération reste un enjeu majeur à surmonter. Une fois acquise, elle permettra paradoxalement une banalisation du statut du quartier, le retour à la normalité d'une vie ordinaire, faite de pratiques de voisinage, de transformations graduelles, peut-être de mobilités résidentielles hors du quartier. La reconstruction deviendra un souvenir et non plus un signe ostentatoire et distinctif.

¹⁵ Voir Harb M., 2010, *Le Hezbollah à Beyrouth (1985-2005). De la banlieue à la ville*, Karthala, 300 p.

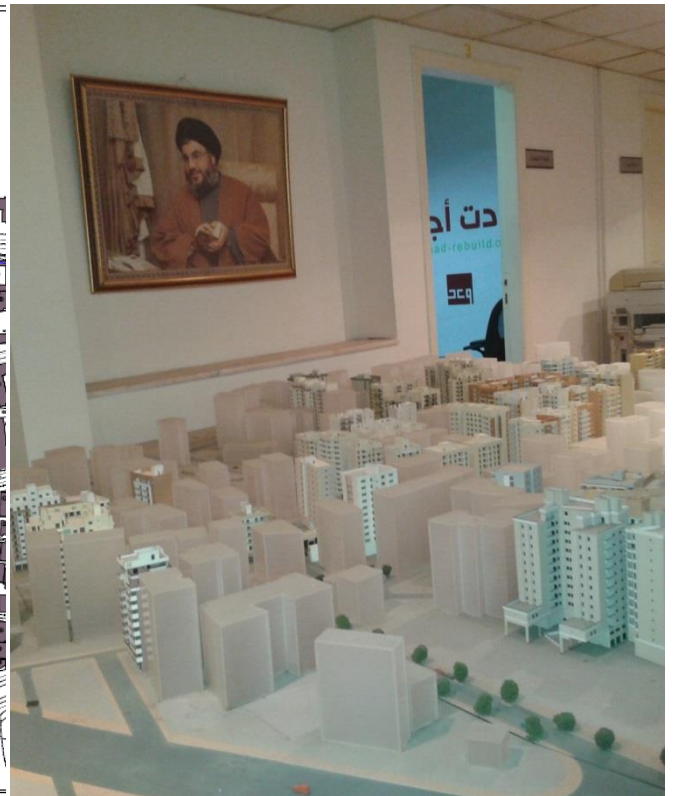
La reconstruction de Haret Hreik par Waad



Le secteur de Haret Hreik : en vert, les immeubles totalement détruits, en bleu les immeubles à restaurer (source : Waad)



Plan directeur de la reconstruction : en marron, les immeubles reconstruits, en violet les immeubles restaurés



La maquette d'ensemble du quartier reconstruit, dans les bureaux de Waad, sous un portrait de Hassan Nasrallah, secrétaire général du Hezbollah (Eric Verdeil, 2012)

Histoire sociale des urbanistes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Les textes réunis dans cette section illustrent la fécondité d'une approche par les cultures professionnelles. Au-delà de mes travaux sur l'histoire des urbanistes de Beyrouth, où cet angle d'analyse s'est d'abord développé, des prolongements vers les autres pays de la région ont été mis en œuvre. Un autre enjeu réside dans la diffusion internationale de ces résultats grâce à l'utilisation de l'anglais.

Deux des textes sont issus directement des recherches menées dans le cadre du programme PRUD (2002-2004). Il s'agit d'abord d'une synthèse de mes travaux sur les urbanistes libanais. Mais la collecte approfondie de données qui y est présentée est mise en valeur par la construction d'un cadre d'analyse emprunté à la sociologie des professions, susceptible ainsi d'entrer en résonance avec les autres articles de ce numéro spécial sur les professions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Ce fut pour moi l'occasion d'écrire à destination d'un public anglophone, et donc aussi de me familiariser avec une écriture explicitant davantage que je n'en avais l'habitude mes ancrages théoriques. Le deuxième texte issu de la recherche PRUD est l'analyse transversale des milieux urbanistiques des sept pays couverts par cette étude. Le texte est volontairement écrit en adoptant les catégories d'analyse sur la sociologie des urbanistes en France, telle que pratiquée par Gilles Verpreat, dans l'espoir d'instaurer un dialogue – qui n'a pas eu lieu – avec les tenants de cette approche. Néanmoins, ce texte a constitué un repère pour de nombreux collègues des études urbaines dans le monde arabe par l'effort de synthèse régionale qu'il proposait.

Le texte sur les expertises nomades, qui est l'introduction d'un numéro thématique préparé pour *Géocarrefour*, constitue d'abord un prolongement des recherches sur les cultures urbanistiques au Proche-Orient. Mais il est aussi représentatif de ma rencontre avec Pierre-Yves Saunier (qui a écrit un « épilogue » à ce numéro) et de mes relations suivies avec Joe Nasr et Mercedes Volait. Tous les trois s'intéressaient alors, dans une perspective plutôt historique, aux circulations de modèles et de pratiques urbanistiques ou plus largement de gestion urbaine. Le texte transpose cette thématique dans un cadre plus contemporain, dépassant le Moyen-Orient et propose une méthode d'analyse qui suit les étapes de la circulation d'une politique urbaine davantage qu'elle ne cherche à identifier des modèles : une perspective davantage centrée sur les agents de la circulation (et leurs capacités d'initiatives) plus que sur les macro-structures géopolitiques et idéologiques qui sont alors généralement utilisées pour analyser les modèles urbains.

Le dernier texte est issu d'un croisement entre les matériaux recueillis pour ma thèse et une enquête auprès d'un échantillon d'urbanistes syriens rencontrés à Damas et dans leurs pays d'émigration. Il propose un élargissement vers la Syrie de l'enquête sur les experts locaux et les cultures professionnelles, et sur leur rôle dans les politiques urbaines, tout en fournissant en anglais un point inédit sur le fameux urbaniste Michel Ecochard.

Eric Verdeil

Politique de développement étatique et spécialisations d'ingénieurs. Le cas des urbanistes au Liban

Résumé :

Les transformations de l'urbanisme au Liban dans la période d'après-guerre illustrent le cas d'un processus de professionnalisation incertaine, pris entre l'affirmation d'origine universitaire d'un nouveau champ de spécialité, et la réalité du marché du travail où cette spécialisation professionnelle peine à trouver un espace. Historiquement, l'urbanisme a été un outil essentiel aux mains du pouvoir en vue de la construction nationale sans jamais reposer sur une discipline académique. La mise en place de nouvelles formations depuis les années quatre-vingt-dix doit plus à des logiques universitaires qu'à une demande du marché du travail. Le marché de l'urbanisme apparaît comme une sous-branche du marché des études et consultations en architecture et ingénierie et il en reproduit les grandes évolutions. Il subit les effets de la limitation du rôle et des missions de l'Etat et reflète la part plus grande accordée aux opérateurs privés.

Urbanisme - professionnalisation - mondialisation - cursus universitaire

State development policy and specialised engineers. The case of urban planners in post-war Lebanon

Abstract :

The transformations of planning in post-civil war Lebanon illustrate the case of an uncertain professionalisation process, between the opposed forces of academic affirmation, of an emergent professional field and of the reality of a job market where planning hardly finds its space. Historically, planning has been an essential tool for national building, without ever relying on academically trained professionals. The establishment of new curricula in the nineties owes more to academic logic than to the market demand. The current market for planning is a secondary segment of the broader market of studies and consultation in architecture and engineering and it reproduces many of its features. It suffers from the effects of the restriction of the State's role and of shrinkage of its commands and reflects the greater role of private actors.

Urban planners - professionalisation - globalisation - academic curricula - Lebanon

State development policy and specialised engineers. The case of urban planners in post-war Lebanon

Introduction

In the Middle East and North Africa, the rise of urban planning as a state policy in the independence years was at the same time a tool linked to the national building process and a legacy from the period of colonial or foreign domination. Both have contributed to the emergence of planners' milieux. Engineering specialists, (including architects and civil engineers, which were rarely distinguished, at least before WWII¹), have played a central role in development and modernisation policies (Longuenesse 1990, Souami Verdeil 2006). But planning is also a product of globalisation. The first steps of the international circulation of planning ideas and practices reflect that clearly (Verdeil & Longuenesse, forth.; Nasr 2005; Souami and Verdeil 2006). Today, globalisation is also a major factor of change in the economics of urban development, through the rise of transnational real-estate investors and design firms, epitomized in Dubai's tremendous urbanisation, but also observed in Beirut and in other major cities in the region. Shifts in urban management also derive from the new governance paradigm, spread by international agencies. These agencies advocate in the same package public-private partnerships, the reduction of the state role, and the empowerment of local authorities and of civil society. The implementation of such a new set of policies and its effects are far from uniform but indeed foster critical transformation in planning practices (Elsheshtawy 2005).

Few sociological studies address the impacts of such changes on the professional field of planning in the region. The economic and institutional changes of the last twenty years have led to the diversification of the field of planning beyond its usual tasks of establishing master plans or managing publicly funded operations, in which architects and engineers occupied dominant positions. Both in Western Europe and in the USA, urban planners have gained more importance at the local level because of rising concerns for participation; and new public-private partnerships have propelled project management skills to the front stage, thus enabling professionals with different backgrounds to get involved in planning. At the academic level, planning is increasingly becoming an autonomous field, distinct from architecture as well as from branches of the social sciences, while it previously had been mainly a post-graduate degree in most countries. In France, the issue of the institutionalisation of a planning profession has become critical (for France, Claude 2006, Verpraet 2005).

In developing countries, "planning cultures" also experienced in depth transformations linked to liberalisation and public-private partnerships, while the new "good governance" motto hardly fulfilled its promises (Sanyal 2005). Sanyal defines "planning cultures" as "the collective ethos and dominant attitudes of planners regarding the appropriate role of the State, market forces, and civil society in urban, regional and national development" and considers them mostly as "professional

¹ In Arabic, the word *al-muhandis* means the engineer and the architect. *Al-muhandis al-mi'amari* (literally the engineer of construction) is 'the architect' without ambiguity. The difference between architects and engineers became progressively clearer, after specific curricula for architects were set up in various universities (Beyhum, Tabet 1989).

cultures” (Sanyal, 2005, 3). However, the definition and changes of such “planning cultures” are not referred to the professionals themselves, to their academic and social backgrounds, to their careers or to their collective professional strategies or projects, but rather to state and international organisations policies or to social practices that might contest or contradict the latter. It is the aim of this article to address that issue for Lebanon.

In this respect, we can take advantage of the research on the social history of planning professions by French scholars. A first reason for doing so is the colonial legacy of French planning in Lebanon, as well as the continuous academic and professional links with France, which is reflected in the Lebanese legal framework, practices and discourses related to planning (e.g. Souami, 2005). A second reason is the heuristic gain these researches provide, since they address the relevance of the main concepts of the sociology of professions for planning.

These French scholars contend that in many ways the professionalisation of planning in the sense of Larson is unachieved. Gaudin speaks of a “blocked institutionalisation” (Gaudin 1989). No closure of the planning market can be stated, be it through the recognition of a diploma by the State or through collective regulation by a syndicate. Planning is merely an open professional system where access to mainly state-funded resources (jobs and positions, public contracts) is organised through coalitions of professionals occupying different positions and status. These coalitions have changed over time, in relation to the transformation of state policies. The renewal of the required competencies widened the competition to other professional segments. In France, for instance, the dominant feature of the planning market in the post-war period was an alliance of consulting architects and state « *urbanistes* » working as civil servants, whereas in the sixties the prevailing groups became the road and bridge engineers and academic social scientists (economists, sociologists and geographers) employed in public agencies (Verpraet 2005; Claude 2006). Meanwhile, each of these professions set up their own professionalisation project and became recognized by the State. But more recently, the rise of new university curricula of planning, distinct from the mother-professions of engineering or architecture, resulted in a return to the question of professionalisation, since academic and professional organisations of planners turned to the State in order to recognise the title of planner, even if this doesn't protect the field of practice (Claude, 2006). The market of planning is a place to analyse several competing professions (engineering, architecture...) among which the professional project of ‘planners’ themselves, rather than the professionalisation of planning as a completed process itself: it is an opportunity to highlight the conditions under which a professional project succeeds or fails to realise.

Mutatis mutandis, in Lebanon, the professionals in charge of planning have usually been engineers and, from the sixties onwards, increasingly architects. But recent transformations linked to globalisation, understood as an economical, geopolitical as well as a cultural change, seem to pave the way for professional 'planners'. New regional companies in the field of urban development are hiring planners; several Lebanese universities have established curricula in planning; international agencies operating in Lebanon push for hiring planners. Despite these recent trends, we contend that the professionalisation of planning remains hampered by the contradictory professional interests of planners, architects and engineers. The post-civil war financial and administrative state policies prevent the job market in planning from expanding.

In the first section, we shall outline the main stages of the development of planning in Lebanon and the related state policies and describe the new academic degrees and the strategies that have led to their creation. The second section will document the dynamics of the job market in planning.

I- The development of planning in Lebanon²

1) The pre-war years

² This section is mostly based on my PhD (Verdeil 2002).

Planning in Lebanon has Ottoman roots. The Ottoman reforms of the mid 19th century (*Tanzimat*) included a set of measures aimed at urban modernisation, and new developments outside the old urban fabric in Beirut or Tripoli and the building of new souks bore their imprint (Hanssen 2005). During the French mandate (1920-1943), new regulations for the built environment were also enacted including requirements for building permits. The French authorities also launched the first attempts to develop planning for the major cities. After Independence, the French mark on Lebanese planning remained obvious. The continued relationships with French planners, among whom emerged the prominent figure of Michel Ecochard – a former Mandate civil servant in Syria and in Lebanon – are evidence of the continuity between Mandate times and Independence. But planning in Lebanon experienced a major turn under President Fouad Chehab (1958-64). An ambitious policy of infrastructure development throughout the country was launched, in order to promote a 'harmonised' development. The reforms encompassed the setting-up of the administrative framework of planning, including the General Directorate of Urban Planning (GDUP), the Higher Council of Urban Planning and the Urban Planning Code, as well as Executive councils for major works in the city of Beirut and nationally, between 1959 and 1964. A new master plan for Beirut was approved (1964), and the same happened in the major cities in the following years. Chehab considered economic, regional and city planning as a major means of achieving the national unity, in this newly created country (1920), which was deeply divided among sectarian, regional and political lines.

The professionals in charge of Lebanese planning policies were at the beginning mostly engineers trained in French '*grandes écoles*' like the *Ecole Polytechnique* or *Ecole Centrale* or from other foreign countries. Later, graduates from the *Ecole supérieure d'ingénieurs de Beyrouth* (part of the Jesuits' Saint Joseph University) or from the American University of Beirut, as well as from other less established or recent universities, were also recruited by the administration. Several Lebanese degrees in Architecture had been established, and the architects represented an increasing proportion of the engineering profession. In 1970, about 3000 members were registered at the "orders of Engineers" of Beirut and Tripoli³, among which one third had graduated from foreign countries. About 16% of the whole were architects. It is estimated that about one third of the engineers were employed by the State at the beginning of the seventies.

At the time, planning was clearly not a profession, but rather a job, done on a short period basis and in relation to an assignment carried out for the State – except for the few civil servants in the GDUP (the official figure was 46 employees in 1964, but they were much fewer in reality). Most urban planners were architects or engineers, hired typically as consultants to develop a master plan for a city or a region. Some, while not civil servants, were members of various boards involved in the management of the state planning policy, like the Planning council. Architects claimed a prominent role in planning, rather than civic engineers, since they saw themselves responsible for the "Lebanese cultural heritage" (Ghandour, 2003).

It must be noticed that the practice of planning was a decisive step towards positions of power in the engineering field, sometimes reaching up to the level of minister. Before the war, almost all the presidents of the Order of Engineers of Beirut had been in charge of planning consultations or had belonged to planning commissions. Among the ministers educated as engineers or architects, almost all of them had carried out planning activities – and had also been president of the order of engineers.

2) War, planning and reconstruction

3 In Lebanon, the term "order of engineers and architects" is used as a translation of the French « *Ordre des ingénieurs et architectes* » and as the equivalent of *niqabat al-muhandissin*, although a more exact translation of *niqabat* would be "syndicate". The law grants the order the task of organizing and controlling the profession of engineers. The members also pay fees for social benefits (pension and healthcare).

The physical damages resulting from the civil war (1975-1990) again propelled to the foreground the necessity of planning, offering the State an opportunity to reassert the link between city planning and national building. In 1977 and in 1982-83, during periods of peace that quickly evaporated, the State tried to launch programs for reconstruction, at the core of which were projects for rebuilding Beirut's city centre. The consulting studies were assigned to teams gathering French consultants with local professionals. These episodes generated a spirit of reform reshaping the administration's system, with the creation of the Council of Reconstruction and Development (CDR) in 1977 as well as the framing of new planning and construction laws in 1983.

While city planning was deemed a national obligation, the domestic market of planning, like in engineering and in architecture, remained narrow. The state's contracts decreased and wages diminished because of inflation, work was difficult because circulating in the country was terribly restricted. Meanwhile, the number of graduates in engineering and architecture from local and foreign universities recorded a spectacular increase, with registered members at the Order of Engineers reaching 6000 in 1982 and 13000 in 1990. Confronted with difficult conditions of life and work and with rising under- or unemployment, a lot of Lebanese engineers chose to emigrate, to the Arabian Gulf, Africa, Europe or America. That trend was not new, since Lebanese engineers had long been seeking markets in the Arabian Gulf or in Africa. But this tendency grew during this period.

The development of foreign markets for consulting engineering firms of Lebanese origin was to bring important changes regarding the professionalisation of planners, as the case of the Lebanese-Jordanian firm Dar al-Handasah demonstrates. Dar al Handasah had set up a planning department as early as 1971. Planning was a strategic sector since it allowed the firm to have access to markets thanks to very early studies, and later to obtain contracts for building and infrastructure projects as well as for works supervision, which were the more lucrative sectors. The company hired more and more post-graduate planners from Western universities in its staff, mostly Lebanese, along with Egyptians, other Arabs and a few Europeans. The main planning projects concerned Saudi Arabia, Kuwait, Algeria and Morocco, as well as Nigeria and later Angola. Dar al-Handasah's experience was widely recognized and the firm was then commissioned as a major consultant for the rebuilding of Beirut in 1977, 1982-83 and after 1991 (Ghosn 2005; Verdeil 2002). Other major Lebanese consulting firms like Khatib wa Alami or Associated Consulting Engineers, or public works contractors like CCC or OGER (which belonged to the future Prime Minister Rafik Hariri) had also built their experience on the foreign (and particularly Arab) market. They all were to become major stakeholders in the planning sector in Lebanon. These companies were a first opportunity for a few local professionals who graduated in planning in foreign universities.

But the number of such professionals was increasing, since a range of young architects or engineers who migrated from Lebanon during the war were trained in urban planning schools or planning firms abroad, mainly in Europe or in the United States. Among others, it is worth mentioning Ussama Kabbani, firstly trained as an architect, who graduated in planning from Harvard and then worked for the Boston Redevelopment Authority before being hired in 1992 by Solidere, the real estate company in charge of the Beirut's centre reconstruction, where he was the deputy manager of the planning department. Another example is Habib Debs, who holds a bachelor degree in engineering from the AUB and a degree in architecture from ALBA (the Lebanese Academy for Fine Arts). He then graduated in planning from the *Ecole des Ponts et chaussées* in Paris. He worked for a few years in *EPAMarne*, the public body in charge of planning the new town of Marne-la-Vallée in Paris, before opening a consulting firm in urban planning and architecture in Beirut in the mid 90s. Wafa Sharafeddine, an architect who studied at the AUB, was employed by the CDR at the beginning of the 80s and worked in the team in charge of the greater Beirut master plan, with the French consultant IAURIF. She then spent a few years in France, where she graduated in planning from the *Institut français d'urbanisme*, and later did a PhD in Planning from

La Sorbonne. After coming back to the CDR, she progressively climbed up the ladder, was in charge of various sectors but always in connection with foreign consultants and responsible for the implementation of foreign grants and programs.

These careers illustrate the fact that most of these professionals operating in the field of planning are, first, engineers or architects. But thanks to their post-graduation, they also had legitimacy as planners and indeed, worked for a part of their careers as such.

Through the reconstruction process, planning had been assigned the task of overcoming the war years of disruption. For Lebanese professionals having graduated and practiced abroad, it opened a promising field of activity. The creation of domestic planning curricula demonstrated the hope that this new sector could become a new job provider for young professionals.

3- The emergence of new academic curricula in planning: a new generation of planners?

Between 1994 and 2002, five new masters degrees in planning were established in Lebanese universities (table 1). As a result, it is estimated that more than 150 new graduates entered the job market or will do soon (and this does not include those who graduated from foreign universities). Several interlinked factors explain such a move. A first hypothesis is to consider these new degrees as a response to an anticipated or expected demand for professional planning graduates on the job market in the context of reconstruction. We contend, quite paradoxically, that this has not really been the case. Internal logics of the academic field also have played a role. The international circulation of planning ideas also helps understand both the origins and the organisation of the new curricula. In this section, we examine the conditions of creation of the curricula before addressing the issue of the job market for planners in the next section.

Most of the planners who graduated from these curricula were architects, very few being engineers or social scientists. Indeed, the new degrees have been created in faculties of architecture, with whom they share most of their staff. This is in line with the usual pattern of practice of planning in Lebanon, where architects have been predominant since the sixties.

Table 1. The curriculum in planning in Lebanon

Course	Year of creation	Number of classes	Number of graduates (last known year)	Required Qualification
Master of Urban Planning - <i>Institut d'urbanisme</i> at the <i>Académie Libanaise des Beaux-Arts</i>	1994	8	25 and 10 ongoing (2005)	Architects, engineers, masters in social sciences – Mostly architects
Master of Planning - Faculty of Fine Arts at the Lebanese University	1998	5	66 and 23 ongoing (2007)	Architects, engineers or Masters in social sciences. Mostly architects (61 out of 66)
Master of Urban Planning and Design – Faculty of Architecture and Engineering at the American University of Beirut	1998	5	10 and 19 ongoing (2005)	Planning: Architects or masters in social sciences Design: Architects
Master of Science in Urban and Regional Planning – Faculty of Architecture - Beirut Arab University	1998	3	24 ongoing (2002-2004) no data on graduates	Architects and engineers
Master of Architecture in Landscape Urbanism – Notre-Dame University	2002	0	0 (3 ongoing in 2006)	Architects

Source: data collected from the universities, 2003-2007.

Most major Lebanese universities have created a planning degree, except the Lebanese American University (LAU) and Saint-Joseph University (which does not propose a diploma in architecture, as had been the case until the war). But at the same university, the Bachelor's degree in geography includes credits in planning, as does the faculty of Engineering, and many other programs (engineering or architecture) in other universities (like the LAU).

One of the main reasons explaining this boom of degrees in planning is the harsh competition between universities, all of them except the Lebanese University being private institutions. After the war, the Lebanese universities had to make up for lost time when they were cut off from foreign streams. They started proposing post-graduate degrees as a sign of modernisation and to retain students or young professionals from seeking specialisation outside the country. In the case of planning, one must also take into consideration that the strong increase of graduates in architecture during the war and post-war years (about 5000 members registered as architects at the order of engineers in 2000) could not be absorbed by the job market, which led to a significant rise in under- and unemployment. For young or sometimes older graduates, planning seemed to offer opportunities for distinction since this new specialisation enjoyed an attractive image in those times of rebuilding.

But it would be wrong to assume that these degrees owed their existence to a clear demand from the job market and from the major employers. Internal logics of the academic field must be highlighted. The quick expansion of planning diplomas first reflects the social and sectarian fragmentation of the Lebanese academic landscape: because of high tuition fees, access to AUB has been restricted to the upper class (even if grants partly compensate for less endowed students); on the other hand, access to the LU is free of charge. ALBA and Notre-Dame University are mostly Christian middle-class oriented, while the students at the Beirut Arab University are mostly Muslim.

An insight into the development process of these new courses shows the role of other internal academic factors. In the pioneer cases of ALBA and the Lebanese University, the creation of these diplomas also gave the “founding teachers” an opportunity to set up their departments - or at least an autonomous diploma - inside the faculty, which earned them material and symbolic gratification, within the academic world as well as outside, thanks to easier access to state contracts and consultations.

In these first two cases, another element also played a role. The founders of the courses had obtained master degrees abroad, usually in France. The creation of the new degrees was achieved through various steps of academic international cooperation with a former professor or colleague. Until today such cooperation has been financially supported by the French Embassy, to maintain its influence in the Lebanese francophone universities. EU programs also sponsored exchanges with the Lebanese university.

As a result of the interviews and of my personal experience and knowledge of these planning (or planning-related) courses⁴, I can say that the creation of these diplomas owes very little to the State policy of planning in the post-war years. Of course, the founders and the university administrators considered that the “country needs it” as the Dean of ALBA once put it. They expected that the new graduates would find jobs, if not in the state administration (knowing the low salaries they could expect there), at least as State consultants. They particularly hoped that public administration or consulting firms would encourage their staff to follow vocational training in the new curricula. But the results were disappointing (see next section). There was never a clear involvement of the state or of top-ranking civil servants from the planning administration in the setting up of the diplomas, even if some state employees, on an individual basis, participated in some teaching programs. In contrast to the unclear and unconvincing prospects regarding the job market and the State policy in planning, the factors that have led to the creation of these curricula seem merely related to the need to unravel the academic offer, to the competition between universities and to internal academic reasons. In order to bring further evidence reinforcing this interpretation, the next section will present the main trends of the Lebanese planning job market.

II- The job market for urban planning

The planning job market is little differentiated from the whole architecture and engineering market, of which it is something like a small annex. Its main characteristic relies in the fact that the main job provider is the state, which makes the planning market very sensitive to state policy changes and thus requires a brief summary of the policy framework.

To a large extent planning in Lebanon in the post-war years comes down to the rebuilding of destroyed cities and regions, beginning with Beirut's commercial centre. Through these projects, the state tried to reassert its role in the political, social and economic life of the country. The projects aimed to fuel national reconciliation and to bolster the economy. However the return of the state bore the mark of the liberal ideology of the new political elite. Therefore, the private sector (often closely linked to political interests) played a major role in the reconstruction process. On the other hand, the state's social interventions, in such things as the housing sector, the delivery of services or the up grading of slums, remained very limited.

Along with reconstruction policies, the increasing debt is a dominant concern of the post-war period and it explains (or is used as a pretext for explaining) the restricted involvement of the state in planning. While it accounted for 3% of the GDP in 1992, in 2006 it had reached about 180%, although the GDP had risen during the period. It is not only the result of infrastructure rebuilding,

⁴ I was an assistant to the Dean of ALBA in 1996-97 as a French national service volunteer, and since 2002 I've been teaching a seminar each year at the Lebanese University.

but also that of the agreement at the end of the war, including the dismantling of militias and the hiring of militiamen in the administration, and a consequence of the Lebanese government's financial policy that generated high interest rates. Another factor is the swarming corruption practices resulting from the balance of power between political factions, in the context of the Syrian domination over the country (Leenders 2004). Since 1998, governments have tried to contain state expenditure, specifically reducing civil servants recruitment.

In this section, we shall differentiate various segments of the market of urban planning to understand which kind of professionals they require and whether this contributes to the employment of planning graduates.

1) The prominent position of private global companies in the reconstruction

Planning the rebuilding of the damaged sectors in Beirut and other cities and regions represented an impressive volume of state contracts for consulting firms in the beginning of the nineties. The main client then was the CDR. These markets were particularly attractive since the studies and master plans would lead to detailed schemes and implementation projects, which are far more lucrative than the studies themselves. The large consulting and multidisciplinary firms, whose history was presented above, have been the main beneficiaries of such contracts (Verdeil 2002). They were able to rely on a small planning unit with a few qualified planners but the core staff was made up of architects and engineers of various specialties. For instance, in 1999, Dar al-Handasah had 1137 professionals, among whom were 18 "Town and Urban Planners and Designers", 13 "Transport-Planning Specialists", and 29 other engineers or specialists more or less related to planning. The staff also encompassed 127 architects (Ghosn 2005).

Solidere, the private real estate company in charge of rebuilding the city centre (180 ha), is another interesting – if not paradoxical- example of the new kind of actors operating in urban development. While a major player in city planning and building, it is not a main job provider for planners. In the mid 1990's, when it began its operations, the company staff size was above 300, among whom were a good number in the works and planning unit. Planners (like U. Kabbani mentioned above) were only a few, the others being engineers and architects. Employees in other branches (law, business, marketing, finance and asset management) accounted for the majority. In 2003, after the heavy workload was over and a sharp decrease in results in 2000-2001 led to reduction in the staff size, the company employed 145 persons, with the urban management unit accounting for 23. Here were a few planners and urban designers, as well as architects, lawyers and GIS specialists. Their task was to implement and control real estate development and to negotiate with the investors the design of their developments and their programs (commercial centres, residential building...). The staff also supervised the building permits and their implementation. When new studies are needed, Solidere relies on consultants, often foreigners, rather than hiring experts and planners. As such, Solidere's approach to planning is representative of new planning and urban development practices, oriented to project management and taking into consideration the commercial and business constraints of their investors and the financial results of the company itself.

The exceptional market of planning of Lebanese rebuilding has been widely concentrated in the hands of a few private firms. The consulting firms have operated according to their integrated business model, in which planning remains directly subordinated to the far more lucrative building and infrastructure design markets and is in no way economically and socially autonomous from them. Even if those firms rely on qualified planners (in the staff or, mainly, as consultants), we can observe a strong division of labour. Very few urban planners work in positions of manager or coordinator, a few others as consultants embedded in companies employing a great variety of professionals of others specialisation.

2) State and municipalities as job providers for planners?

Once the main studies and master plans of the reconstruction were completed, in the first part of the nineties, and while the implementation of these plans went on, ordinary planning took over. The economic and social organisation of the ordinary planning market differs greatly from the previous model but it is just as subordinated to the logic of the building and engineering job and consultation market.

In the mid nineties, the State launched a major change of the DGUP, the administration in charge of controlling urban development (subdivision and building permits) and implementing local urban projects. As a lot of positions were vacant since the war, the GDUP began in 1995 to hire a new generation of civil servants. As a result, in 2002, it employed 104 engineers in 118 'theoretical' positions. A close examination of the qualifications of the staff gives an opportunity to see who are the new employees in the administration of planning and if the academic renewal that has been previously observed has had an effect..

In 2002, of the 104 « engineers », according to the administrative labelling of their posts, 59 were architects and the remaining were engineers (most of them civil engineers). None was identified as a "planner" nor had a planning degree, although such a qualification was required for at least two of them. However, since the gathering of the data, three architects on the staff have graduated in planning at the Lebanese University. In fact, the domination of architects reflects the fact that one of the main activities of the GDUP is the control of building permits. But it probably also shows what little appeal such employment offers to students who have applied for specialisation courses in planning after their degree in architecture. The breakdown by age of the engineers at the GDUP clearly demonstrates the recent wave of recruitments, since 62 were born between 1960 and 1975 while 52 were born between 1940 and 1960⁵. The figures also point to the increasing proportion of women on staff. They represent 20 out of 37 employees among the most recent generation (those born between 1965 and 1975), but only 15 among the older staff. Such a trend, also reflected in other Lebanese and Arab administrations, reflects the growing proportion of women in universities and in engineering branches specifically (Longuenesse 2007). But it also indicates the female preference for administrative positions whereas young male graduates would tend to reject such positions, considering them to be not prestigious enough and badly paid. The weak appeal of such an administration is also highlighted through the academic origins of the civil servants. While before the war, many engineers in civil administration came from the most prestigious private French-speaking universities, the large majority now originate from the Lebanese University and the Beirut Arab University, which recruit in less wealthy milieus.

All this points to the social shift in the Lebanese administration and what could be called its social depreciation. Such a transformation illustrates the fact that social and professional changes, which affect the public planning sector, are not distinct in nature from those regarding the professional field of engineering as a whole. Here, the case of the GDUP reflects the more general trend of social and professional elites seeking to avoid the public administration that once used to offer interesting careers.

At the same time, the other public actors of planning in Lebanon, the municipalities, have not experienced any improvement in their situation. Already marginalised by the government before the war, their capacities have been very limited during and after the conflict. In 1998 and in 2004, new elections have taken place, in what looked like the promise of a new departure. But the administrative tutelage of the Ministry of Interior and the lack of autonomy regarding large-scale public works strongly contradicted this hope. Specifically, it prevented the municipalities from hiring new staff (Anonymous, 1998). Cities like Beirut or Tripoli, whose population is respectively over 400.000 and 200.000 inhabitants, did not employ, all services together, a total of thirty engineers, not to mention planners.

5 The available data provided only the birth date, not the hiring date.

In contrast to what could be expected from international comparisons, planners don't find jobs in the public sector. This is the result of two combined trends. The first is a general depreciation of the Lebanese administration that discourages the more qualified professionals (among them the planners) to choose such a career. More specifically, the centralisation of planning in the hand of state bodies and the continued marginalisation of the municipalities have not opened any professional opportunities at this level.

3) The small private consulting firms in the rescue of the State and work conditions

Even after its ambiguous strengthening, the GDUP obviously lacked competence to achieve on its own the task of expanding the areas subjected to master plans and to upgrade the existing ones, which was important work that required trained planning professionals. As was already the case before the war, the GDUP therefore commissioned private consultants. But the consultation planning market is only a depreciated and secondary segment of the consultation market in architecture and civil engineering as a whole.

Between 1995 and 2002, the GDUP commissioned 120 studies from 60 groups of consultants. Few of them are firmly established firms and most are individuals or temporary alliances of consultants, which may vary over time. As a whole, we have identified 75 individuals, consultants or managers of small consulting firms. Thanks to cross-comparison with the Order of Engineers directory, we know their year of inscription in the Order and their specialty (engineers, architects or surveyor) (table 2).

Table 2: Specialty and year of registration at the Order of Engineers of the GDUP consultants

Number of consultants	Year of first registration at the order of engineers			Section of belonging in the order / title		
	Before 1970	1970-1990	After 1990	Architect	Civil engineer	Surveyor
1998	15	16	5	27	12	4
2002	17	21	5	32	9	0

Source: GDUP / Directory of the Order of Engineers (my cross tabulations)

Most consultants are architects, but civil engineers account for between one quarter to one third. Very few are surveyors. Their registration year reveals that planning consultations are almost always entrusted to experienced, older engineers, thus excluding the new generations of graduated planners. Of course, some may have graduated in planning from foreign countries but after checking with others sources, they seem to remain exceptions. None, or very few, of the consultants or consulting firms working for the GDUP are only or even mainly “planners”. Access to public planning contracts relies more on general experience in the field of building and civil works than on professional and academic credentials. Many examples would show how local reputé, political networks as well as sectarian and clientelistic factors combine in granting the planning contracts to the consultants. Since 2002, talks were under way to ease access to the market of consultation in planning for younger and academically qualified professionals, but no agreement has yet been reached, although there are some examples that the administration now awards contracts to planning graduates. In 2007 the president of the Order of Engineers and the head of the section of consulting architects publicly called for urban planning contracts to be exclusively granted to qualified

planners, which highlighted the fact that this is not usually done⁶.

This situation derives from the fact that terms of reference for master plan studies have not changed since the pre-war years. They have to include population and elementary field surveys and a proposal for the zoning and for the building guidelines. The master plan studies, except for certain areas and specific commissions, usually do not require highly qualified skills regarding ancient urban fabric, social study, transportation patterns or environmental assessment. A polyvalent architectural or engineering team, with the help of an external expert for limited specific tasks, can easily perform the job.

For such consultants, planning is a secondary job that barely represents the main source of income. Most of the time it is an opportunity considered useful and welcome, particularly during the years 1998-2000, because building activity was generally decreased. But it also implies specific constraints and drawbacks. The consultants have to make a bank deposit to prove their financial solidity. Remuneration is calculated at the prorata of the concerned areas, which makes rural areas easier to work on than urban ones. Payment only happens when determined steps are validated by the administration, which can take a long time. Some engineers say *bakhchich* (kickback) is needed in order to accelerate the process. During all that time, the consultants have to pay in advance for wages and the various charges. In some instances, because of shortages in finance, the State has offered to pay in Treasury bills, which were not easy to sell or only with a below par rating of up to 20%.

The market for planning is limited, unstructured, and most of all, not permanent, which is why it does not require specific skills on a permanent basis. It is also clear from the above-mentioned facts that full-time planning work would be very restricting and risky, because of the uncertainty of public payment and of its inadequacy compared to the extent of the performed work. All this leads the consultants to seek flexibility and subcontracting, which aggravates the logics already at work on the engineering market.

The Lebanese engineering market has indeed a long history of people holding the status of independent consultant and of small-firm manager. This was both a result of the lesser weight of the state on the market as a job provider (compared to neighbouring economies that are more state oriented) and of a 'cultural' tendency to market fragmentation linked to the dominant pattern of building activity led by private and familial clients rather than state or corporate civil and public works firms (Beyhum Tabet, 1989).

The situation of young urban planning graduates illustrates this situation. We rely here on two surveys undertaken by the administrators of the planning degrees at ALBA and LU⁷. The first showed, at the end of 2002, that most graduates had a planning-related position. Twelve were planning consultants, 3 employed in a consulting firm, 13 out of these 15 being architects and practising also as such. One was a civil servant at the CDR. Fifteen of these students claimed they participated in master plan studies. 3 were teaching planning. The survey provides no information on part-time jobs or unemployment periods.

The LU survey in 2006 provides data on 47 out of 66 graduates. It offers a more diverse picture. Nine graduates were working as civil servants and most of them attended the course while already recruited in the administration. Five were teaching (4 of them at the LU, in the architecture, agronomy or landscape branches). Seven were working in an architecture consulting firm and 6 in a planning and architecture-consulting firm. Information is lacking on their status (employer or employee, the latter being probably the case of most according to my knowledge). Six were

⁶ During a round table on the professional milieu of planning at the Order of Engineers of Beirut (5/22/2007).

⁷ I warmly thank Paula Samaha at ALBA and Mariam Adra and Mousbah Rajab at the Lebanese University for sharing the results of those surveys.

working in companies (without details) and 4 in other sectors. Lastly, 5 were abroad and 3 were out of work. Unfortunately no data is provided regarding gender.

Despite imperfections, the two surveys provide valuable information on the activity of young planning graduates as well as on the differences between the two curricula. ALBA trains consulting oriented professionals who combine planning with another activity, mostly architecture. LU offers professional training for state employees, at their own initiative and probably linked to career strategies. It also trains young students of lower social class than at ALBA who are mainly working as salaried employees. For both, planning is, at least on a part-time basis, a field of work activity complementary to architecture. According to interviews and qualitative appraisals, their involvement in planning is rarely in their own names: they often get subcontracts from senior professionals who pay them minus a percentage. Their job status and work conditions are no different to elderly less specialised consultants in planning and may be worse regarding job tenure.

4) New trends in the job market?

In recent years, we find evidence that the planning market is changing while remaining limited in size. Since the turn of the millennium, international agencies like the World Bank, the European Union and others have set up programs with various governmental bodies like the CDR, the Ministry for Administrative Reform or the Ministry of Environment, that have strongly relied on planners, hired as consultants or for limited-period public jobs. The Cultural Heritage Urban Program has established master plans for the rehabilitation of five historical city centres. The consultants have been selected, among other criteria, on their qualifications in planning historical centres. The World Bank also financed the jobs of a dozen planners and socio-economists assisting the CDR and the municipalities in planning missions. The European Union has also funded a program intended at empowering municipalities, which also allowed planning consultants to apply for work. In that case, most of the selected teams were linked to the academic environment (notably teachers from the various planning curricula) or with academic planning credentials. The funder aimed to promote new methods not limited to physical planning. It's not the place here to assess the nature and results of such planning work. But these contracts do illustrate a trend towards a more professionalised market. It is noteworthy to observe that such a trend goes along with the continued refusal to strengthen the state or local administrations with qualified and permanent staff and the priority given to assisting it with consultants on a temporary basis.

Conclusion

In most of the Western countries as well as in emergent or developing countries, one can assess a trend towards the professionalisation of urban planning, even though it is neither linear nor without contradictions. In this respect, Tunisia represents the most advanced among the Arab countries. A professional association of urban planners was created in 1979, whose members are either graduated planners or field experienced professionals from other academic backgrounds. The association is trying to negotiate with the Tunisian state in order to grant planners an easy access to State and public agencies contracts, which are in greater quantity than in Lebanon. But they did not obtain a real market closure, so that planners are competing with others specialists. And in the context of the development of globalised mega projects, like on the Tunis lakes' shores, they are marginalised exactly as they are in the case of the reconstruction of Beirut (Souami Verdeil, 2006; Barthel 2006).

In contrast to such a limited but unquestionable process of professionalisation, the case of Lebanon is far more ambiguous. The order of engineers, which regulates the market of architecture and engineering, is a key actor in the debate on planning policies but it has no section devoted to planners and membership remains restricted to architecture and engineering graduates, with no possibility for urban planners with no engineering background to be registered. The increasing

number of locally graduated planners has not led to the creation of an association that would, like in the Tunisian case, assert a professional identity and claim for specific market regulations. The case of planning offers an interesting contrast with the strategy of the Lebanese surveyors who created an independent professional organisation, illustrating a different path towards professionalisation (Longuenesse 2007).

In fact, in Lebanon, the main promoters of the professionalisation of planners are the administrators of the new curricula devoted to planning. The Lebanese case illustrates that academic moves towards professionalisation can not by itself engender a process leading to the affirmation of a professional project. The mobilization of experts in the field is facing several hurdles and contradictions. The first is probably that the market for planners is too limited, unstructured and not permanent. This is the result of State policies not to allow local authorities to hire new staff and to restrict social spending. It also derives from the fostering of private-led real estate companies and their consultants that rely on very few professional planners.

A second reason is that most of the planning graduates in Lebanon operating as consultants also held architecture or engineering degrees, and they practice not only as planners: their professional interest is not to close the market of planning that could then engender hardships for themselves. Lastly, local architects and engineers, as well as state agencies, consider planning to be a branch of civil engineering and architecture. Consultants regard planning as a useful sub-field and secondary activity, because it can provide, in a context of scarce state contracts, extra work opportunities. But it is not in their interest to see that market becoming restricted to holders of planning credentials and they would probably oppose such a move.

Eric Verdeil

Laboratoire "Environnement Ville Société",
 Université de Lyon – CNRS

Bibliography

- Beyhum Nabil, Tabet Jade, 1989, « Le rôle social des ingénieurs au Liban », in Longuenesse Elisabeth (dir.), *Bâtisseurs et bureaucrates, Ingénieurs et sociétés au Maghreb et au Moyen-Orient*, Lyon, Maison de l'Orient, 291-305.
- Anonym, 1998, *The situation of the municipalities in Lebanon and the difficulties of the local participation and of the balanced development*, Beirut, Lebanese Center for Policy Studies, 390 p. (in arabic).
- Barthel Pierre-Arnaud, 2006, *Tunis en projet(s). La fabrique d'une métropole au bord de l'eau*, Presses Universitaires de Rennes, 206 p.
- Claude Viviane, 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au Xxème siècle*, Marseille, Parenthèses, 253 p.
- Elshestawy Yasser, ed., 2004, *Planning middle Eastern cities. An urban kaleidoscope in a globalizing world*, New York Routledge, 199 p.
- Gaudin Jean-Pierre, 1990, « Les tourments du démiurge. Cultures professionnelles et savoirs urbanistiques. Perspectives d'un champ de recherches », in Gaudin Jean-Pierre (dir.), *Villes réfléchies, histoire et actualité des cultures professionnelles dans l'urbanisme, Dossiers des Séminaires Techniques, Territoires et Sociétés*, n°11/12, pp.7-16

Savoir Travail Société – Knowledge Work Society (L'Harmattan) (2007).
HDR Verdeil vol.2 p. 87

Ghandour Marwan, 2003, "Instituting Exclusiveness: Modern Lebanese Architects and their Society", 2002 Association of Collegiate Schools of Architecture International Conference Proceedings, ACSA, Washington D.C., pp.363-367.

Ghosn Rania, 2005, "Le secteur privé dans l'urbanisme des pays en voie de développement. Une étude de cas : Dar el Handasah", *Villes et territoires du Moyen-Orient*, n°1, 41 p. Available at www.ifporient.org/IMG/pdf/Article_ghosn.pdf

Hanssen Jens, 2005, *Fin de Siècle Beirut. The Making of an Ottoman Provincial Capital*, Oxford : Clarendon Press, 320 p.

Leenders Reinoud, 2004, « Nobody Having too Much to Answer for: Laissez-faire, Networks and Postwar reconstruction in Lebanon », in Heydemann Steven (ed.), *Networks of Privilege in the Middle East. The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave MacMillan, NY and Basingstoke (England), p.169-200

Longuenesse Elisabeth, 2007, *Professions et sociétés au Proche-Orient. Déclin des élites, crise des classes moyennes*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 254 p.

Nasr Joe, 2005, « Saba Shiber, 'Mr Arab Planner'. Parcours professionnel d'un urbaniste au Moyen-Orient », *Geocarrefour*, 79-3, p.197-206.

Rodwin Lloyd & Sanyal Bishwapriya (eds.), 2000, *The Profession of City Planning. Changes, Images and Challenges : 1950-2000*, Rutgers, The State University of New Jersey, Center for Urban Policy Research, 400 p.

Sanyal Bishwapriya, ed., 2005, *Comparative Planning Cultures*, New York, Routledge, 415 p.

Souami Taoufik, 2005, « Liens interpersonnels et circulation des idées en urbanisme. L'exemple des interventions de l'IAURIF au Caire et à Beyrouth », *Géocarrefour*, vol. 80/3, p.237-247

Souami Taoufik, Verdeil Eric (eds.), 2006, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris, Economica-Anthropos/Beyrouth, IFPO, 230 p.

Verdeil Eric, 2002, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, thèse de doctorat, Université de paris I, 606 p.

Verdeil Eric, Longuenesse Elisabeth, forth., "Les traductions de *urbanisme* et *town planning* en arabe (Xxe s.) Exploration à partir des cas du Liban, de l'Egypte, de la Syrie », in Coudroy de Lille Laurent, Ratouis Olivier (dir.), *Langages techniques et spécialisés de l'urbain*, Paris : Editions de l'UNESCO-EHESS, 25 p.

Verpraet Gilles, 2005, *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Economica-Anthropos, 226 p.

Mis en forme : Français
(France)

Concevoir et gérer les villes

Milieux d'urbanistes
du sud de la Méditerranée



CHAPITRE IV

MARCHÉS, LIEUX D'EXERCICE ET PROFILS PROFESSIONNELS DE L'URBANISME

Eric Verdeil

HDR Verdeil vol.2 p. 88

L'enquête sur les professionnels de l'aménagement dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée et l'examen de l'hypothèse d'une dynamique de professionnalisation de ces milieux, passent par l'observation des conditions concrètes d'exercice professionnel. Quels marchés ou du moins quelles tâches et activités peut-on identifier ? Quels sont les lieux d'exercice et quels sont les statuts des professionnels en charge de ces tâches ? Enfin, existe-t-il des profils professionnels spécifiques intervenant de manière privilégiée sur ces marchés ?

Ces questions prennent sens en référence à l'une des problématiques initiales de la recherche sur l'autonomisation institutionnelle, économique et professionnelle des milieux de l'aménagement urbain. Prenant acte du grand nombre de métiers et de profils professionnels mobilisés pour répondre à la commande d'urbanisme en France, les historiens et sociologues de l'urbanisme ont proposé plusieurs notions opératoires pour l'étude de ces milieux.

La première idée est que leur formation résulte de la juxtaposition et des formes de coopération de divers segments de compétences et de statuts mobilisés pour l'accès aux ressources, donc ici l'emploi public, le marché et la commande. Autrement dit, il faut chercher quelles solidarités, quelles concurrences et quelles hiérarchies se dessinent entre filières professionnelles et entre métiers définis par un diplôme, une tâche précise et un statut spécifique (Verpraet, 1987 a ; Claude, 1999).

Un second élément à prendre en compte tient dans la variation historique des politiques urbaines qui conduit à une évolution des coali-

tions professionnelles, ou plus exactement, car les configurations ont leur inertie, à leur superposition et leur articulation (Verpraet, 1987 a). L'orientation professionnelle des urbanistes peut varier dans ce contexte entre deux polarités, celle de l'expertise et celle de la médiation (Verpraet, 1987 b).

Nous pensons que la mobilisation de cet appareil conceptuel permet d'éclairer au moins en partie la situation de l'urbanisme et de l'aménagement urbain dans les pays que nous étudions. Il faut néanmoins souligner qu'il a été élaboré pour rendre compte de la situation spécifique de la France, en se basant sur l'exemple des USA (Verpraet, 1989). Le contexte français marqué par l'apparition de nouvelles manières de faire de l'urbanisme, en particulier par la montée de la gestion urbaine et de la contractualisation, pouvait bénéficier de l'éclairage sur les pratiques de l'urbanisme aux États-Unis, où l'urbaniste s'inscrit largement dans une posture de médiation.

Il n'y aurait guère de sens à postuler une analogie entre les situations des pays du sud et de l'est de la Méditerranée étudiés et ce contexte français. Dans ces pays, les politiques urbaines recouvrent généralement une gamme d'interventions bien plus réduite que celle qu'on trouve en France. De surcroît, le rôle omniprésent de l'État et la faiblesse des institutions locales dans la majeure partie des cas différencient aussi radicalement les modalités d'élaboration de ces politiques. Enfin, la moins forte différenciation des filières professionnelles mobilisées dans l'urbanisme est encore un facteur de spécificité : la profession d'ingénieur, dont s'extrait progressivement celle d'architecte, est bien plus hégémonique dans l'urbanisme de ces pays qu'en France, où architectes et ingénieurs ont à collaborer avec d'autres disciplines, comme les géomètres et surtout les diplômés des sciences humaines et sociales (dont les « urbanistes »).

La justification de l'emploi de ces notions et de la prise en considération des repères qu'offre l'histoire de l'urbanisme en France, tient à une similarité de contexte. Les politiques urbaines des pays du sud de la Méditerranée connaissent, depuis une vingtaine d'années, une inflexion certaine qui entraîne des reconfigurations sur la scène professionnelle, allant de reclassements de différents groupes à l'émergence de nouveaux segments professionnels, en passant par une nouvelle division du travail entre administrations et bureaux d'études privés ou professionnels opérant en libéral.

Pour examiner ces hypothèses, la première étape consiste à brosser à grands traits l'encadrement institutionnel de la commande, autrement dit à préciser les politiques publiques – objectifs et moyens institutionnels – qui la définissent. Dans notre zone d'étude, l'urbanisme apparaît

historiquement comme une forme des politiques publiques mises au service du développement et la construction nationale, ce qui s'est traduit par un investissement de l'État et des collectivités locales dans des créations administratives et institutionnelles consacrées à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques. Toutefois, l'apparition aux côtés de l'État de nouveaux acteurs institutionnels ou du secteur privé, en particulier à partir du tournant libéral amorcé lors des années quatre-vingt, complexifie quelque peu les enjeux : la modification des politiques publiques redéfinit le contenu de la commande, qui n'est plus du seul ressort de l'État et d'un (problématique) intérêt national ou général mais doit intégrer, de façon officielle (quoique en tenant compte des rapports de force locaux), les intérêts des autres protagonistes.

L'explicitation de la commande publique et de ses variations permet de définir les lieux de la pratique professionnelle qui représentent une forme de marché de l'emploi pour les milieux de l'urbanisme. Le contenu de la commande pèse aussi sur la définition des profils mobilisés et leur agencement au sein de « coalitions professionnelles ». Nous proposons de garder cette notion quand bien même les dites coalitions se révéleraient moins complexes que celles observées ailleurs. L'enjeu est ici de préciser comment les dispositifs de l'urbanisme institutionnalisent une division du travail entre différentes instances au sein de l'administration et en dehors d'elle. Cela implique d'étudier les formes de collaboration entre les structures publiques et privées.

La première partie de cette présentation s'attache à retracer le contenu et les grandes étapes de la commande publique et identifie les types d'activités professionnelles auxquelles participent les urbanistes et les tâches qu'ils doivent remplir. La seconde partie traite de la division du travail dans le secteur de l'urbanisme en identifiant les lieux de pratique et leur fonction. Elle prend en considération la répartition des rôles entre secteurs public et privé. La troisième partie, plus courte, identifie les compétences professionnelles mobilisées dans ces différentes structures et analyse leurs transformations et les reclassements qui s'en suivent. La conclusion revient sur la signification de ces évolutions.

Les sources mobilisées pour ce chapitre sont essentiellement les informations réunies dans le cadre des différentes enquêtes. On y a ajouté divers compléments, notamment au sujet de la Tunisie (basée sur le dépouillement de l'annuaire de l'Association des urbanistes tunisiens et un entretien avec le président de cet organisme). La bibliographie existante a été mobilisée pour compléter nos informations sur les étapes de l'évolution des politiques urbaines dans les pays considérés.

LA COMMANDE PUBLIQUE ET SES VARIATIONS

Le cadre politique général dans lequel s'inscrit la commande publique en urbanisme a certes varié d'un pays à l'autre, mais plusieurs traits similaires se dégagent. Le premier caractère tient à l'affirmation nationaliste, dans un contexte qui est celui de l'indépendance récemment acquise par les pays arabes. La mise en place des régimes nouvellement indépendants, l'arrivée au pouvoir de régimes nationalistes, comme en Égypte, et la rhétorique nationaliste liée à la construction nationale turque représentent un premier élément commun. Les politiques d'aménagement du territoire en portent la marque, avec le souci de rendre partout sensible l'action étatique, à travers notamment la notion de développement. L'aménagement des capitales est également un chantier prioritaire de ces nouveaux régimes, dans un contexte où ces villes connaissent une très forte croissance démographique qui multiplie les problèmes.

Le corollaire de cette affirmation nationaliste est l'étatisation, inégalement poussée mais réelle, à partir au moins du tournant des années soixante et jusqu'au milieu des années soixante-dix ou aux années quatre-vingt. La voie socialiste suivie par l'Algérie indépendante, l'Égypte ou la Syrie représente toutefois une étatisation plus poussée que l'autoritarisme centralisé de la Turquie des années soixante, de la Tunisie ou du Maroc. Pour être le pays le plus libéral de l'ensemble, le Liban ne se distingue pas moins par la mise en œuvre de réformes centralisatrices affirmant le rôle de l'État dans l'économie dans les années 1958-1964, dont les institutions perdurent même si, rapidement, la pratique redevient plus flexible avant que la guerre ne change totalement les choses. C'est donc essentiellement l'État qui accapare les responsabilités dans le domaine de l'urbanisme durant toute cette période : il crée pour cela les institutions *ad hoc*, s'affirme comme le principal, sinon l'unique, maître d'ouvrage, et détermine les cadres et la nature de la commande.

La Palestine demeure alors en marge puisqu'il n'existe pas d'État palestinien avant les premières initiatives de structuration d'une administration à la suite de l'accord d'Oslo en 1993. À cette date, le processus de la construction nationale palestinienne présente certaines analogies avec le Liban en reconstruction.

À partir du tournant des années quatre-vingt, ces pays choisissent progressivement dans une nouvelle orientation économique et politique qui retentit sur la nature de la commande publique. Le retrait de l'État comme opérateur est réel et les cadres juridiques se modifient pour faire place, formellement, à l'émergence de nouveaux acteurs, organismes internationaux d'un côté et collectivités locales ou représentants divers

de la société civile, ainsi qu'à de nouveaux acteurs privés, de l'autre. Toutefois, la place de l'État reste dans l'ensemble considérable (Signoles et alii, 1999).

Les grandes orientations de la commande publique dans la période de construction de l'État

La commande publique en urbanisme durant cette période oscille entre deux pôles : le premier est celui des impératifs de la construction nationale, tant à l'échelle des pays qu'à celui de leur capitale. Le second est celui de la course à l'urbanisation, qui oblige l'État à équiper et à aménager les villes.

La construction nationale

La construction nationale a fortement orienté les politiques d'aménagement spatial conduites par les États. Deux types de commande publique en résultent : l'aménagement du territoire et celui des capitales. Or, dans le contexte de la structuration internationale de l'urbanisme des années cinquante-soixante-dix, ces politiques correspondent peu ou prou à deux échelles d'application de cette même discipline.

Les politiques nationales de développement économique se traduisent, selon des calendriers spécifiques à la plupart des pays, par une réflexion sur l'aménagement du territoire, *via* des investissements économiques et *via* l'équipement et la promotion administrative des villes moyennes.

La Tunisie montre précocement son souci d'aménagement du territoire. Dès 1970, le ministère de l'Économie nationale lance une étude « Villes et développement », rendue publique en 1973. En Algérie, la politique d'industrialisation lourde s'attache d'abord aux centres côtiers, puis est réorientée vers les agglomérations de l'intérieur à partir des années soixante-dix, en application de plans successifs d'aménagement du territoire définis par la Caisse algérienne de développement et d'aménagement du territoire (CADAT). C'est un exemple d'une politique de développement attentive à la régionalisation des investissements.

L'objectif de rééquilibrage des économies nationales se traduit dans des politiques de développement régional dont l'aménagement de la vallée de l'Euphrate en Syrie est représentatif. Les régions périphériques y reçoivent également divers investissements industriels. Par ailleurs, le régime baassiste équipe systématiquement les petites villes, leur octroie des promotions administratives qui leur permettent de prétendre à des

investissements publics définis selon une grille d'équipement (Balanche, 2000 : 140-172).

Ces politiques de développement régional ne sont pas l'apanage des pays socialistes, où elles sont extrêmement poussées. Les pays plus libéraux ne sont pas en reste et tentent également d'agir sur les réseaux urbains et l'équilibre régional. Dès 1958-1959, la politique de réformes du président Fouad Chehab au Liban illustre le souci d'une politique de développement équilibré. Un décret instituant un schéma de polarisation, définissant pour chaque échelon de la hiérarchie urbaine les équipements et les investissements publics requis, est promulgué en 1964 (Verdeil, 2002).

La commande publique en aménagement et urbanisme s'attache également prioritairement à l'aménagement des capitales ou des grandes métropoles économiques. Elle s'inscrit dans la continuité des interventions de l'époque coloniale, mais en utilisant des outils nouveaux.

Des schémas directeurs métropolitains sont successivement produits pour la plupart des capitales des pays concernés. Dès 1963, Ecochard présente un plan pour Beyrouth et ses banlieues. En 1968, le même urbaniste établit également un schéma directeur pour Damas. En Turquie, le gouvernement lance des études pour Ankara, Istanbul et Izmir en 1966. Celui d'Istanbul est présenté en 1967. En 1970, le Caire est doté de son Master Plan, Alger a son schéma directeur en 1975, en 1977, c'est au tour de Tunis, avant Casablanca en 1985 (Chaline, 1989, 1996 : 68-69).

Ces grands schémas, représentatifs de la première génération des plans d'urbanisme, présentent plusieurs caractéristiques communes. Ils sont typiques d'un « urbanisme de première génération », urbanisme de planche à dessin, très attentifs à la macro-forme, avec des préoccupations d'équilibre spatial et fonctionnel entre centre et périphérie. L'accent porte essentiellement sur les infrastructures routières et les grands équipements, conçus dans les faits dans une perspective sectorielle. Soucieux d'éviter une croissance trop forte de l'agglomération centrale, ils sont pourtant souvent mal articulés aux politiques nationales d'aménagement du territoire et n'ont aucun moyen de maîtrise de ces paramètres.

Un élément de différenciation est la création, ou non, d'organismes *ad hoc* pour leur étude et, théoriquement, leur mise en œuvre. En Turquie, des bureaux du plan directeur dépendant du ministère de la Construction sont créés dans chacune des métropoles. Le COMEDOR, créé à Alger en 1965 et le district de Tunis, créé en 1973, en sont deux illustrations aux destinées divergentes : le premier sera critiqué et dissous en 1979, tandis que le district de Tunis poursuit ses études et assure le suivi

de l'aménagement, même s'il n'est pas officiellement responsable de la mise en œuvre. Il a été remplacé en 1995 par l'Agence urbaine de Tunis, qui n'a plus qu'un rôle d'appui aux municipalités. À l'inverse, à Beyrouth ou Damas, de même qu'au Caire, ce sont les administrations classiques qui sont restées en charge de la gestion de ces plans.

Le suivi de ces plans a généralement été effectué par des institutions diversifiées et souvent mal coordonnées. Les grandes infrastructures de transport et les investissements industriels ont été privilégiés au détriment des centres. Malgré la diversité des degrés de réalisation ou de respect de ces plans, ils demeurent des références très importantes pour les milieux professionnels de ces pays.

Faire face à l'urbanisation

La croissance urbaine très rapide de tous les pays de la région a obligé les États, dès la fin des années cinquante, à faire face à l'urbanisation aux différents échelons de la hiérarchie urbaine, à travers la commande de plans d'urbanisme locaux et à travers une politique de construction et d'équipements, inégalement articulée à cette planification.

Entre le début des années soixante et le milieu des années soixante-dix est progressivement défini le cadre juridique de référence de la planification tandis que l'établissement des documents de planification est entrepris systématiquement. Ils sont de deux types. Tous les pays ne prévoient pas de plans directeurs. En revanche, on trouve partout des plans locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols, qui consistent en un zonage et prévoient divers équipements, infrastructures et routes.

En Turquie, cette vague de planification est lancée en 1958 sur l'initiative du ministère de la Construction. Au Liban, la direction de l'urbanisme mise en place entre 1962 et 1964 fait établir une centaine de plans entre 1964 et 1972. En Tunisie, une première vague de plans d'urbanisme pour les principales villes de province est confiée à des bureaux d'études italiens durant les années soixante (cf. Chaline, 1996 : 137). En Algérie, c'est à partir de 1976 qu'un grand nombre de plans est commandité.

La commande urbanistique se diversifie : aux plans d'occupation des sols s'ajoute presque partout la planification de quartiers d'extension et dans certains cas, de villes nouvelles. En Égypte, des quartiers de logements sociaux sont construits par l'État à Alexandrie et au Caire (Shoubra, Imbaba, Héliouan). Puis, des sociétés concessionnaires ou nationales réalisent des programmes pour classes moyennes, comme à Madinat Nasr, Maadi ou à Héliopolis. Surtout, à partir du plan de 1973,

le programme des villes nouvelles dans le désert est lancé. La construction de *Dix de Ramadan* commence en 1976, sur 33 000 ha. Ce programme de villes nouvelles concerne aussi les villes de province (New Assiut, New Minya, etc.). En Turquie, un projet de ville nouvelle près de l'aéroport d'Istanbul est lancé en 1958 : il s'agit d'une sorte de grand ensemble destiné aux catégories plutôt aisées. Au Maroc, le programme de la cité Hay Hassani, entre 1956 et 1965, illustre le souci de l'État de construire des logements, avant que progressivement, il ne se dégage de ce secteur. Le dispositif des ZHUN, à partir de 1974 en Algérie est représentatif d'un urbanisme d'urgence, fonctionnaliste et de masse, où la production rapide et massive de logements s'effectue au détriment des équipements d'accompagnement. Au cours des années 1970, un projet de ville nouvelle est étudié pour établir une capitale de l'Algérie à l'intérieur du pays et ainsi contrebalancer le déséquilibre régional et surtout la focalisation sur Alger. Au Liban, les programmes de logements sociaux ou de quartiers d'extension sont en revanche demeurés très limités.

Une dernière facette de l'urbanisme opérationnel local est la production de plans d'aménagement pour les zones d'activités, notamment industrielles, traduisant localement l'impact des politiques d'aménagement du territoire.

Les renouvellements de la commande

Le tournant libéral qui intervient dans les différents États vers le début des années quatre-vingt est expliqué, entre autres raisons, par les dérives financières des programmes de développement engagés. Les États sont progressivement contraints de revoir leurs priorités d'investissement, ce qui se confirme notamment dans les domaines de l'urbanisme, de l'équipement et du logement. D'une manière générale, les politiques s'orientent alors progressivement vers une libéralisation de l'offre foncière en vue d'inciter l'intervention d'investisseurs privés. La privatisation des services urbains apparaît, plus tardivement, comme l'une des voies privilégiées de cette évolution (eau, transport, etc.).

À cette transformation des priorités financières s'ajoutent les effets d'une nouvelle donne institutionnelle. L'intervention croissante des organisations internationales telles que la Banque Mondiale a pour contrepartie l'exigence des réformes institutionnelles, impliquant notamment une décentralisation des systèmes de décisions (Signoles et alii, 1999).

Dans ce contexte, la commande urbanistique est significativement altérée. Si l'État reste un maître d'ouvrage incontournable, voire unique,

pour de nombreux projets concernant la planification et pour la fixation des règles, des coopérations s'établissent avec ces nouveaux acteurs institutionnels ou avec des investisseurs privés. La production publique de la ville, qui était la référence doctrinale jusqu'aux années soixante-dix, est contestée en théorie et battue en brèche sur le terrain, à la fois par en haut et par en bas : par la production de nouveaux fragments globalisés où sont investis des capitaux privés, parfois étrangers, et par le débordement des normes de l'urbanisme, dans les quartiers non-réglementaires où s'imposent les pratiques populaires, allant de l'auto-construction à la promotion immobilière informelle. L'émergence des thématiques du patrimoine contribue aussi à la définition de nouvelles pratiques et à un retour de l'action urbanistique dans les villes constituées et/ou traditionnelles. La thématique du projet urbain permet le regroupement, non sans artifice, de ces nouvelles pratiques.

Les quartiers non-réglementaires

Le mode de fabrication majoritaire des villes dans les pays étudiés peut se résumer par la formule de « l'urbanisation sans urbaniste ». Plus particulièrement, le développement des quartiers d'urbanisation non réglementaire est aujourd'hui le mode de production majoritaire dans les villes de la région. Face à cette situation, les politiques urbaines ont varié et tenté un grand nombre d'approches.

À partir du milieu des années soixante-dix, prenant acte de l'impossibilité de porter le fardeau du logement, les États ont tenté de mettre en place des politiques de trames assainies. Un large volet des politiques urbaines a consisté dans la production d'une offre foncière par des agences publiques. Ainsi, au Maroc, dès 1973 une politique de trames assainies se substitue à la production de logements publics. C'est la fonction d'abord des établissements publics régionaux, créés en 1974, puis de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI), créée en 1984, qui intervient dans la résorption des bidonvilles, la restructuration des quartiers d'habitat sous-équipés et non réglementaires, la rénovation ou la réhabilitation des tissus anciens. La Société nationale d'équipement et de construction a été créée en 1987 et est responsable du programme des zones d'urbanisation nouvelle (ZUN), qui doit résorber les tissus d'habitat non réglementaire et produire des terrains équipés pour être valorisés par des particuliers ou des promoteurs privés ou publics.

Progressivement, les politiques urbaines ont, dans une large mesure, abandonné les déguerpissements et les destructions des quartiers irréguliers au profit de la régularisation juridique des quartiers, de

l'amélioration des logements et de leur équipement en infrastructures et services sociaux, serait-ce *a minima*. Les programmes de reconstruction urbaine sont ainsi devenus, dans les différents pays, une composante essentielle de la commande urbanistique. La Tunisie fait montre dans ce domaine à la fois de précocité et d'originalité. Elle a lancé dès 1978, d'abord en collaboration avec la Banque mondiale, puis seule, un vaste programme de réhabilitation et de reconstruction dont le principal opérateur est l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine créée en 1981. Cette orientation est privilégiée par le gouvernement tunisien, qui pratique par ailleurs une politique d'offre foncière par le biais de ces agences foncières créées en 1973. De plus, à partir de 1985, le 4^e Plan de développement urbain intègre également un volet visant au développement de trames assainies (Chabbi, 1999). En Turquie, la régularisation périodique des *gecekondu*s est souvent menée sur l'initiative des municipalités en liaison avec les administrations étatiques. En Algérie, depuis 1991, l'Agence nationale pour l'amélioration et le développement du logement (ANAL) intervient dans des reconstructions de quartiers qui concernent 11 communes et environ 55 000 habitants. Au Liban, dans le contexte de sortie de guerre, l'opération Elyssar vise à restructurer des quartiers de la banlieue sud de l'agglomération. Cette opération témoigne en revanche du fait que le tournant vers des politiques de régularisation « sur place » n'est pas pris partout (Clerc, 2002).

Quelle est, au total, l'ampleur du changement et dans quelle mesure contribue-t-il à une redéfinition des pratiques des professionnels de l'aménagement urbain ? La réponse ne peut qu'être nuancée selon les différents pays. La Tunisie et le Maroc, où ces procédures sont peut-être rendues plus visibles par la présence des organisations internationales, se distinguent de l'Égypte, de la Syrie et plus encore du Liban.

Le patrimoine

L'émergence de la question du patrimoine dans la commande urbanistique est un autre des renouvellements de la période récente. Elle signale le retour des politiques dans des espaces longtemps délaissés des centres-villes historiques. Ce mouvement s'inscrit dans le contexte d'une transformation des mentalités et des cultures professionnelles de l'urbanisme local et dans celui de l'intervention accrue des organismes internationaux, fréquents bailleurs de ces projets.

La politique de conservation menée dans la médina de Tunis, à partir de la fondation de l'Association de sauvegarde de la médina (ASM) en 1967, s'impose comme une référence à l'échelle tunisienne et à celle du monde arabe. Témoignage d'une mobilisation locale, notam-

ment animée par des professionnels, qui a graduellement débouché sur un changement de conception urbanistique, à partir du début des années quatre-vingt, l'histoire de l'ASM illustre l'émergence d'une génération de professionnels locaux s'imposant progressivement dans la conduite d'une politique urbaine. La Tunisie dispose ainsi d'un corpus législatif lié à la sauvegarde des plus importants dans les pays étudiés ici (Code du patrimoine de 1994). Mais le passage à l'opérationnel n'a pu s'y effectuer que grâce à l'aide de financements internationaux de la Banque Mondiale à partir de 1981.

Le passage de la commande urbanistique à la question du patrimoine a progressivement touché les autres pays de la région, mais elle a rarement correspondu à la configuration tunisoise d'une mobilisation locale. C'est très souvent l'État qui est intervenu comme acteur majeur du classement, et qui a su obtenir l'engagement des organisations internationales. Ainsi, le classement de la médina de Fès en 1975 a permis de mobiliser les financements de l'UNESCO, du PNUD et de la Banque Mondiale (Boumaza, 1999). D'une certaine manière, le cas alépin se rapproche de celui de Tunis. Dès la fin des années soixante-dix, une mobilisation locale, où les professionnels locaux tenaient un rôle important, déboucha sur un classement par l'UNESCO (David, 1990). À partir de 1992, c'est grâce à la coopération allemande qu'une série d'interventions visant à la fois une amélioration de l'habitat et un développement économique faisant sa part au tourisme, a été mise en place¹.

Les cas libanais et palestiniens illustrent des modalités différentes de l'émergence de la question patrimoniale dans la commande urbanistique. En Palestine, la définition de plusieurs opérations de réhabilitation des villes historiques à Bethlelem à partir de 1996, à Hébron, à Naplouse ainsi qu'à Ramallah à partir de 1997, repose sur la valorisation, à forte signification politique, d'un patrimoine « palestinien ». Elle ne peut s'effectuer, toutefois, qu'avec le soutien technique et financier des organisations internationales. Ainsi à Bethlelem, interviennent l'UNESCO, la communauté européenne et les pays membres qui participent à un comité de pilotage international.

Au Liban, la définition en 2002, sous l'égide de la Banque Mondiale, d'un programme « *Cultural Heritage* » pour cinq villes moyennes (Saïda, Tripoli, Baalbek, Tyr, Byblos-Jbeil), correspond à un moment de transition dans les politiques urbaines, après des années de reconstruction où la commande urbanistique s'était concentrée à Beyrouth, dans la capitale. L'initiative de ce programme revient largement à la Banque Mondiale. Il permet, localement, de donner un cadre à des initiatives

1. www.aleppo-gz.org (consulté le 27/5/2005) et communication de Omar Hallaj, « The Rehabilitation of the Old City of Aleppo », 30 juin 2001, séminaire au CERMO.

très diverses qui jouent parfois sur les contradictions potentielles d'un programme visant le développement touristique davantage que la sauvegarde (ainsi à Saïda).

En Turquie, la commande urbanistique dans les tissus historiques est totalement embryonnaire, faute d'un cadre législatif et d'une mobilisation des acteurs locaux et étatiques. Le cas du quartier de Fener et Balat à Istanbul, malgré l'engagement de l'Union européenne qui voulait en faire une opération pilote, illustre les impasses de la politique du patrimoine : la commande ne peut seulement résulter de l'implication des acteurs internationaux (Huybrechts, 2001 : 20).

Les fragments globalisés

La transformation des pratiques et de la commande urbanistique concerne aussi la production de nouveaux espaces « globalisés », qu'il s'agisse de la profonde rénovation de quartiers centraux, de la reconversion de *waterfronts* ou encore de nouvelles extensions périphériques, comme les *gated communities* et autres quartiers de prestige destinés aux classes aisées (Carrière, 2002). On peut ainsi citer la reconstruction du centre-ville de Beyrouth au Liban, les remblais du Metn dans cette même ville, l'opération du front de mer et l'Avenue royale de Casablanca, les Berges du lac à Tunis ou encore les *gated communities* du désert au Caire ou des périphéries d'Istanbul. Pour être très minoritaires du point de vue du nombre d'habitants concernés, ces nouvelles productions urbanistiques n'en sont pas moins spectaculaires et témoignent de plusieurs évolutions. Elles sont conçues par leurs promoteurs publics et privés comme une modalité de participation à la mondialisation de l'économie, devant permettre d'attirer des investissements, dans un contexte de concurrence entre les villes de la Méditerranée. Sur le plan du système d'acteurs, elles se caractérisent par une très forte ouverture aux acteurs privés, au point même de brouiller la distinction entre acteurs publics et privés. De fait, ces projets participent d'une dérégulation plus large de la production urbaine et du processus de privatisation, qui est une tendance internationale. Le cas de Solidere au Liban, une société totalement privée chargée de l'aménagement du centre-ville, constitue une illustration extrême de cette tendance (Verdeil, 2002 ; Schmid, 2002).

Cet urbanisme de projets, par fragments qui sont autant de tentatives de participer à la mondialisation économique, renoue avec une pratique classique de l'urbanisme : la composition urbaine. Leur mise en œuvre suppose l'application de mécanismes opérationnels, de l'aménagement physique à la promotion immobilière, qui exigent une grande

cohérence d'exécution ainsi qu'une flexibilité des programmes afin de s'adapter aux variations de la conjoncture. La production d'images urbaines, finalité essentielle de ces projets, implique dans la plupart des cas le recours à des structures opérationnelles autonomes, relevant au moins en partie du secteur privé, adoptant des démarches commerciales et des objectifs sociaux en décalage avec les modes de faire et les ambitions qui animaient les administrations de l'urbanisme de la période post-indépendance.

Dans ces structures, l'urbanisme est pratiqué en étroite concertation entre le maître d'ouvrage commanditaire du projet et le maître d'ouvrage délégué, en particulier pour s'assurer de l'adéquation entre les objectifs commerciaux et financiers de l'entreprise et le plan proposé. Dans la mise en œuvre, il est attendu de l'équipe d'urbanisme qu'elle adapte aux évolutions économiques les différentes étapes du projet, quitte à revenir sur certaines des options initiales, comme l'a montré la transformation du schéma directeur de Solidere face à diverses difficultés au Liban. En un sens, on retrouve ici les mécanismes de flexibilité et de réflexivité théorisés par les observateurs de la scène urbanistique internationale. Dans ce schéma, l'identité de l'urbaniste est diluée entre différentes positions qui dictent des métiers différents : l'architecte/dessinateur et son équipe, en position de consultants, font face à une cellule interne qui gère la mise en place des différentes phases du projet, en décidant du calendrier et en adaptant les modalités d'exécution, en sous-traitant à divers consultants ces travaux variés. La place des institutions publiques dans ce schéma n'est souvent plus celle de maître d'ouvrage, mais seulement de contrôleur de légalité.

Persistence de l'urbanisme ordinaire

Les renouvellements de la commande urbanistique et les nouveaux chantiers et pratiques modifient-ils substantiellement la commande publique ? Faute d'éléments quantifiés, il est difficile d'apporter une réponse claire à cette question. Toutefois, il ressort de l'analyse des milieux professionnels des pays considérés qu'il ne faut pas surestimer ces transformations récentes de la pratique urbanistique. Du point de vue du volume de la commande, les nouveaux chantiers ne se substituent pas aux formes traditionnelles de la commande publique, notamment celles d'ordre réglementaire. L'État demeure un grand producteur de règles d'urbanisme, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Cela suppose une commande régulière de documents de planification destinés à mettre à jour ou à renouveler le contenu des documents précédents.

Le cas de la Palestine est extrême, puisque la mise en place de l'autorité palestinienne s'est accompagnée d'une production de plans d'aménagement à plusieurs échelles. Ainsi, à l'échelle régionale, l'autorité palestinienne a mis en place des schémas de développement des deux sous-régions en Cisjordanie et à Gaza, ainsi qu'un plan directeur pour l'environnement. À l'échelle locale, en collaboration avec les municipalités, des schémas de développement des agglomérations de Ramallah, el Bireh, Gaza, Bethlehem et Naplouse, avec leurs règlements d'occupation du sol, ont été établis entre 1999 et 2000. En outre, l'administration palestinienne a mis en place un système d'information géographique sur l'occupation du sol et a entrepris le recensement des plans cadastraux et l'information des données foncières, par l'intermédiaire du MOPIC, ministère chargé de la Coopération internationale.

À la sortie de la guerre libanaise, une fois passée la gestion des principales urgences, la direction générale de l'urbanisme a relancé une vague de planification à l'échelle locale, sous la forme de plans d'urbanisme et de règles de construction. Depuis 1996, plus de soixante-quinze plans ont ainsi été étudiés, à titre de révisions ou de nouveaux documents.

En Tunisie, en Algérie et précédemment en Turquie, ce sont les refontes réglementaires et la définition de nouveaux documents de planification qui ont relancé la production de ce type de d'études. En Tunisie, la refonte en 1994 du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a conduit à l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement (SDA) dans les grandes agglomérations urbaines et les zones sensibles. S'ajoute au SDA le Plan d'aménagement et d'urbanisme, document normatif fixant les règles d'urbanisme au niveau communal. Dans ce pays, la commande urbanistique se complexifie aussi par l'établissement d'études d'impact environnemental en amont des projets d'aménagement, par les plans de protection et de sauvegarde, établis sous l'égide du ministère de la Culture, et qui ont valeur de PAU, ainsi que par des documents destinés à la protection et à l'aménagement du littoral (Miossec, 1999).

En Algérie, c'est la loi d'aménagement et d'urbanisme de 1990 qui a défini deux niveaux de planification, celui des plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme et celui des plans d'occupation du sol. La quasi-totalité des communes s'est dotée de ces instruments dans les années 1994-1996 (Abdelkafi, 2001).

En Turquie, un tel renouvellement des documents locaux d'urbanisme est intervenu à la suite de la loi de 1985, qui définit également deux types de documents : le plan régional établi par l'Office de planification de l'État et les plans d'aménagement, qui sont de deux

ordres, les schémas directeurs et les plans d'application. La loi oblige les communes qui atteignent 10 000 habitants à se doter d'un plan. Selon la banque des départements, plus de 400 municipalités ont été concernées ces dernières années.

On retrouve au Maroc une division en schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, et plans d'aménagement, dont la définition ne s'inscrit pas toutefois dans un cadre législatif clair. Les premiers concernent surtout les grandes agglomérations. Les seconds ont été particulièrement commandités à partir du milieu des années quatre-vingt, dans le cadre des agences d'urbanisme et de la direction de l'urbanisme (Abdelkafi, 2001 : 32-33).

En Égypte, l'adoption d'un Code de l'urbanisme en 1982, avec le concours de la coopération américaine, a rendu obligatoire l'établissement de *masterplans* pour les villes et villages. De 1982 à 1997, 40 des 194 villes égyptiennes et 710 villages appartenant à 14 gouvernorats ont été dotés de tels documents (Rabie, 1999 : 256). Une nouvelle phase de la planification locale a commencé à la faveur de l'intervention des bailleurs internationaux. Ainsi, la Banque Mondiale finance depuis 2001 un programme de développement rural, dont l'un des volets consiste en l'établissement de 600 *masterplans* dans des agglomérations rurales. Le General Organization for Physical Planning (GOPP) en est le maître d'ouvrage.

La persistance de la planification urbaine locale, dans tous les pays étudiés, s'accompagne dans plusieurs d'entre eux d'une planification spatiale au niveau national ou au niveau des grandes régions. L'aménagement du territoire demeure ainsi l'une des commandes du domaine de l'urbanisme. C'est le cas en Palestine, avec les planifications régionales déjà mentionnées. Au Maroc, un grand débat sur l'aménagement du territoire a eu lieu en 1999-2000, même s'il n'a pas débouché sur un document approuvé. En Tunisie, un schéma d'aménagement du territoire a été produit en 1996 par le bureau d'études DIRASSET en association avec le Groupe Huit et IGIP. Au Liban, le groupement Dar al Handasah-IAURIF a préparé, à la demande du Conseil du développement et de la reconstruction (CDR), un schéma d'aménagement du territoire rendu public en 2004.

Le tournant « libéral » des années quatre-vingt s'est traduit par l'émergence de nouvelles commandes et de nouvelles pratiques d'aménagement et d'urbanisme. Les exigences financières ont conduit au retrait de l'État d'un certain nombre d'opérations de logement et d'équipement, dans lesquelles de nouveaux acteurs l'ont suppléé, acteurs privés et acteurs populaires et dans une moindre mesure, collectivités locales décentralisées. Ces nouveaux champs d'intervention

ont bénéficié de l'apport financier des institutions internationales qui se sont imposées comme des acteurs de la commande urbanistique. Elles contribuent à une redéfinition des normes et des outils de l'aménagement. Trois types de chantiers ont ainsi émergé. Le premier est celui des fragments globalisés ; le deuxième celui du patrimoine dans les tissus historiques ; le troisième est celui des restructurations urbaines en tissus non-réglementaires.

Mais au total, ces renouvellements n'éliminent pas la planification ordinaire, avec les outils classiques du zonage et de la réglementation urbaine, qui demeurent l'une des commandes les plus communes des autorités en charge de l'urbanisme et, par ce fait même, l'une des pratiques les plus générales des urbanistes des pays étudiés.

Ce tour d'horizon de la commande publique et de ses variations en matière d'urbanisme conduit à une interrogation sur les lieux d'exercice de l'aménagement urbain ainsi que sur les métiers et les profils professionnels qui répondent aux formes successives de cette commande.

LES LIEUX D'EXERCICE DE L'URBANISME

Dans les pays étudiés, les politiques publiques d'aménagement de l'espace menées depuis les indépendances, ont consacré le rôle éminent de l'État. Les renouvellements actuels de la commande consacrent certes le rôle de nouveaux acteurs privés et institutionnels tels que les organisations internationales ou des collectivités décentralisées dans la définition et la mise en œuvre de nouveaux projets. Toutefois les pratiques classiques de planification assumées par l'État demeurent son apanage et elles représentent une part importante de l'activité des milieux urbanistiques.

Le premier élément de cette analyse consiste dans l'analyse de la division du travail dans l'aménagement urbain entre les administrations étatiques et entre les instances publiques et le secteur privé. Sa croissance actuelle repose sur le désengagement de l'État et sur une professionnalisation accrue.

L'exercice de l'urbanisme dans le secteur public

Les administrations de l'urbanisme

Malgré la diversité des traditions administratives dans les pays étudiés, l'organisation administrative du secteur de l'urbanisme peut y être synthétisée selon le modèle suivant, qui rend compte de sa forte centralisation. Au sommet, un ministère exerce la tutelle sur les fonctions de

planification. Dans le cas d'une division entre urbanisme et aménagement du territoire, il arrive que deux ministères soient concernés. Cette fonction de planification et de réglementation est généralement nettement séparée de la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement, qui est souvent du ressort d'un ministère de la Construction ou de l'Équipement. Pour certains projets, la maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement est confiée à des établissements publics spécialisés, qui disposent d'une forte autonomie de fonctionnement.

À la division « horizontale » des fonctions entre plusieurs ministères s'articule une différenciation verticale entre échelon central et échelon déconcentré de l'État, qu'il s'agisse d'un niveau provincial, départemental voire « municipal », lorsque les municipalités ne disposent pas d'une autonomie juridique. Ces administrations déconcentrées disposent de services techniques, chargées des tâches de contrôle des actes de lotissement et de construction (permis de construire), ainsi que, parfois, des actes de procédure et d'exécution pour les travaux publics (expropriations, routes).

Le cas égyptien offre une très bonne illustration de ce schéma. Le système est très largement l'héritier des institutions créées en 1962, avec un ministère du Logement et de l'équipement comprenant une administration générale de la planification et du logement (GOPP), une administration générale des bâtiments ainsi que des divisions régionales, par gouvernorat. Le ministère a la tutelle sur des sociétés publiques qui aménagent, construisent et gèrent des extensions, telles Heliopolis (Heliopolis Development Company), Madinat Nasr, Maadi, Mokattam, Montaza ou encore la Shirkat al Ta'amir wa al Masakin al Cha'abiyya (société d'aménagement et de logement populaires). À partir de 1973, la création des villes nouvelles conduit à mettre en place ainsi de nouvelles structures opérationnelles sur le même modèle.

Les plans et les orientations décidées par le GOPP s'inscrivent dans une vision ambitieuse de la planification. Mais la mise en œuvre revient largement aux gouvernorats, services déconcentrés de l'État, par l'intermédiaire de leurs services techniques d'urbanisme chargés de l'étude détaillée des projets, de l'approbation des plans de détails des expropriations et de l'instruction des permis de construire. Enfin, ce sont les gouvernorats qui sont les ordonnateurs financiers, éventuellement en négociation avec d'autres ministères impliqués dans les projets (écoles, patrimoine, etc.). Quant aux projets de villes nouvelles, leur mise en œuvre revient à des sociétés d'aménagement *ad hoc* qui doivent négocier avec différentes tutelles leurs projets, depuis les travaux publics jusqu'aux autorités militaires qui contrôlent le foncier dans le désert.

On retrouve une organisation administrative similaire en Syrie. En 2002, le ministère de l'Équipement et du Logement¹ comprend, parmi ses divisions, une direction de la planification qui dispose de la tutelle sur ces divisions régionales, dont les services de planification des gouvernorats (qui n'ont pas d'autonomie administrative). Cette instance est chargée de l'élaboration des plans directeurs. Les municipalités n'ont pas d'autonomie administrative, elles instruisent les permis de construire. Parallèlement, le ministère des Travaux publics dispose également de fortes prérogatives en matière d'exécution (et de financement). Toutefois, il revient aux instances déconcentrées (municipalité ou gouvernorat) d'étudier et de proposer les plans détaillés, qui sont négociés puis approuvés par le ministère, avant d'être mis en œuvre.

Au Maroc, l'urbanisme est du ressort du ministère de l'Habitat². La direction de l'urbanisme est le commanditaire des documents d'urbanisme concernant les agglomérations les plus importantes. Elle veille à la conformité des grands projets et joue un rôle d'arbitre lors de procédures de dérogations au règlement d'urbanisme. Les agences urbaines sont des organes déconcentrés de ce ministère. Elles interviennent dans l'instruction des dossiers de permis de construire et la réalisation de documents d'urbanisme locaux. Elles ont également une fonction de conseiller technique auprès des collectivités locales. Jusqu'à la mise en place du gouvernement socialiste, le ministère de l'Intérieur disposait d'importantes prérogatives dans l'approbation des projets et des plans d'aménagement, mais cette particularité a désormais disparu, sauf en ce qui concerne la tutelle sur l'agence urbaine de Casablanca. Le ministère de l'Équipement peut être maître d'ouvrage délégué, pour le compte de collectivités locales ou d'établissements publics, de leurs projets d'aménagement. Des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'Habitat ont pour mission d'intervenir comme maîtres d'ouvrage dans l'aménagement urbain, par des procédures de lotissement, d'équipement, de promotion foncière, de restructuration de quartiers irréguliers et de réalisation de logements d'habitat social. Parmi eux, on trouve les établissements régionaux d'aménagement et de construction (ERAC) créés en 1974 ou la Société nationale d'équipement et de construction (SNEC) et la société Attacharouk, qui n'intervient qu'à Casablanca, toutes deux créées en 1987. La SNEC est chargée du programme des zones d'urbanisation nouvelle (ZUN), qui a pour objectif de

résorber les tissus d'habitat non réglementaire et de produire des terrains équipés destinés à la vente directe ou à la promotion.

Au Liban, le principal acteur public reste la direction générale de l'urbanisme (DGU), relevant du ministère des Travaux publics. Ses fonctions comprennent l'étude des plans directeurs et de détail des municipalités, ainsi que l'étude et l'exécution des projets municipaux, en tant que maître d'ouvrage délégué ou qu'assistant à maître d'ouvrage. Dans les faits, elle chapeaute toutes les questions d'urbanisme dans le pays à l'exception de la municipalité de Beyrouth. À côté de ces tâches de planification, l'assistance aux municipalités dans leurs tâches de contrôle des lotissements et des permis de construire, donc le contrôle des actes de l'urbanisation, constitue une autre prérogative essentielle de la DGU. Les municipalités sont en effet particulièrement mal dotées en moyens humains et financiers et souvent dépourvues de services techniques. C'est aux bureaux régionaux de la DGU que revient cette fonction.

Parallèlement à cette structure, parfois critiquée pour son manque de souplesse, l'État avait créé au début des années soixante deux conseils exécutifs des grands projets, l'un chargé des infrastructures à l'échelle du pays, l'autre en charge de la capitale, et maître d'ouvrage des études et des projets d'urbanisme pour le compte de la municipalité, ainsi privée d'une large part de son autonomie. Ces deux conseils disposaient du statut d'office autonome. Il leur permettait d'échapper, pour la rémunération des employés comme dans la passation de contrats d'exécution avec les entreprises, aux lourdeurs et aux contraintes de la fonction publique (contrôle *a posteriori*, salaires non liés par la grille de la fonction publique). Ces organismes ont été utilisés pour l'exécution des principaux projets d'infrastructure du pays jusqu'aux années de guerre. À cause de la guerre, leur activité avait beaucoup diminué depuis cette époque et en 2002, elles ont été fusionnées avec le Conseil de la reconstruction et du développement (CDR, cf. *infra*). En 1995, un autre établissement public, Elyssar, a été créé pour la restructuration de quartiers non-réglementaires. Mais cette opération reste limitée et rencontre des difficultés de mise en œuvre. D'une manière générale, le Liban se singularise par le nombre limité d'opérations d'aménagement d'initiative publique.

Dans d'autres pays, les prérogatives d'urbanisme et d'aménagement sont réparties entre plusieurs administrations. Cette complexité plus grande peut être le reflet de réformes institutionnelles, en particulier de la place plus grande accordée aux municipalités, ou d'une diversification de la commande, au risque parfois d'une compétition entre administrations.

1. Une récente réforme a fait passer ce ministère sous la tutelle de celui de la Construction. Je remercie Roula Aboukhatir de l'IFPO Damas pour ces informations.

2. Jusqu'à une période récente, il dépendait d'un ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement.

Dans le cas turc, l'organisation du secteur de l'urbanisme est compliquée par le rôle plus important des municipalités et par la multiplicité des intervenants. Ainsi, depuis 1966-1967, le ministère de la Construction et du Peuplement et ses bureaux du Plan dans les grandes agglomérations prennent en charge la planification des grandes agglomérations. Mais la loi d'aménagement de 1985 octroie aux municipalités la tâche d'effectuer les plans d'application, lançant un début de décentralisation. En outre, plusieurs instances ministérielles peuvent prendre en charge l'établissement de plans d'aménagement, comme le ministère de l'Équipement, la Haute instance de la privatisation ou l'Office du Logement collectif.

Le cas algérien dissocie nettement l'aménagement du territoire et de la planification, qui dépendent d'un ministère éponyme, de l'urbanisme, rattaché au ministère de l'Habitat par l'intermédiaire d'une direction de l'urbanisme et de l'architecture. Celle-ci passe commande de certains documents de planification, en particulier pour les cas exceptionnels comme celui de la capitale. Ses antennes régionales (wilayas, municipalités) jouent également localement le rôle de maîtres d'ouvrage et assure le contrôle d'une partie des documents d'urbanisme. Plusieurs bureaux d'études publics, sous la tutelle de ce ministère, sont chargés de l'élaboration des plans d'urbanisme et d'aménagement des communes. Celles-ci reçoivent des financements spécifiques pour ces commandes de la part de la direction de l'urbanisme, qui suit la réalisation des plans et enregistre leur achèvement. La dissociation des fonctions va donc de pair avec des liens de tutelle et de contrôle ainsi que de financement indirect, *via* les communes.

Le cas tunisien offre également un exemple de structure administrative complexe. Au sommet de l'État, la séparation entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme avait conduit, de 1994 jusqu'à 2003, à l'existence de deux ministères. Le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, en charge du schéma d'aménagement du territoire et des schémas directeurs d'aménagement, s'occupait de planification régionale et territoriale alors que la planification intra-urbaine revenait au ministère de l'Équipement et de l'Habitat, en particulier à sa direction de l'urbanisme. En outre, plusieurs agences spécialisées ou directions ministérielles sectorielles, telles que l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) ou le ministère en charge du Patrimoine ont vocation à établir des plans d'aménagement. Il en résulte que la décentralisation théoriquement amorcée à la fin des années quatre-vingt et confiant l'élaboration de plans d'urbanisme aux municipalités se trouve de fait vidée de sa substance (Miossec, 1999 : 101-104). De surcroît, les chevauchements de domaines de compétence

entre administrations favorisent aussi des conflits entre administrations, comme par exemple lors de l'aménagement de la *sebkha* de l'Ariana au nord de Tunis, où l'agence pour la protection et l'aménagement du littoral, maître d'ouvrage du projet, voit son action contestée par divers intervenants (Barthel, 2003 : 283).

Dans la période récente, les transformations politiques et institutionnelles liées au tournant libéral et au développement de l'aide internationale ont introduit des changements parfois significatifs de l'architecture administrative. Dans le cas du Liban et de la Palestine, la création de nouvelles instances résulte aussi largement de la situation politique intérieure : reconstruction ou construction d'une autorité étatique. Le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR) a été créé en 1977 au lendemain de la première phase de la guerre libanaise, pour coordonner la reconstruction et assurer son financement au moyen de l'aide internationale promise alors par les pays arabes. Depuis 1991, cette administration dotée d'un personnel aux qualifications plus élevées que l'administration traditionnelle centralise la définition, la planification et l'exécution des projets de développement et de reconstruction. Placée sous la tutelle du Premier ministre, elle a supervisé la création de la société Solidere en 1994 et mis en place la plupart des autres projets d'aménagement et d'infrastructure de la capitale libanaise. C'est encore le CDR qui assure le suivi du programme de la Banque Mondiale sur les villes historiques ou qui est le maître d'ouvrage du schéma directeur d'aménagement du territoire libanais. En revanche, il laisse la planification classique à la direction générale de l'urbanisme. En Palestine, de façon similaire, le PECRAR centralise et finance, *via* les bailleurs internationaux, la plupart des projets de développement palestiniens.

Ces organismes, s'ils ont ainsi la haute main sur les projets d'aménagement et de développement, ne peuvent pas, en réalité, suivre réellement leur exécution et ils délèguent donc à d'autres instances la maîtrise d'ouvrage. De même, pour les études, ils s'appuient sur des structures extérieures, essentiellement privées.

La question de la place des municipalités dans l'aménagement urbain mériterait une étude à part entière. Des jalons en ont été posés par des recherches récentes (Favier, 2001 ; Signoles, 2004 ; Le Bris, 2004 ; Jolé *et alii*, 2004). En se basant sur ces premiers résultats et sur quelques éléments glanés au cours de nos enquêtes, on peut faire ressortir leur rôle croissant dans certains pays comme le Maroc, la Tunisie, la Palestine, le Liban ou la Turquie. Néanmoins, par-delà les compétences dont elles sont formellement dotées par la loi, le trait général réside dans les limitations sévères que subissent ces instances dans leur action. Leur autonomie *de jure* ou *de facto* est fortement entamée par la tutelle admini-

nistrative de l'État central. Les moyens financiers et humains qui leur sont consentis restent modestes voire, parfois, ridicules. Enfin, dans un pays comme l'Égypte, la situation est plus claire puisque les municipalités n'existent pas : point extrême sur une échelle des situations caractérisées par le poids généralement écrasant de l'État.

Dans l'ensemble, l'État conserve très largement dans tous les pays la maîtrise de la planification spatiale. Les administrations déconcentrées de l'État jouent un rôle important dans l'étude des documents locaux, dans la préparation des plans de détail, dans l'exécution ainsi que dans le contrôle des actes de l'urbanisation. Un autre élément essentiel du dispositif étatique dans l'urbanisme tient à l'existence d'un secteur public de la consultation, dont le poids est néanmoins variable selon les pays.

Le poids variable du secteur public de la consultation en urbanisme

La description de l'architecture administrative du secteur de l'urbanisme ne serait pas complète si on ne mentionnait pas la place très importante des structures publiques d'études. Cette particularité résulte de la centralisation très poussée de l'urbanisme dans les mains de l'État, en particulier lorsqu'elle a été justifiée par un modèle de développement de type socialiste.

Une **première situation** correspond à l'existence d'un secteur d'étude interne à l'administration étatique. Tel est le cas de l'Égypte, où la fonction d'études est totalement assurée par le GOPP, même si elle est régionalisée dans les gouvernorats. Dans les faits, l'administration égyptienne éprouve le besoin de s'appuyer sur des partenaires extérieurs, comme l'a montré la coopération avec l'IAURIF dans les années quatre-vingt à l'occasion du programme des *new settlements*, ou celle menée actuellement avec la GTZ, l'agence allemande de coopération, à propos de la régularisation de quartiers irréguliers. Mais ces coopérations ne se résument pas à la livraison de produits clés en main et les difficultés qu'elles rencontrent témoignent de la force de l'administration locale. De même, la société publique en charge du développement d'Héliopolis n'a pas les capacités lui permettant de maîtriser la totalité du processus d'études. Ainsi, pour l'aménagement d'une nouvelle tranche dans le désert, le plan masse a été confié à un cabinet privé, le rôle de la société publique résidant dans sa réception et l'établissement des plans d'exécution.

Au Liban, la direction générale de l'urbanisme dispose d'un service des études, comprenant plusieurs sections (planification, remembrements, etc.). Elle joue également le rôle de conseil et de bureau d'étude

pour les municipalités. Dans les faits, la DGU a recours pour effectuer ces études à des consultants privés et son rôle réside dans l'ajustement de ces documents jusqu'à leur approbation.

La **deuxième situation** correspond à l'existence de bureaux d'études publics, sous tutelle mais jouissant d'une autonomie importante et entrant dans une relation de commande avec les administrations commanditaires, au niveau central ou local. L'Algérie et la Syrie illustrent particulièrement ce cas.

En Algérie, le Centre national d'études et de réalisations en urbanisme (CNERU), créé en 1980, est en fait une entreprise publique. Il dispose de vastes attributions concernant l'étude des plans locaux d'urbanisme, incluant toutes les actions permettant l'organisation et la maîtrise planifiée du développement des agglomérations urbaines et rurales, les études relatives aux zones nouvelles d'habitat, les restructurations de quartiers, les zones spécifiques. Il assure parfois le suivi de l'exécution des plans pour le développement des agglomérations. Il compte plus de 600 employés, dont les profils se répartissent entre des planificateurs locaux et des constructeurs de réseaux. L'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT), créée également en 1980, dépend du ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. Elle élabore les réflexions et études concernant la structuration du territoire à l'échelle nationale ou régionale, sans fonction opérationnelle. L'Agence nationale pour l'amélioration du logement (ANAL) dépend du ministère de l'Habitat. Sa création, en 1991, reflète le changement d'orientation de la production urbaine en Algérie, vers la libéralisation des marchés fonciers et immobiliers. Cette agence doit favoriser cette nouvelle orientation en intervenant elle-même comme promoteur foncier. Par ailleurs, ses prérogatives comprennent aussi des opérations de restructuration de logements précaires ou insalubres, etc.

À ces agences opérant au niveau central s'ajoutent des bureaux d'études publics locaux, qui se sont autonomisés dans leur gestion des entreprises publiques de tutelle. Ces structures élaborent de plus en plus, pour les communes et les wilayas, les documents d'urbanisme locaux, les plans de lotissement ainsi que les plans de détail et d'exécution et dans certains cas, jouent le rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Leur personnel est très majoritairement dominé par des profils d'architecte.

En Syrie, les études d'urbanisme sont entreprises par une institution publique spécialisée, la Société d'études et de consultation, créée en 1981 (cf. encadré 4-1).

Encadré 4-1. – L'exercice de l'urbanisme en Syrie

Les services d'urbanisme sont répartis entre le ministère de l'Équipement et du Logement (récemment passé sous l'égide du ministère de la Construction) et celui de l'administration locale, au niveau central et dans les gouvernorats et les municipalités. Ils emploient des architectes et des ingénieurs civils qui souvent se forment à l'urbanisme par la pratique. Quelques-uns, rares, ont acquis une formation à l'étranger. On trouve depuis peu de temps dans les bureaux d'études privés, mais aussi à l'université, quelques urbanistes formés en France, aux États-Unis, ou dans d'autres pays étrangers.

Depuis 2001, les bureaux d'études privés ont le droit de se constituer en société et de réaliser des études pour l'administration, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Une quinzaine exercerait dans ce secteur. On ne dispose pas d'assez de recul pour cerner leur activité.

La Société d'études et de consultations (*Sharikat al-Dirásât wa-l-istishârât*), fondée en 1981, avait jusqu'alors le monopole des études d'urbanisme et était le principal employeur des urbanistes. La société compte au total dans toute la Syrie 2 200 salariés, dont 900 à Damas (parmi lesquels 10 à 15 % d'administratifs et environ 400 ingénieurs et 400 techniciens). Elle compte une vingtaine de départements, dont un département d'urbanisme.

Une quarantaine de personnes (17 hommes, 23 femmes), dont 18 architectes/ingénieurs/urbanistes (10 hommes, 8 femmes) y travaillent. Au milieu des années quatre-vingt, les projets étaient nombreux et cette direction a compté jusqu'à 200 personnes. Le département avait dû recruter et former des ingénieurs civils ponts et chaussées, mais aussi mécanique ou électricité, ainsi que des ingénieurs spécialistes en jardins. À l'époque, le département disposait aussi de 12 experts étrangers, essentiellement Polonais, plus quelques Tchèques ou Russes. Ils coûtaient moins cher que des occidentaux (pas plus de 1 500 dollars par mois). De surcroît, s'agissant des Polonais, plusieurs des urbanistes du service avaient été formés en Pologne aussi partageaient-ils une même culture professionnelle, parlaient la même langue et se comprenaient. L'école polonaise d'urbanisme (du fait de l'expérience acquise dans la reconstruction après la guerre) bénéficierait d'une certaine réputation. La fin des grands travaux, au début des années 1990, a entraîné une forte réduction des effectifs. Ceux qui ont quitté la société sont partis travailler dans le Golfe, se sont installés dans le secteur privé, en ont ouvert des cabinets. D'autres ont été redistribués ailleurs, dans d'autres sections ou d'autres entreprises.

Sur la vingtaine d'architectes et ingénieurs du département, la plupart sont diplômés de l'Université de Damas. Trois sont diplômés de Pologne, deux de Russie. Ils sont essentiellement architectes, très peu formés en urbanisme. Ils sont donc formés sur le tas.

Parmi les projets de villes nouvelles réalisés par la société, on peut mentionner la « ville nouvelle » de Dahiyet Qudsayya, entre 1983 et 1987, à l'ouest de Damas, comprenant 10 000 logements, 60 000 habitants, dont un agrandissement est en cours de réalisation (5 000 logements) ; Adra, cité ouvrière, de 20 000 habitants et 3 000 logements, avec une extension prévue (15 000 logements, 80 000 habitants). La société d'études a réalisé un seul projet à l'étranger de la société, un immeuble de bureaux en Libye, sur un appel d'offres.

Elisabeth Longuenesse

C'est une situation proche qu'on rencontre en Turquie où l'office de la Planification procède à l'établissement des schémas directeurs. En outre, la Banque des départements a été créée pour financer l'étude des schémas directeurs et des plans d'application. Elle possède son propre bureau d'études capable de réaliser ou de sous-traiter, pour les municipalités, les documents d'urbanisme. Aussi bien se comporte-t-elle, en fait, comme un bureau d'études.

Au Maroc, les agences urbaines, administrations déconcentrées du ministère de l'Habitat dans les grandes agglomérations, assurent de même une fonction d'établissement de documents d'urbanisme locaux ou une fonction de conseil et d'assistance à maître d'ouvrage auprès des collectivités. De même, en Tunisie, il existe des agences urbaines, notamment à Tunis, qui assistent les municipalités. Dans les cas marocains et libanais, toutefois, la fonction d'étude est mineure dans les tâches effectives des administrations. Toutes les principales études d'urbanisme sont en réalité déléguées au secteur privé (éventuellement étranger), ce qui définit donc une **troisième situation** où la fonction d'étude est, de fait, externalisée bien plus largement que dans le cas égyptien cité ci-dessus. Cela implique d'étudier plus à fond le secteur privé de la consultation en urbanisme, qui fait objet de la section suivante.

Les consultants privés en urbanisme

Par-delà la mutation des administrations, la croissance remarquable des praticiens exerçant sous statut privé apparaît comme l'un des facteurs principaux de la transformation du champ. Cette croissance paraît aussi liée à l'affirmation d'un profil professionnel nouveau, celui de l'urbaniste revendiquant un métier distinct des autres formes d'intervention professionnelle dans l'aménagement urbain. Cette évolution,

loin d'être linéaire si l'on considère l'histoire des milieux considérés durant la deuxième moitié du vingtième siècle, présente toutefois une convergence depuis le milieu des années quatre-vingt. Elle prend alors sens dans le contexte du tournant libéral et contribue à une réorganisation des pratiques et des fonctions dans le domaine de l'aménagement urbain. Avant d'étudier les stratégies et les adaptations des consultants en urbanisme, il s'avère nécessaire de revenir sur la diversité des trajectoires nationales pour cerner les facteurs favorisant la montée d'une expertise privée dans le domaine de l'urbanisme.

L'évolution de la répartition des tâches entre secteur public et expertise privée en urbanisme

La diversité initiale des situations

L'institutionnalisation de l'urbanisme, dont témoigne la mise en place des administrations classiques qui structurent encore aujourd'hui la commande, ne doit pas faire oublier les premiers jalons de cette pratique, avant la prise de contrôle de l'ensemble de ces fonctions par l'État. L'exemple français constitue à ce titre une référence utile : ce n'est qu'à partir des lois de 1943 puis de la reconstruction, voire plus fondamentalement avec la loi d'orientation foncière en 1967, que se modifient les cadres de la pratique, avec une montée en puissance des administrations des Ponts et Chaussées et de leurs ingénieurs, associés aux chargés d'études en sciences sociales. Ils concurrencent et prennent progressivement l'ascendant sur des formes de pratiques fort diverses, où se distinguent notamment des agences dirigées par des architectes et parfois par des géomètres, les uns et les autres en compétition et se revendiquant comme les fers de lance d'une nouvelle profession (Verpraet, 1987 a).

Historiquement, le secteur privé en urbanisme a occupé une place très diverse selon les pays. Il est d'abord représenté par de nombreux consultants étrangers, dont la présence dans les pays en question est un héritage de la colonisation (cf. chapitre I) ou résultat de l'importation de nouvelles pratiques d'aménagement urbain, par le biais de la coopération ou à l'instigation des autorités locales (Chaline, 1996 : 66-68). Or, dans la pratique, ces experts internationaux ont formé et fait travailler localement des professionnels libéraux qui ont progressivement volé de leurs propres ailes et formé l'embryon des milieux locaux. La présence de ces expertises étrangères a beaucoup varié, même si elle n'a jamais vraiment disparu. Elle a parfois été vivement critiquée par les techniciens locaux, notamment les praticiens libéraux, au nom d'une concurrence réprochée pour des raisons tant nationalistes qu'économiques (et

idéologiques dans le cas des régimes socialistes, qui ont parfois préféré des partenaires étrangers issus du bloc soviétique). Plusieurs pays de notre champ d'étude, à la veille de l'introduction des grandes réformes qui marquent la prise de contrôle du champ de l'urbanisme par l'État, disposaient donc de milieux professionnels locaux déjà développés, dont l'aménagement urbain était l'un des principaux domaines d'exercice.

Les années cinquante-soixante représentent un tournant dans la plupart des pays étudiés pour le secteur privé de la consultation, notamment en urbanisme. L'effet des réformes sur ces milieux fut très variable en fonction du type d'organisation mise en place. Pratiquement marginalisés en Égypte après la mise en place du régime nassérien, alors qu'ils étaient un élément important du dispositif antérieur de l'urbanisme (Volait, 2005, 367-374), les professionnels libéraux disparaissent également en Syrie à partir des années soixante-dix pour la même raison. En Algérie, en Tunisie et au Maroc, l'inexistence (ou l'inconsistance) du secteur privé à partir des indépendances renvoie surtout à l'absence d'une élite technique nationale en raison des politiques éducatives suivies par le colonisateur. Les consultants, parfois devenus « locaux », étaient alors essentiellement étrangers. En revanche, en Turquie comme au Liban, le secteur privé n'a jamais cessé d'être une composante importante du milieu de l'urbanisme. En Turquie, malgré la centralisation et l'étatisation qui suivent les changements politiques de la décennie 1960, le secteur de la consultation privée se maintient. Au Liban, les réformes du début des années soixante, loin de marginaliser ce secteur privé, lui donnent au contraire une impulsion en lançant une campagne d'établissement de plans d'urbanisme pour les principales villes du pays.

La naissance d'une expertise internationale arabe

Malgré la diversité de ces situations, l'é étroitesse des marchés de l'aménagement urbain et de la construction au sens large constitue un trait commun pour le secteur privé. Dans ce contexte, l'internationalisation représente pour les professionnels ressortissant de certains pays arabes une ressource essentielle pour le développement de leur activité. Elle est rendue possible, dans un premier temps, par l'ouverture des pays du Golfe où la rente pétrolière permet de financer la modernisation et l'équipement des villes. Dès la fin des années cinquante, des ingénieurs libanais, palestiniens ou égyptiens fondent des sociétés d'ingénierie multidisciplinaires, dont les compétences s'étendent de l'architecture aux travaux publics, en passant par l'ingénierie pétrolière, l'électricité et l'hydraulique. Dans un pays comme la Jordanie, où l'aide

internationale est très présente, l'expertise étrangère mêle des professionnels anglais et américains à des Égyptiens privés de possibilités d'exercice dans leur pays (Volait, 2005 : 367-374), sans parler des ingénieurs palestiniens basés à Jérusalem jusqu'en 1967 puis repliés à Amman.

Progressivement, une pratique standardisée se met en place, capable de reproduire ses interventions en différents contextes : la mobilité devient une caractéristique essentielle de ces professionnels, à l'instar du Palestinien Saba Shiber, qui travaille au Liban, en Égypte, puis au Koweït¹. La firme libano-jordanienne Dar al-Handasah, fondée à Beyrouth en 1956, illustre particulièrement cette forme nouvelle d'exercice. À l'origine très peu active au Liban, elle est surtout présente dans le golfe Arabe, avant de s'étendre, dans les années soixante-dix, vers le Maghreb et l'Afrique noire, en particulier le Nigeria, pays pétrolier. Dès 1971, elle se dote d'un département spécialisé en urbanisme alors que naît, dans ce pays et ailleurs, une commande concernant l'aménagement urbain des pays bénéficiant de la manne du pétrole. Dar al-Handasah dispose aujourd'hui de représentations dans 37 pays et son activité internationale est plus étendue. Elle se développe en particulier en Asie centrale et en Asie du Sud. Dans le domaine de l'urbanisme, cette firme est intervenue dans 16 pays, mais 60 % de ses contrats se sont concentrés au Nigeria, en Égypte, en Jordanie et au Liban (Ghosh, 2005). Plusieurs autres sociétés libanaises rejoignent et concurrencent Dar al-Handasah sur ces différents marchés, à commencer par des entités issues de scissions successives de l'association initiale d'ingénieurs, comme Associated Consulting Engineers (ACE) fondé en 1959 et Dar al-Handasah Taleb en 1970, Khatib wa Alami (1959) ou suivant le même modèle comme TEAM International (1975) (Saleh, 1985). Un trait original de ces sociétés est leur recrutement qui se veut international, et notamment arabe. Chez Dar al-Handasah, les ingénieurs du département d'urbanisme sont majoritairement libanais, mais également égyptiens, et parfois britanniques ou issus d'autres pays européens. Une majorité des ingénieurs étant de formation anglosaxonne, à commencer par les fondateurs diplômés de l'Université américaine de Beyrouth ou formés directement aux États-Unis, la langue principale de travail est l'anglais, en plus de l'arabe si commode pour prendre pied dans les pays arabes.

1. Nasr Joe, « *Planning The Arab Metropolis Must Come Of Age* », Saba Shiber, Native Transnational Urban Planner », communication lors de l'atelier Cultures professionnelles de l'urbanisme, 29-30 juin 2001, CERMO, Beyrouth.

Ces pionniers libanais et palestiniens sont progressivement rejoints par d'autres firmes fondées par des Égyptiens ou des Jordaniens. En Égypte, plusieurs firmes se créent dès la fin des années cinquante en vue de travailler dans les pays de la région, comme AAW, une firme fondée en 1957 par Ahmad-Abdel Warith, PhD en environnement de Harvard en 1951¹, qui dispose aujourd'hui d'antennes en Arabie Saoudite, aux Émirats Arabes Unis (Abu Dhabi et el Ain), au Qatar, à Oman (2 branches), et au Yémen à Sana'a. Ses réalisations incluent plus de cinq cent projets et elle compte environ 300 salariés. Sabbour Associates a également été fondée en 1957 et compte aujourd'hui plus de 1000 salariés (cf. tableau 4.1). Très implantée en Égypte, où elle est considérée comme l'une des cinq principales sociétés de consultation d'ingénierie et dispose de nombreuses ramifications dans divers secteurs économiques, la firme dispose de bureaux en Palestine, au Yémen, et dans plusieurs pays africains. À partir de la fin des années soixante-dix, lorsque le gouvernement égyptien facilite la migration en vue de renflouer la situation économique du pays, ce mouvement s'accélère, de nouvelles firmes se créent et recrutent dans la masse des nombreux diplômés qui peinent à trouver des débouchés localement². Au même moment, les ingénieurs libanais connaissent un destin semblable, la guerre et la situation économique difficile du Liban les conduisent à l'expatriation, notamment dans les pays arabes. La diaspora libanaise qui y est bien implantée y favorise leur insertion, de même qu'en Afrique.

Le cas tunisien illustre une autre voie d'internationalisation du secteur privé local. Le milieu local s'est structuré précocement, à partir de l'expérience fondatrice de l'Association de sauvegarde de la médina de Tunis en 1968 et de la constitution du District de Tunis, dans les années suivantes. À partir des années quatre-vingt, un secteur privé local émerge, à la faveur d'une commande locale élargie par la mise en place de l'appareil réglementaire tunisien et des politiques métropolitaines à Tunis. Durant toute cette période, des bureaux d'études étrangers, italiens, français et britanniques en particulier, sont impliqués dans ces études et associent les professionnels locaux. Ces derniers font progressivement reconnaître leur expertise technique et sont alors associés à ces consultants étrangers hors de Tunisie, en particulier en Afrique : c'est le

1. Cf. son site web : « AAW was established in 1957 by its founder, Dr. Ahmed Abdel Warith sr. with the aim of participating in the development of Arab countries by providing professional Engineering Services. » www.aaw.com.eg (30/10/2003).

2. Citons à partir de quelques sondages sur internet : Hamza Associates, fondé en 1979, 310 professionnels aujourd'hui, implantée en Algérie et en Guinée (www.hamza.org), le 30/10/2003 ; EHAF, créé en 1971, 330 salariés, implantée en France et à Abu Dhabi (www.ehaf.com) ; Diyar créé en 1985, 260 employés, implanté à Beyrouth, Jeddah et au Caire, etc.

cas du Groupe Huit. Plus tard, les consultants tunisiens interviennent également au Maroc et en Algérie¹. La Société centrale d'équipement du territoire, société privée tunisienne, qui travaille en Tunisie mais aussi, de plus en plus, à l'international (50 % du chiffre d'affaires en 2003), en particulier en Afrique, se rapproche des grands bureaux d'études moyen-orientaux. La SCET compte plus de 200 ingénieurs et professionnels, dont une dizaine, architectes et géographes, dans son service aménagement du territoire et urbanisme. Ce dernier est toutefois moins internationalisé (Mali, Mauritanie) que d'autres branches de l'entreprise, telles que le génie civil, le développement agricole ou l'hydraulique².

Le secteur privé comme partenaire du secteur public

Si dans les pays au mode de développement de type socialiste, le secteur privé en urbanisme a été marginalisé, il n'en a pas été de même dans le cas de pays plus libéraux comme le Liban. Au contraire, les réformes du gouvernement Chehab au début des années soixante ont entraîné une implication accrue de firmes privées dans l'urbanisme. L'établissement de plans dont il fallait couvrir le pays impliquait une vaste commande à laquelle l'administration publique n'était pas préparée à répondre. Les recrutements dans le secteur public, même s'ils étaient importants, n'y suffisaient pas et aucun bureau d'études public de planification n'avait été créé. Jusqu'aux années de guerre civile, environ une centaine de plans locaux d'urbanisme fut ainsi attribuée à une quarantaine de bureaux d'études fondés durant cette période. Au lendemain de la guerre, en fait à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, la direction générale de l'urbanisme a relancé une nouvelle vague de planification, à la fois pour doter les régions non couvertes précédemment de plans locaux d'urbanisme et pour procéder à la révision des plus anciens ou des plus dépassés.

En Turquie également, le vote d'une nouvelle loi d'urbanisme, en 1956, entraîna la commande d'une vague nouvelle de plans d'urbanisme, en large partie réalisés par des cabinets privés où exerçaient surtout des architectes. Puis, en 1985, une nouvelle loi relança la commande de plans directeurs dont profitèrent largement les firmes du secteur privé. En 2001, l'ordre des planificateurs en recense environ 450. Environ 20 % des urbanistes inscrits à l'ordre travaillent dans le secteur privé. La commande d'urbanisme bénéficie également aux universitaires et aux architectes qui peuvent justifier d'une expérience dans le domaine.

1. Entretien avec Morched Chabbi, 28/11/2003.

2. www.scet-tunis.com (31/10/2003).

C'est ce même schéma que l'on retrouve en Algérie. Dans ce cas, la modification de la réglementation urbaine en 1992 a imposé la remise en conformité avec les nouvelles spécifications des schémas directeurs et plans d'occupation des sols sur tout le territoire. Cela a constitué un appel d'air aussi bien pour les bureaux d'études publiques alors en voie de restructuration que pour de nouvelles structures privées émergentes (voir plus loin).

Le cas marocain incite néanmoins à considérer avec prudence la commande publique comme facteur automatique de la structuration d'un milieu privé, car la plupart des plans d'urbanisme rentables, pour les grandes agglomérations, ont été confiés aux urbanistes « royaux » du Cabinet Pinseau ou à d'autres structures étrangères¹, tandis que les autres études sont très mal rémunérées au point que l'administration peine à recruter des consultants pour les établir. Il existe un risque qu'elles soient attribuées à des consultants soit peu qualifiés, soit peu motivés. Dans les faits cependant, ces commandes sont souvent attribuées, en bout de chaîne, à des universitaires, de sorte qu'on peut considérer que l'État subventionne indirectement, à son propre profit, les études d'urbanisme.

Dans les dernières années, le secteur privé a largement bénéficié du mouvement de libéralisation dont l'effet a été double. Dans le cas algérien, la transformation rapide des cadres de l'économie foncière et immobilière couplée à la privatisation d'une partie des entreprises publiques a d'abord conduit ces dernières à une gestion plus flexible et autonome, les incitant à rechercher de nouveaux marchés pour valoriser leurs compétences, notamment en direction de l'urbanisme. En même temps, des transfuges du secteur public et des nouveaux diplômés tenaient eux aussi de bénéficier de cette commande, en créant de nouvelles structures. En Tunisie (encadré 4-3), selon l'annuaire publié en 1999, l'association des urbanistes regroupe une majorité de membres exerçant dans le secteur privé (36 sur 72), essentiellement comme consultants ou comme patrons d'agences. Il faut leur ajouter une petite dizaine d'enseignants-consultants. Cela est en partie lié à la finalité de l'association, qui milite pour une reconnaissance de la profession et l'inclusion d'une clause réservant les commandes de l'État à ses membres. 19 d'entre eux, dont 13 patrons, ont à un moment donné travaillé dans le secteur public. Ce mouvement a été antérieur à celui observé en Algérie, dans la mesure où le mode de développement tunisien est entré plus précocement dans une logique de libéralisation économique. En outre,

1. Dont certaines arabes, comme Dar al-Handasah ou TEAM International à la fin des années soixante-dix et quatre-vingt, ou encore, plus récemment, à la fin des années quatre-vingt-dix, des bureaux d'études tunisiens (entretien avec Morched Chabbi, novembre 2003).

deux autres facteurs ont joué dans l'émergence d'un milieu professionnel privé tunisien : le premier est politique, l'arrivée au pouvoir de Ben Ali ayant mis sur la touche de nombreux cadres de l'administration qui se sont reconvertis dans le privé. Par ailleurs, la complexification de la commande, notamment avec l'arrivée de bailleurs internationaux exigeant de travailler avec le secteur privé, a aussi créé un appel d'air pour ce dernier.

Encadré 4-2. – Les membres de l'Association tunisienne des urbanistes en 1999

L'ATU compte 92 membres en 1999, et 103 en 2001. Le dépouillement des fiches est utilisable pour 87 membres, parfois moins selon les rubriques examinées.

Age, sexe et résidence

Les adhérents à l'association sont très majoritairement des hommes (75 sur 87). Ils résident très majoritairement à Tunis et ses banlieues.

47 sur 74 sont nés entre 1945 et 1954, autrement dit sont âgés de 45 à 55 ans en 1999. 39 sur 74 sont nés avant 1950. L'association rassemble principalement des professionnels exerçant de longue date et plutôt bien insérés dans le circuit de la commande. L'enjeu actuel est celui du renouvellement de ses adhérents.

Diplômes et spécialisations

Diplôme d'origine /autre diplôme	Membres n'ayant pas de diplôme d'urbanisme	Membres ayant un diplôme d'urbanisme
Architecte	17	10
Architecte + autre diplôme	3	
Ingénieur	2	2
Économie	3	3
Géographie	4	9
Autres	2	5
Absence		13
Total	31	42

42 membres sur 73 possèdent un diplôme d'urbanisme, acquis majoritairement en France (38 sur 42), en particulier à l'Institut d'urbanisme de Paris.

Les deux tiers (20 sur 31) des urbanistes non titulaires d'un diplôme officiel d'urbanisme sont architectes et 12 détiennent un diplôme en sciences humaines et sociales (certains détenant plusieurs de ces titres en même temps). Ils ont majoritairement obtenu leur diplôme en Tunisie, mais une très forte minorité a suivi des études en France et dans d'autres pays francophones.

Parmi ceux qui sont diplômés en urbanisme, 10 sont également architectes, 9 étant géographes, 8 étant détenteurs d'un autre diplôme en sciences humaines ou sociales. 13 sont uniquement urbanistes. Ces cursus généralement antérieurs à leur spécialisation ont surtout été suivis en France, mais aussi, pour un tiers d'entre ces adhérents, en Tunisie.

Niveau de diplômes

Niveaux de diplômes et secteurs d'activités des adhérents de l'ATU

Niveau du diplôme le plus élevé	Secteur d'activité en urbanisme			
	ND	Enseignement univ.	Secteur privé	Secteur public
Non titulaire d'un diplôme d'urbanisme				
Doctorat			1	
Bac+3/+4	1		15	5
Bac+5		2	6	1
Total	1	2	22	6
Titulaire d'un diplôme en urbanisme				
Doctorat		2	2	1
Bac+3/+4		1	2	5
Bac+5		4	10	15
Total		7	14	21
Total général		9	36	27
				73

La différenciation observée dans les statuts entre membres de droit (urbanistes diplômés) et les urbanistes admis sur expérience se retrouve du point de vue des diplômes. Les urbanistes diplômés ont suivi des cursus universitaires plus longs (deux tiers de Bac+5 : DESS/DEA, etc.) alors que parmi les autres, les deux tiers ont un niveau licence ou maîtrise/diplôme d'architecte. Autrement dit, pour ces derniers, l'expérience de terrain compense la moindre qualification universitaire.

Mode d'exercice

Les adhérents de l'ATU appartiennent majoritairement au secteur privé (consultants, bureaux d'étude d'urbanisme) (36 sur 73). 27 travaillent dans le secteur public. Toutefois, les universitaires, qui travaillent dans le secteur public, doivent principalement leur adhésion à l'association à leur prestation de consultants.

La diversité du champ d'activités

Autres activités/ Secteur d'activité principal	Archi- tecture déclarée	Archi- tecture possible	Consul- tant	Ensei- gnement	Autres activités	Urbanisme seulement	Total
Enseignement universitaire			8		1		9
Secteur privé	5	6		3	4	19	36
Secteur public				2	1	24	27
Total	5	6	8	5	6	44	72

Les adhérents déclarent parfois une autre activité complémentaire de l'urbanisme, ou leur fiche laisse entrevoir implicitement la pratique d'une autre activité (comme l'architecture, qui apparaît dans la dénomination du cabinet). Même si la polyvalence et la pluriactivité des urbanistes (notamment du secteur privé) est un trait répandu dans la plupart des pays étudiés dans le projet, dans le cas tunisien, elles apparaissent, au vu des déclarations, limitées. Dans le cas des fonctionnaires, cette absence est à observer avec prudence car le cumul des emplois n'est en général pas permis, sauf pour l'enseignement ; elle pourrait s'expliquer par des refus de déclaration. Les universitaires déclarent généralement une activité de consultation, qui justifie leur présence dans l'ATU. Concernant le secteur privé, la pluriactivité semble ne concerner qu'un peu moins de la moitié de l'effectif, dont une bonne part dans l'architecture (avec quelques réserves dues à l'incertitude des sources). C'est le cas d'un des membres fondateurs, Abdellatif Barbouche, qui après avoir exercé des responsabilités dans l'aménagement urbain dans l'administration, a fondé une agence qui n'exerce plus que dans l'architecture.

Modes d'exercice et diplômes

Les adhérents exerçant dans le secteur public sont majoritairement détenteurs d'un diplôme d'urbanisme universitaire (21 sur 27 adhérents). Ils sont également plus diplômés (16 Bac+5 sur un total de 27), ce qui est le corollaire de la précédente observation. Les urbanistes du secteur privé sont majoritairement moins diplômés et moins détenteurs de diplômes universitaires d'urbaniste. Les adhérents enseignants d'urbanisme sont plus diplômés que tous les autres et fortement diplômés en urbanisme.

Statut professionnel des adhérents exerçant dans le secteur privé

Statut professionnel			
nd	Consultant indép.	Patron	Salarié
3	8	18	7
			Total
			36

Ce tableau montre que, parmi les urbanistes du secteur privé, les patrons de BRT et les consultants apparaissent sur-représentés alors que l'on peut faire l'hypothèse que le nombre d'urbanistes salariés est plus élevé. Cela doit sans doute être mis en relation avec la finalité de l'association qui est d'être un instrument de lobbying et de « publicité » en faveur de la profession. D'un autre côté, le milieu des urbanistes compte peu de salariés, vu les modes de régulation économique de ce secteur d'activités.

Trajectoires professionnelles

Secteur d'activité actuel et expériences antérieures

Secteur d'activité actuel et statut	Expériences précédentes			Pas d'expérience hors du secteur d'activité actuel	Total
	Ensei- gnement	Secteur privé	Secteur public		
Enseignement universitaire	1	3	5	2	9
Secteur privé	consultant	1	3	4	9
	patron	2	2	13	19
	salarié	3	1	3	6
	tous ensemble	3	5	19	34
Secteur public	1	2		24	27
Total	5	10	24	36	70

La reconstitution des trajectoires professionnelles à partir des déclarations dans l'annuaire (avec une incertitude liée à l'imprécision de certaines déclarations) montre une différenciation de la mobilité professionnelle en fonction du secteur d'activité et du statut.

Les fonctionnaires adhérents de l'association se distinguent par des parcours continus et réguliers au sein de la fonction publique. Ils ont généralement intégré la fonction publique très rapidement après leurs diplômes (souvent de haut niveau). Ils y réalisent une longue carrière. Il est possible que des expériences de faible responsabilité avant leur entrée dans la fonction publique ne soient pas déclarées.

Les enseignants universitaires ont des parcours plus variés par le secteur public ou le secteur privé.

Les urbanistes les plus mobiles sont ceux exerçant dans le secteur privé. Nombre d'entre eux ont effectué des allers et retours entre différents secteurs d'activités, une première expérience privée étant suivie par une entrée dans la fonction publique, qu'ils ont abandonné quelques années plus tard. Nombre d'entre eux créent ainsi leurs bureaux d'études ou s'installent comme consultants indépendants, fuyant un statut considéré comme mal payé malgré les avantages qu'il procure (cf. la tarification différente selon le statut de fonctionnaire ou d'urbanistes du secteur privé).

Eric Verdeil

Le cas syrien semble, avec une dizaine d'année de décalage, suivre le modèle algérien ou tunisien. Depuis 2000, une quinzaine de bureaux d'études s'est créée, à la suite d'une mesure autorisant les consultants privés à répondre aux appels d'offre de l'État.

Ce mouvement de libéralisation s'appuie sur le discrédit partagé pour les administrations publiques dans la plupart des pays. À la critique du système centralisé, dirigiste et éventuellement socialiste, caractérisé par sa corruption, s'ajoute l'argument du délabrement issu de la guerre (Liban) ou à l'inverse celui de l'inexpérience de l'administration, dans le cas de la Palestine.

Les stratégies et les adaptations des consultants

Si plusieurs facteurs structurels de l'organisation des marchés permettent de comprendre l'appel accru au secteur privé, diverses stratégies coexistent néanmoins et expliquent la diversité des profils, des lieux et des modes d'exercice de l'urbanisme et en particulier le degré de spécialisation dans ce métier.

Tableau 4-1. – Les spécialisations professionnelles dans la firme Sabbour Associates, Égypte, en 2003

Ingénieurs		Autres spécialistes	
Gestion de la construction (Building Services)	45	Géologues	12
Chimie		Hydrogéologues	20
Génie civil	15	Contrôleurs des travaux (Inspectors)	18
Électricité	135	Géomètres (Land surveyors)	9
Géotechnique	35	Experts matériaux (Material specialists)	5
Constructions marines (Marine)	22	Maquettistes (Modellers)	13
Génie mécanique	10	Opérations et gestion	15
Exploitation minière	85	(Operations and Management)	11
Structures	8	Expertise financière des projets	6
Télécommunications	82	(Project finance specialists)	
Trafic	12	Méteurs (Quantity surveyors)	19
Transport	24	Rédacteurs de cahiers des charges	10
	25	Gestion de la construction	35
Autres spécialistes		Experts pour les assurances (estimators)	6
Agronomes (Agricultural advisers)	12	Assistance	
Architectes	18	Administration et assistance	111
Informaticiens (computer specialists)	22	Assistants des ingénieurs (assistant engineers)	112
Urbanistes	7		
Économistes	9		
Experts environnement	8		
		Nombre total d'employés	976

Source : FIDIC Direct, Company profile, www.fidicdirect.com/published/58000.html (30/10/2003).

Une partie importante des marchés, quoique variable d'un pays à l'autre, est captée par les grands bureaux pluridisciplinaires. Leur activité et leur mode d'exercice dans le domaine de l'urbanisme se comprennent tout d'abord à la lumière des profils professionnels présents dans ces structures. Elles comptent généralement plusieurs centaines de professionnels qui se définissent avant tout par des compétences très spécialisées, attestées par la possession de diplômes et la mise en avant d'une expérience précise dans le champ (tableau 4-1).

Cette forte spécialisation des individus va de pair avec la polyvalence qui implique la possibilité de composer des équipes associant, selon la commande, divers profils. Dans le domaine de l'urbanisme, plusieurs types de compétences professionnelles sont susceptibles d'être mobilisés : non seulement les planners mais encore les architectes, les ingénieurs de transport, les économistes, chargés d'opération, les spécialistes d'environnement, voire même s'agissant d'aménagement rural, des agronomes. Les grandes firmes fonctionnant sur le modèle anglo-saxon ne sont pas ici extrêmement différentes des grands bureaux d'études nationaux, comme la Société d'études et de consultation en Syrie, le CNERU en Algérie, etc.

D'un point de vue commercial, l'investissement de ces firmes dans le champ de l'urbanisme, notamment l'urbanisme d'études stratégiques, ne va pas de soi, dans la mesure où cette spécialisation est souvent perçue comme peu rentable. Deux éléments complémentaires peuvent ici être avancés. Un premier mécanisme est celui de l'accès à une commande élargie par le biais de l'urbanisme. La connaissance du terrain et des acteurs municipaux, la préconisation des programmes qui figurent parmi les résultats d'une étude d'urbanisme sont susceptibles d'être valorisés par l'entreprise pour accéder à des commandes plus rentables de construction de réseaux, de bâtiments, et de supervision des chantiers. Ainsi, l'analyse des listes de projets réalisés par certains grands bureaux montre nettement des cohérences : au Liban, pour Dar al-Handasah, les études d'aménagement pour le centre-ville de Beyrouth se déclinent en de nombreux contrats d'études de détail pour divers projets d'infrastructures ; de même à Dubaï à propos des études d'aménagement de l'aéroport. En Égypte, la réalisation par Sabbour Associates d'un plan de secteur de la ville nouvelle de 10 de ramadan s'accompagne de l'étude d'un projet de 23 000 logements¹.

La réponse à des commandes d'urbanisme peut également correspondre au souci d'optimiser des compétences internes très pointues et utiles dans le cadre mentionné ci-dessus, mais selon un calendrier qu'il

1. www.sabbour.com (le 31/10/2003).

convient de compléter par d'autres projets moins stratégiques en eux-mêmes. Dans le cas algérien, T. Souami signale le cas d'entreprises publiques filialisées et qui bénéficient désormais d'une autonomie de gestion, qui cherchent à occuper des niches susceptibles de valoriser les compétences professionnelles dont elles disposent, alors même que leur compétence principale n'est pas l'urbanisme.

Un troisième élément de stratégie de la part de ces grandes firmes doit être souligné. Dans un contexte de forte variation de la commande, à la fois en volume et en nature, elles adaptent leur offre et n'hésitent pas à occuper de nouveaux créneaux du marché. Ainsi, à une période allant des années soixante-dix jusque vers 1985, durant laquelle la commande publique est très majoritaire, succèdent des années où les marchés sont davantage partagés entre le public et le privé. Dans un contexte d'abondance budgétaire dans de nombreux pays et de légitimité reconnue à l'État sur le plan de l'urbanisme, la majorité des commandes se composaient de schémas directeurs, de projets d'aménagement de quartiers d'extension, de villes nouvelles, etc. Une double inflexion se produit depuis la fin des années quatre-vingt : sans annuler l'existence des marchés précédents, une importante commande privée s'est développée pour des quartiers privés, des opérations de *gated communities*, des stations balnéaires, etc. Deux marchés emblématiques de cette évolution sont l'Égypte, avec les rivages de la mer Rouge et les opérations privées du désert, en marge des villes nouvelles ; et les pays arabes du Golfe, en particulier Qatar et les Émirats arabes unis.

Par ailleurs, les grandes firmes polyvalentes ont de plus en plus tendance à avoir comme commanditaires des organisations internationales comme la Banque mondiale, le PNUD, etc., qui portent des projets urbains divers, souvent en rupture avec le type de commandes étatiques : villes historiques, restructuration de quartiers non-réglementaires. Parmi de nombreux exemples, citons l'intervention de la GTZ, l'agence de coopération allemande, en Syrie, dans la vieille ville d'Alep, en association avec la municipalité et un nouveau bureau d'études local, de taille moyenne, SURADEC.

Bien qu'il soit difficile de mesurer quantitativement leur place dans les marchés de l'urbanisme dans les différents pays, les *petits bureaux d'études généralistes* se développent également fortement. Cette forme d'exercice implique des structures généralement fortement professionnalisées autour d'un patron ou d'associés qui regroupent autour d'eux une équipe généraliste qui peut compter au maximum une vingtaine de personnes, au statut très souvent précaire et dont le nombre varie fortement en fonction du volume de commande. L'utilisation de compétences plus rares et pointues passe par une relation de sous-trait-

tance avec un autre consultant plus spécialisé : ainsi, le levé topographique, l'enquête socio-démographique, etc. peuvent être sous-traités.

L'investissement dans l'urbanisme peut ici résulter de deux démarches. Dans un premier cas, le cœur de métier du bureau d'études est l'architecture ou l'ingénierie civile, parfois encore la topographie (lotissements, etc.). L'activité en urbanisme correspond alors une diversification en fonction des opportunités qu'offre la commande publique. Au Liban, la direction générale de l'urbanisme fait ainsi appel à des bureaux d'études généralistes pour la réalisation des documents locaux d'urbanisme : au total, plus de cinquante groupements, représentant environ quatre-vingts patrons ou associés sont intervenus dans ce type de commande entre 1998 et 2002. Un quart est constitué d'ingénieurs civils de formation, l'essentiel des autres étant architectes et une extrême minorité géomètres. La volonté d'accéder à des commandes de construction de bâtiments constitue aussi un motif d'activité dans l'urbanisme.

Plus rarement, des bureaux d'études affichent l'urbanisme comme leur spécialisation principale. Il s'agit alors souvent de professionnels diplômés dans cette discipline, même s'ils possèdent généralement une ou plusieurs autres compétences. Ces bureaux se placent comme intermédiaires privilégiés des administrations commanditaires, auprès desquelles ils se livrent à des pressions en vue de réserver une partie de la commande aux diplômés et professionnels. Très souvent, on trouve également parmi ces professionnels d'anciens fonctionnaires qui ont créé leur bureau à la faveur des réformes libérales, en vue d'exploiter leur connaissance du système et leurs réseaux de relations. En Tunisie et en Algérie, de nombreux urbanistes consultants présentent ce profil.

Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des cas, l'urbanisme, même compris au sens large (lotissements, etc.), ne constitue pas à lui seul un secteur d'activité rentable, ce qui impose une diversification vers l'architecture, l'ingénierie, etc. Une remarque finale sur ce groupe des bureaux d'études locaux en urbanisme doit ainsi souligner l'extrême fragilité du milieu qu'il constitue et sa taille limitée. Ainsi, en Tunisie, on ne compte que six agences dont l'urbanisme est véritablement le métier principal. Elles emploient de manière permanente environ quarante personnes, et de nombreux consultants sur des contrats ponctuels. En outre, étant donné les difficultés à se faire payer, leur équilibre est très précaire. Pour réduire leur charge, ces firmes tendent à limiter les emplois permanents et les urbanistes adoptent des statuts de consultants, avec la précarité qui y est associée¹. Au Liban, si le chiffre de cinquante

1. En Tunisie, il semble très difficile de bénéficier auprès des banques des avantages de la loi sur le nantissement qui permet d'emprunter à taux réduit en attendant le versement des honoraires (M. Chabbi).

groupements ayant une activité dans la planification urbaine peut être avancé, le nombre de ceux pour qui l'urbanisme est l'activité principale est considérablement moins élevé. Là également, le statut de consultant indépendant tend à se développer, notamment parmi les jeunes diplômés.

Un dernier segment de la consultation privée en urbanisme est constitué par *les enseignants des universités*. S. Yerasimos a souligné l'essor des formations de plus en plus tournées, en totalité ou partiellement, vers l'urbanisme. Si l'enseignement théorique reste, analyse-t-il, souvent éloigné de la pratique réelle et de ses contradictions dans les pays du Sud, il constitue dans plusieurs pays un marche-pied non négligeable, voire incontournable (cas de l'Égypte), pour l'exercice de l'urbanisme. En Turquie, être enseignant dans une faculté d'urbanisme permet statutairement de participer à la commande au même titre que les professionnels du secteur privé ou public. La loi distingue six stades de commande de plus en plus complexes : les professeurs les plus gradés y sont considérés au même titre que les praticiens les plus chevronnés. Historiquement, les formations d'urbanisme (conçues comme telles ou simplement comme option au cœur d'un autre cursus) ont été un lieu de discussion voire de critique des politiques urbaines de l'État, ainsi que de revendications d'accès à la commande.

L'accès à la commande des universitaires reste variable d'un pays à l'autre, mais semble se développer au fur et à mesure que leur statut se dégrade. Dans ces conditions, la consultation en urbanisme est l'occasion d'un complément de rémunération autant qu'une justification statutaire de l'occupation du poste. Elle s'accompagne alors souvent d'une critique d'un exercice alimentaire et perçu comme contraire aux exigences théoriques et académiques qui devraient selon ces universitaires définir le métier.

Dans la plupart des pays, le recours aux universitaires s'applique notamment aux enquêtes socio-économiques, pour lesquels les bureaux d'études s'estiment mal armés et qui risquent d'être trop coûteuses. Cette orientation s'explique par la formation des universitaires eux-mêmes. Ainsi, dans les pays du Maghreb, il s'agit le plus souvent de géographes, sociologues ou démographes. Il revient à ces spécialistes de rassembler des données locales qui seront ensuite intégrées, parfois par un simple copier-coller aux études. Les universitaires deviennent même, dans certains cas, des éléments indispensables dans la division du travail : la tentative du gouvernement marocain en 1998 d'interdire aux membres de l'enseignement universitaire de participer à des consultations a de fait bloqué le système, les firmes marocaines étant soudain incapables de répondre aux exigences des cahiers des charges. Les

autorités marocaines ont alors tenté de faire appel à des firmes tunisiennes pour combler ce manque avant de faire machine arrière et d'autoriser de nouveau l'activité des universitaires. Au Liban, le marché des études destinées aux universitaires est également à orientation sociodémographique, mais les commanditaires sont essentiellement les organisations internationales plutôt que les autorités étatiques ou les bureaux d'études privés, *via* la sous-traitance. Pour les études locales, de nombreux consultants spécialisés accaparent le marché, ne laissant aux universitaires qu'une partie mineure et peu standardisée de la commande, et de ce fait moins rentable.

La commande publique connaît dans les pays de notre zone d'étude une mutation importante depuis une vingtaine d'années. Elle se traduit par une diversification spatiale des interventions et par un renouvellement thématique, même si les outils restent, en large partie, ceux de la planification. Cette mutation s'inscrit également dans un changement dans la division du travail. À l'intérieur du secteur public, qui conserve en théorie l'essentiel des tâches de l'urbanisme, les administrations centrales font place à des organismes d'études autonomes et, encore timidement, à des instances décentralisées. Surtout, on assiste à la montée d'un secteur privé dans le domaine de l'urbanisme – mais aussi plus largement. Dans quelle mesure ces transformations s'accompagnent-elles d'une évolution des profils et des compétences professionnelles ?

LES PROFILS PROFESSIONNELS DES URBANISTES

Aborder l'évolution des profils professionnels engagés dans la commande d'urbanisme suppose de prendre en compte trois principaux déterminants. Le premier est l'évolution de la commande et des commanditaires, objets des développements précédents. Le deuxième est l'évolution des formations. Il faut ici en particulier considérer l'effet de l'émergence récente de formations spécialisées en urbanisme (cf. chapitre II). Le dernier point tient aux stratégies des acteurs, notamment les firmes et les consultants, sur le marché de l'urbanisme : les alliances et les concurrences entre segments professionnels distincts doivent être alors observées.

La constitution des milieux professionnels de l'aménagement urbain résulte en partie de l'organisation administrative créée par l'État pour définir la commande et y répondre. L'architecture des administrations intervenant dans le secteur de l'urbanisme suppose une division fonctionnelle qui repose sur des spécialisations professionnelles. C'est pourquoi Taoufik Souami a proposé, à partir de l'analyse du cas algérien, une distinction entre « planificateurs » et « constructeurs »

pour rendre compte des formations créées par l'État au service du développement et de l'aménagement. Afin d'englober également les tâches de contrôle de l'urbanisation, il serait logique de s'appuyer également sur la distinction complémentaire entre « bâtisseurs et bureaucrates », proposée par E. Longuenesse dans son étude sur les ingénieurs et le développement au Moyen-Orient (1990). Ainsi, à partir de l'architecture des fonctions et des tâches mises en œuvre dans l'urbanisme, le triptyque « planificateurs, constructeurs, bureaucrates » constituerait un type élémentaire de « coalition » dans le champ de l'urbanisme et permettrait de décrire les profils professionnels mobilisés dans ce champ.

Le caractère synthétique de ces catégories n'en demeure pas moins un inconvénient, car il masque des différences de profils et de métiers entre pays, qui sont révélatrices de la diversité des coalitions professionnelles dans les milieux de l'urbanisme de ces différents pays. Héritée de la période de construction de l'État dans les années post-indépendance, cette distinction tend à être remise en cause dans le contexte actuel par un brouillage qui tient au désengagement de l'État de certaines de ses compétences (construction), à une nouvelle répartition institutionnelle des fonctions qui affaiblit notamment la dimension de planification centralisée, et à la privatisation/externalisation de certaines fonctions, d'études ou de maîtrise d'œuvre.

L'existence des structures d'études publiques, même si elles connaissent aujourd'hui des transformations profondes, participe aussi à la différenciation des profils professionnels mobilisés dans l'urbanisme. En même temps, elles introduisent d'autres modes d'organisation et de travail dans ce secteur, par l'association de ces compétences diversifiées, qui tranche par rapport au fonctionnement des administrations classiques qui disposent rarement de tels spécialistes. De surcroît, la relation de commande établie entre ces structures d'études et leur commanditaire diffère également – malgré toutes les dépendances d'ordre financier et les relations de tutelle indirectes – de celle de subordination directe qui existe au sein même des administrations. Le statut institutionnel du secteur public de consultation et d'étude apparaît donc comme une variable importante de différenciation des modes de coalition professionnelle dans l'urbanisme.

Les profils professionnels de l'urbanisme sont étroitement dépendants, ensuite, des filières de formation dans le champ local de l'urbanisme. Qu'ils soient planificateurs, constructeurs ou bureaucrates, les professionnels de l'aménagement urbain se recrutent essentiellement ou majoritairement, dans les pays étudiés, parmi les ingénieurs civils et les architectes. Ces deux professions sont d'ailleurs nettement moins

clivées qu'elles ne le sont en France et dans les pays occidentaux (Longuenesse, 1990). L'architecte occupe la position préminente, étant recruté aussi bien pour la planification spatiale que pour ses compétences dans le domaine de la construction ou du foncier. Il peut alors remplir des fonctions de contrôle de l'urbanisation. Les ingénieurs civils, des formations desquels dérivent originellement les cursus d'architecture dans la plupart de ces pays, disposent souvent de compétences similaires et peuvent de surcroît participer aux travaux publics. Ingénieurs et architectes sont ici quasiment en situation de monopole et, entre eux, de concurrence.

L'examen des qualifications du personnel de la DGU au Liban en 2002 éclaire la répartition des tâches en fonction des profils. Sur un total de 104 ingénieurs et architectes, on compte 59 architectes. Le service des études, qui s'occupe de la planification, est composé essentiellement d'architectes. Les services de projets (remembrement, projets municipaux de routes, de construction ou de génie sanitaire) comprennent environ 20 ingénieurs, dont une majorité d'ingénieurs civils et quelques architectes : on retrouve ici le profil des constructeurs. Le reste du personnel, majoritairement en poste dans les antennes de province, travaille en fait aux tâches de contrôle de l'urbanisation : instructions des permis de lotissements et surtout, des permis de construire. On y trouve de nombreux ingénieurs civils. Les architectes occupent aussi une position préminente dans le secteur privé en urbanisme. Les trois-quarts des consultants sélectionnés pour réaliser des plans directeurs par la DGU sont des architectes. L'urbanisme dépend, à l'ordre des ingénieurs de Beyrouth, de la section des architectes.

En Syrie et en Égypte, ce sont également ces profils professionnels d'architectes et d'ingénieurs qui dominent largement. Ainsi, la division Grand Caire du GOPP emploie 25 architectes chargés de l'élaboration des plans d'urbanisme, des expropriations et des lotissements. La société publique en charge de l'aménagement d'Héliopolis compte pour sa part une quinzaine de professionnels, architectes issus des Beaux-Arts ou ingénieurs ; ils sont en charge des plans d'exécution des projets. Au Maroc, 40 % des architectes travaillent dans l'administration. Le rôle des architectes dans l'établissement des plans d'urbanisme est consacré par la loi (Dryef, 1993 : 272-273).

La domination des professions techniques d'ingénieurs et d'architectes dans l'urbanisme correspond en partie à la manière dont est conçue la commande, c'est-à-dire comme une expertise spatiale et technique et rarement comme une « médiation » pour reprendre le terme de Verpraet (1987b). Toutefois, l'existence d'une palette de formations initiales plus diversifiées et le rôle qu'ont tenu jusqu'à récemment les

professionnels et universitaires français au Maghreb contribuent à y diversifier les profils intervenant dans l'urbanisme. Là, la distinction « planificateurs » et « constructeurs » trouve à s'appuyer sur la filière des sciences humaines, qui forme des géographes, sociologues, démographes et économistes. Ces « universitaires » (Verpraet, 1987a) sont bien représentés parmi les « planificateurs », au sens où ils travaillent dans les administrations et bureaux d'études chargés de l'élaboration des documents de planification, schémas directeurs en particulier. Spécialistes des échelles régionales ou nationales, leurs fonctions consistent dans l'analyse des transformations économiques, sociales et démographiques. Ils s'opposent aux profils de « constructeurs », ingénieurs et architectes essentiellement, beaucoup plus présents dans les organismes opérationnels. On trouve néanmoins aussi des architectes parmi les « planificateurs ». Le cas tunisien, bien documenté grâce à l'*Annuaire des urbanistes tunisiens*, illustre cette situation (cf. encadré 4-3). Ainsi, 42 sur 72 membres sont issus des filières « universitaires », dont de nombreux géographes et des urbanistes non-architectes. Plus des deux tiers ont obtenu l'un au moins de leurs diplômes en France. Ces formations initiales sont fréquemment coiffées d'une spécialisation complémentaire en urbanisme, de niveau Bac+5. 42 des membres de l'ATU possèdent un tel diplôme. 13 d'entre eux ont suivi uniquement un cursus d'urbanisme.

À travers l'exemple tunisien, il apparaît que l'introduction de formations d'urbanisme dans la plupart des pays étudiés et l'accueil d'étudiants originaires des pays arabes dans des cursus en Europe ou aux États-Unis contribuent à une diversification des profils disciplinaires dans l'urbanisme. L'exemple turc en représente le cas de figure le plus avancé. Il y existe, depuis 1969, un ordre des planificateurs adossé à des filières universitaires formant spécifiquement des urbanistes. Cela n'exclut pas automatiquement les autres profils du champ de l'aménagement urbain mais tend plutôt à diversifier les profils qui y interviennent. La distinction fonctionnelle « planificateur »/« constructeur » s'appuie alors directement sur des formations professionnelles bien identifiées.

La spécialisation progressive de l'offre de formation permet une transformation des profils professionnels, dont une montée des urbanistes *stricto sensu*. Cette diversification se combine avec la réorganisation de la division du travail entre administrations et le développement du secteur privé. Cela entraîne la formation de nouvelles formes de coalitions dans lesquelles il faut intégrer le paramètre du statut professionnel et non seulement ceux de la formation et de la place dans la division du travail.

Aux formes de coopération et de partage du travail entre architectes, ingénieurs, parfois géomètres et diplômés des sciences humaines et sociales, s'ajoutent de nouveaux modèles de combinaison de compétences. Le cas des grandes firmes arabes de consultations a déjà été évoqué. Elles emploient des professionnels aux profils très spécialisés et complémentaires, dont des urbanistes. Aux côtés de ces derniers, on trouve également nombre d'autres spécialisations extrêmement pointues. Le domaine des systèmes d'informations géographiques notamment bénéficie actuellement un très fort engouement (cf. tableau 4.1). À l'inverse, les petites agences et *a fortiori* certains consultants favorisent les profils généralistes. Dans ce cadre, l'obtention d'une spécialisation en urbanisme vient en complément d'une formation principale d'ingénieur ou d'architecte.

L'essor numérique des urbanistes aiguise les concurrences sur un marché étroit et entraîne l'apparition de stratégies de distinction professionnelle. Dans le secteur public, la place des nouveaux diplômés en urbanisme est très variable selon les pays. Elle est forte en Turquie, où 80 % des membres de l'ordre des urbanistes exercent dans le public. De même en Tunisie, la fonction publique accueille facilement les diplômés en urbanisme : 21 des 27 membres de l'ATU qui y travaillent sont titulaires d'un diplôme d'urbaniste. Inversement, au Liban, les administrations centrales ou locales chargées de l'aménagement urbain accueillent très peu d'urbanistes diplômés. Elles sont peu attractives pour des jeunes qui ont beaucoup investi dans leur formation et préfèrent tenter leur chance dans le privé. De fait, l'enjeu est partout l'accès à la commande publique à travers la consultation ou l'exercice en libéral. Dans cette compétition, les urbanistes sont malmenés et ne bénéficient pas toujours d'une reconnaissance de la part des commanditaires.

Les évolutions récentes de la commande impliquent souvent un renouvellement des compétences. Elles créent alors des opportunités pour les professionnels de l'aménagement urbain, en ouvrant de nouveaux marchés pour lesquels différents segments professionnels se trouvent en concurrence. Dans le cas tunisien, la politique de réhabilitation urbaine dans les bidonvilles et les quartiers non-réglementaires a élargi dans un premier temps le marché des études accessibles aux urbanistes, avant que l'inflexion des années 1985 ne transforme la donne. Pour les trois premiers PDU (1979, 1981, 1983), les cahiers des charges associaient des tâches de planification, d'amélioration de logements, de formation, supposant toutes deux des enquêtes sociales, à l'équipement et au développement de l'infrastructure. Cette commande complexe, liée à des objectifs d'intégration sociale affichés par le régime, favorisait la sélection d'agences d'urbanisme. À partir de 1985, la généralisation du

dispositif de réhabilitation urbaine sous l'égide de l'Agence de réhabilitation et de restructuration urbaine (ARRU) et la multiplication des quartiers cibles et donc des engagements de dépenses, a conduit à une simplification des cahiers de charges, désormais limités aux infrastructures. Les agences d'urbanisme ont alors été suppléantes, pour l'octroi de ces marchés, par des bureaux d'études en ingénierie (Chabbi, 1999 : 194). Toutefois, le foisonnement institutionnel et réglementaire tunisien (études d'impact d'environnement, etc.) et l'euphorie de développement, dont témoignent entre autres les opérations successives aux alentours des Lacs de Tunis, sont à l'origine d'une commande d'étude multiforme dans les années quatre-vingt-dix, qui compense en partie cette exclusion du domaine de la réhabilitation (Barthel, 2003 : 178).

La vieille rivalité entre architectes et urbanistes est ravivée par les nouvelles approches de la question du patrimoine. Ainsi, au Liban, la liste de préqualification puis la sélection finale des consultants pour le projet *Cultural Heritage* de mise en valeur des centres-villes anciens, en 2001 ont fait la part belle aux caciques de la profession, plus connus pour leurs réalisations d'architectes que pour leur expérience dans l'urbanisme, en particulier Pierre al-Khoury à Tyr ou Jacques Liger-Belair à Jbeil-Byblos. Cet exemple est loin d'être isolé.

Les profils professionnels dans l'aménagement urbain restent majoritairement du côté de l'expertise technique. C'est pourquoi architectes et ingénieurs y occupent les premiers rôles. Les nouveaux marchés sont l'objet d'une concurrence âpre entre ces professions et les nouveaux profils qui peinent à se faire une place. On peut faire l'hypothèse que la relative faiblesse du niveau municipal est un facteur d'explication de cette situation, car les collectivités pourraient représenter des opportunités d'emploi, qui s'inscrirait peut-être davantage dans une logique de médiation que d'expertise, pour reprendre les termes de Verpraet sur la France. L'émergence du secteur privé se traduit certes par un renouvellement des compétences mais faute d'une commande forte et réellement novatrice, ces nouveaux professionnels demeurent dans une situation de précarité et d'instabilité.

CONCLUSION

La commande publique témoigne, depuis la période de l'Indépendance, de la place essentielle des institutions de l'urbanisme dans le dispositif national et les politiques urbaines. Néanmoins, les transformations institutionnelles, économiques et sociales intervenues depuis un quart de siècle conduisent à un élargissement du spectre des

pratiques d'intervention urbaine. À la faveur de cet élargissement, la place privilégiée des professionnels de l'urbanisme dans le dispositif d'application de ces politiques est remise en cause, tout du moins dans plusieurs versants de la pratique. Ainsi, dans les projets urbains de restructuration et de régularisation des quartiers non-réglementaires, ces professionnels doivent collaborer et prendre en compte, officiellement, les intérêts des habitants. Dans les projets urbains liés à la métropolisation, ils doivent s'accommoder de la part essentielle prise par les intérêts privés dans la définition des projets et leur conduite. Dans ces différents cas, ainsi que dans les opérations dans les centres historiques, ils doivent se conformer à certaines exigences formulées par les bailleurs internationaux. Dans le même temps, la commande publique « traditionnelle » portant sur les documents de planification n'a pas cessé alors même que leurs prescriptions sont relativement inefficaces, voire contre-productives, face à certaines situations qu'ils prétendent pourtant transformer. Cette relative déconnexion entre l'urbanisme officiel, celui qui est pratiqué par l'essentiel du milieu professionnel, et les principaux circuits de la production de la ville pose question. Elle conduit en particulier à s'interroger sur les modalités idéologiques de légitimation de ces pratiques et sur les conditions sociologiques dans lesquelles elles sont reproduites. Ici, on peut formuler l'hypothèse d'une auto-reproduction du milieu et de ces pratiques, éventuellement par l'intermédiaire d'une connivence idéologique avec les élites gouvernantes. La taille restreinte du milieu est probablement un autre facteur à prendre en compte.

Si l'on se place non plus du point de vue de la définition de la commande publique, mais plutôt des reclassements fonctionnels et professionnels en cours, le fait frappant consiste dans le décalage des évolutions entre secteur public de l'urbanisme et secteur privé. Au sein de l'administration, les évolutions institutionnelles récentes, la faiblesse et/ou la rareté relative des compétences impliquent un recours accru au secteur privé. Quels sont la signification et l'effet de ce recours au marché du point de vue de la structuration des milieux professionnels ? À ce stade, on ne peut qu'indiquer certaines tendances éventuellement contradictoires. Le développement du marché fait apparaître une grande diversité de stratégies professionnelles. Un premier constat a trait à l'apparition de spécialisations professionnelles nouvelles et pointues, en particulier celle d'urbanistes diplômés, issus d'universités occidentales mais aussi, de plus en plus, d'universités locales (mais aussi spécialistes de SIG, de modélisation des transports, etc.). Ce mouvement peut s'interpréter diversement selon le point de vue adopté. Il témoigne probablement de la persistance de l'adhésion, dans les milieux profes-

sionnels techniques, à une éthique de l'intérêt général et du changement social, sur fond de valeurs modernistes. Il signifie sans doute aussi, dans un contexte de saturation du marché de l'emploi des ingénieurs et des diplômés, une tentative de diversification vers de nouvelles opportunités professionnelles. Toutefois, les commandes dans le secteur de l'urbanisme ne font nulle part l'objet d'un monopole réservé à ce type de professionnels. Par conséquent, la règle reste celle de la collaboration de professionnels généralistes. Surtout, le volume de ces commandes reste partout relativement restreint, de sorte que des firmes d'urbanisme sont peu nombreuses et opèrent dans des conditions de très grande précarité – ce qui se répercute sur le statut des collaborateurs et favorise les statuts flexibles et nomades de consultants indépendants.

Deux autres stratégies peuvent s'observer : la première est celle de l'intégration de l'urbanisme au sein de grands bureaux d'études polyvalents et internationaux. Dans la division du travail de ces firmes, l'urbanisme est une discipline secondaire, nettement moins lucrative que d'autres spécialisations. L'une de ses principales fonctions est de donner accès à des marchés pour ces spécialisations principales plus rémunératrices. En outre, dans ces entreprises, les urbanistes sont conduits à traiter de nouveaux types de commande qui redéfinissent leur métier et les placent en concurrence avec les architectes ou les économistes. Une seconde stratégie consiste à faire de l'urbanisme une activité d'appoint pour des petites agences généralistes cherchant à diversifier leurs marchés, qui restent majoritairement ceux de la construction. Par conséquent, les reclassements en cours dans les milieux de l'urbanisme ne sont pas univoques. La division du travail est modifiée en faveur du secteur de la consultation privée, mais le marché semble demeurer trop étroit pour précipiter des formes stables de coalitions professionnelles.

Éric VERDEIL

CNRS UMR 5600
"Environnement, Ville,
Société"

Expertises nomades au Sud. Eclairages sur la circulation des modèles urbains

RÉSUMÉ

En matière urbaine, de nouveaux foyers d'expertise apparaissent au "sud". Leur étude requiert de s'intéresser aux individus et aux firmes qui circulent, avec un point de vue micro. Les figures multiples des professionnels de l'urbain sont à interroger. La complexité des itinéraires qui se dessinent oblige à se défaire de schémas simplistes opposant pays émetteurs et récepteurs pour mieux comprendre les étapes de circulation et de reconfiguration des idées et pratiques. La notion de modèle est à reconsidérer.

MOTS CLÉS

Urbanisme, professionnels locaux, modèles urbains, circulation.

ABSTRACT

In relation to urban activities, new centres of expertise are appearing in developing countries. Their study requires an interest in the mobility of both individuals and firms, viewed at a micro-scale. The numerous trajectories of professionals working in this field poses various questions. Itineraries appear complex and mean that simplistic models opposing emitting countries and receiving countries need unraveling to understand better the way in which ideas and practices are spread and reformulated. The notion of a model needs to be reconsidered.

KEY WORDS

Urbanism, local professionals, urban models, diffusion.

La réflexion sur la mondialisation a stimulé les recherches sur la diffusion des modèles d'aménagement et de gestion urbaine. Les échanges intra-européens et euro-atlantiques ont été souvent explorés (Rodgers, 1998 ; Pinol et Walter, 2003). S. Ward, dans son ouvrage récent, en propose une typologie prenant en compte notamment les rapports de force géopolitiques (2002, p. 395-408). Une autre facette de cette diffusion des modèles concerne l'exportation des méthodes et modèles vers les pays colonisés (Goerg, Huetz de Lempis, 2003), et plus récemment, vers les pays en développement. Les experts et professionnels des pays occidentaux, les gestionnaires locaux ou les agents d'organisations internationales font partie des acteurs de cette circulation. Ils empruntent les canaux des coopérations bilatérales ou décentralisées (Saunier, 2002), ou agissent dans le cadre des organisations internationales (Osmont, 1995).

L'accent a surtout porté sur les relations entre pays occidentaux ou sur les influences à partir de pays occidentaux. Envisager la circulation de modèles urbains dans une perspective plus large et en réévaluer les principaux foyers ainsi que le sens et les mécanismes constitue l'objectif de ce dossier.

Un premier élargissement devrait consister en une prise en compte de la diversification des pays ou régions émetteurs de modèles. Ainsi, les interventions des Japonais ou des Australiens tendent aujourd'hui à se développer puissamment en Asie. La coopération japonaise est active dans plusieurs pays du Moyen-Orient comme le Liban, la Syrie ou la Jordanie. Certains pays dits "émergents" deviennent aussi exportateurs de modèles urbains, via des firmes de BTP ou d'ingénierie. On peut citer la Corée du Sud (Fabre, 1999) ou le Liban (Verdeil, 2002, p. 438-495 et Ghosn, 2005). La disparition de l'URSS tend à faire oublier que ses experts sont souvent intervenus non seulement en Europe de l'Est mais dans nombre de pays de la galaxie socialiste comme l'Algérie, Cuba, le Vietnam, l'Égypte. Inversement, des techniciens originaires de ces pays ont été formés, non seulement à la révolution, mais à la pratique du développement. D'autres pays du bloc socialiste ont eux-mêmes été des modèles et des acteurs de la circulation des savoir-faire et des pratiques, comme en témoignent les parcours de professionnels syriens et jordaniens formés en RDA, en Pologne ou en Bulgarie (Longuenesse et Nasr, in Souami et Verdeil 2006, p. 86, 90, 172). Par ailleurs, on connaît des expériences "alternatives", comme le budget participatif de Porto Alegre, les stratégies de transports collectifs de Curitiba (Macedo, 2004) ou de Singapour (Merlin, 1991) ou la diffusion, par l'intermédiaire de diverses agences internationales, des *Best Practices* dans le domaine de l'habitat. Elles contribuent à faire reconnaître, au sud, des foyers d'innovation à partir desquelles sont diffusés des expériences et

des modèles. Les mécanismes d'identification, de reconnaissance et enfin de mise en circulation de ces "modèles" méritent d'être identifiés. La diversification des lieux d'origine de ces modèles induit une seconde question : comment ces différentes influences se sont-elles mutuellement agencées, concurrencé, stimulé, superposées ou succédé ?

Dans ce cadre, le regard doit se déplacer et ne plus se situer dans la logique de transfert "nord-sud", basée sur la métaphore de l'exportation, mais s'attacher également aux scènes locales qui jouent un rôle essentiel de filtrage, d'accommodation, de déformation et de recombinaison. Les contributions réunies par Joe Nasr et Mercedes Volait dans leur ouvrage *Urbanism - Imported or Exported ?* (2003), illustrent une telle perspective à partir d'études de cas situées dans des régions aussi diverses que l'Europe, la Méditerranée et le Moyen-Orient, l'Amérique latine, ou l'Extrême-Orient, et remontant jusqu'à 1850.

Une typologie des acteurs de la circulation identifie aussi des relais et intermédiaires, en différents endroits et instances, entre le lieu "émetteur" et le lieu "récepteur" : ces étapes de la circulation sont aussi des moments de reformulation et d'appropriation sélective des modèles. Bromley (2003) et Harris (2003) le montrent chacun très bien à partir de l'étude de l'origine et du parcours complexe des idées prônées par John Turner, le "père" de *self help*, dont les écrits valorisant l'auto-construction dans les quartiers populaires sont communément considérés comme la source d'inspiration des organisations internationales et des nouvelles politiques d'habitat à partir des années 1970. Jeune coopérant au Pérou, cet architecte britannique avait pu synthétiser les acquis de diverses expériences antagonistes. La réception favorable des idées de Turner ne s'explique que par le fait que de nombreux acteurs de l'aménagement urbain dans les pays pauvres y étaient déjà sensibilisés. Quant à la politique de *sites and services* (parcelles assainies) massivement soutenue par la Banque mondiale après 1973, dont le crédit est souvent porté à Turner, elle est bien davantage un compromis entre différentes expériences que la mise en œuvre pleine et entière des idées de ce dernier.

La figure du professionnel de l'urbanisme ou de la gestion urbaine représente l'un des axes d'analyse de ces scènes locales ou intermédiaires de la transmission de modèles. La circulation, de courte ou de longue durée, parfois dans le cadre de la migration, représente une dimension essentielle de la pratique de ces experts dans les pays du sud. Mobilité pour études ou pour formation continue, déplacement d'une aire géographique à l'autre, prenant parfois appui sur des diasporas constituées, carrière dans des organisations ou des firmes internationales, jeu sur les appartenances

culturelles, les compétences linguistiques et les entre-deux géopolitiques, constituent autant de cadres et de modalités de circulation. Ils complexifient considérablement l'analyse classique des flux nord-sud et nuancent les schémas de domination économique et culturelle qu'on associe souvent à la mondialisation. La prise en compte d'une échelle micro, focalisant sur l'individu ou la firme et sur leurs motivations et leurs mobilités, présente l'avantage de mêler des déterminations socio-historiques globales et des enjeux souvent moins visibles, telles que des stratégies professionnelles, des dimensions sectorielles, des conjonctures locales. La carrière du consultant grec Constantinos Doxiadis (Bromley, 2003), figure illustre de la planification moderne, volant de Karachi à Bagdad, bénéficie à la fois de son inscription dans la mouvance états-unienne dans le contexte de guerre froide et de son profil d'intermédiaire culturel. L'étude de carrefours, comme certaines organisations internationales ou non-gouvernementales, est une autre manière de développer une telle perspective, comme un écran sur lequel sont projetés des flux de particules, dont la mise à plat à un moment donné permet de dresser une cartographie, de repérer des convergences ou au contraire, des processus d'évitement.

L'objectif de ce numéro de *Géocarrefour* est d'explorer certains de ces aspects méconnus des circulations de modèles urbains à travers le prisme des professionnels ou des experts. La présentation et la généalogie des modèles urbains ne se limitent pas à une histoire des idées et des techniques : celle-ci doit rendre palpables les dimensions concrètes des carrières et des trajectoires individuelles dont les interactions façonnent les discours et pratiques de l'aménagement, tout en les replaçant dans des conjonctures géopolitiques propres aux divers ensembles géographiques considérés.

Deux des contributions présentées proviennent des travaux menés dans le cadre d'une recherche intitulée "Cultures professionnelles de l'urbanisme au Moyen-Orient", sous les auspices de l'Institut français du Proche-Orient à Beyrouth, puis soutenue par le programme de recherche urbaine sur le développement (PRUD), dont une synthèse paraît aux éditions Anthropos-Economica (Souami, Verdeil, 2006). L'appel à contributions visait à élargir le champ d'enquête à d'autres espaces culturels, afin d'examiner d'autres acteurs, d'autres circulations et d'autres logiques. Cet élargissement enrichit les thématiques traitées et ouvre de nouvelles questions. Le dossier a ainsi une dimension exploratoire. Son ambition n'est pas tant de fournir une synthèse de connaissances que d'interroger un foisonnement d'expériences et d'échanges en matière de gestion urbaine et de susciter, en résonance, d'autres travaux.

Des circulations sud-sud

Les trois premiers textes apportent des éclairages sur des circulations d'idées, de pratiques et d'acteurs de l'aménagement urbain entre pays du sud, que nous avons plutôt l'habitude d'observer comme récepteurs ou importateurs de modèles urbains. Singapour, à la faveur de la transformation de son économie, devient une puissance économique régionale exportatrice. L'expertise acquise en matière de développement urbain sur son territoire alimente la dynamique d'investissements de firmes liées à l'Etat singapourien dans le domaine de l'immobilier dans plusieurs pays d'Asie orientale, de la Thaïlande et du Vietnam à la Chine. Xavier Guillot étudie la diffusion du *condominium*, un modèle d'habitat haut de gamme qui accompagne la mutation des modes de vie caractérisée par la montée d'une classe moyenne mondialisée. L'exportation du modèle du *condominium* par les entreprises singapouriennes est liée à une stratégie étatique de déploiement vers l'extérieur, dans le contexte d'une nouvelle organisation des flux économiques mondiaux et à la faveur de l'ascension de Singapour au statut de puissance économique régionale. Sa puissance financière se combine avec un modèle urbanistique et des structures opérationnelles élaborées pour l'aménagement du territoire singapourien. L'article montre que la stratégie d'exportation singapourienne s'appuie sur une élite technique locale anglophone auparavant en charge du développement urbain sur le territoire de la cité-Etat.

Le deuxième article traite de l'action combinée des organisations internationales et non-gouvernementales dans la résorption de l'habitat informel au Cambodge. Ce thème, comme le souligne l'exemple de Turner cité ci-dessus, fait l'objet de nombreux débats et expériences depuis un demi-siècle. Phnom Penh en reconstruction est un véritable carrefour de la coopération internationale. La conjonction des actions et des pressions de diverses ONG et des organisations internationales parvient à infléchir la politique gouvernementale d'éviction, même si, dans les faits, face aux pressions des investisseurs et à la libéralisation économique encouragée par les mêmes bailleurs internationaux, de nombreuses contradictions apparaissent. L'originalité de l'étude vient de l'analyse très documentée des individus présents dans les ONG locales, qui appartiennent à divers réseaux. Leur action est basée sur des échanges d'expériences entre communautés d'habitants de plusieurs pays asiatiques, réunies au sein d'un réseau progressivement élargi. Elles produisent une contre-expertise qui est adoptée par les organisations internationales. Un double renversement se produit : ce ne sont plus des pratiques et des idées originaires des pays du nord mais d'autres, élaborées dans des pays du

sud, qui sont prônées. La hiérarchie expert-habitant est aussi inversée. Les profils des militants promoteurs de ces nouvelles pratiques présentent une caractéristique essentielle : leur mobilité incessante entre sphères géographiques et culturelles, lors des études puis durant la pratique militante et professionnelle. Leur cooptation par des réseaux internationaux, y compris dans les organisations multilatérales, constitue un facteur de renouvellement de ces institutions dans leur composition nationale et, au moins partiellement, dans leur orientation idéologique. Il resterait à identifier les mécanismes de sélection de ces nouveaux experts et de leurs idées et à mieux comprendre les difficultés et les contradictions dans la mise en œuvre des modèles prônés sur le terrain, ce qu'amorce l'article de Valérie Clerc.

Les deux exemples singapourien et cambodgien, à partir de perspectives très différentes et même inverses, illustrent la mise en place dans ces pays de politiques urbaines innovantes, fondées pour une part sur le réemploi d'outils ou de pratiques existants ailleurs, mais appropriés et adaptés par les acteurs locaux, qu'il s'agisse du gouvernement de la cité-Etat ou bien des *leaders* des communautés d'habitants et des responsables municipaux. La diffusion de ces pratiques n'emprunte pas les mêmes canaux et n'obéit pas aux mêmes finalités. La démarche des firmes paratatiques singapouriennes s'inscrit dans une logique de conquête de marché. A l'inverse, l'écho donné aux expériences cambodgiennes repose sur des stratégies d'influence croisées de la part des ONG parties prenantes et des organisations internationales, visant à faire reconnaître une nouvelle culture de l'aménagement urbain. De ce point de vue, l'exemple cambodgien présente une analogie avec le prosélytisme de l'urbaniste palestinien Saba Shiber en faveur de nouvelles pratiques pour l'aménagement des villes arabes.

L'étude proposée par J. Nasr sur le parcours de cette personnalité s'inscrit néanmoins dans un double décalage : méthodologique, par l'usage de la biographie ; et chronologique, puisqu'on revient aux années 1960, âge de la planification triomphante et de son exportation aux quatre coins du monde au nom du développement. Shiber est véritablement un expert nomade, qui voyage entre la Palestine de son enfance, le Liban qui constitue, à l'âge adulte, son port d'attache, les Etats-Unis où il acquiert ses diplômes et son intérêt pour l'urbanisme, le Koweït qui devient son principal lieu d'exercice, et les multiples villes et pays où il est appelé pour conférences et consultations. A une époque où l'expertise en urbanisme, dans le Tiers monde, reste l'apanage de praticiens occidentaux, son parcours illustre à la fois la montée d'une expertise locale et la réappropriation, dans ce cas bien peu critique, des outils et de la vision dominante d'un aménagement urbain à visée universelle.

Les milieux locaux de l'urbanisme face aux circulations d'expertises et de modèles urbains

Les quatre autres articles adoptent une démarche différente où l'essentiel est moins dans les circulations des experts que dans le fait de scruter les modalités de réceptions d'expertises, de modèles et de pratiques d'aménagement, par des professionnels et des élus ou responsables politiques locaux. Cette posture permet de dégager deux idées centrales : le poids des milieux professionnels locaux dans l'intermédiation et le transit des idées, modèles et pratiques d'aménagement urbain en provenance de l'extérieur ; et le filtrage sélectif, voire le réassemblage de ces idées et pratiques (au sens du *synthetic borrowing* qu'évoque S.V. Ward, 2002, p. 402) en fonction des contraintes, des compétitions politiques, des normes et des usages sociaux. Plutôt que de contribuer à une homogénéisation en fonction de modèles exportés depuis les pays occidentaux ou des organisations internationales, la circulation accrue des hommes et des idées suscite des appropriations et des adaptations spécifiques, ce qui conduit à reconsidérer la notion de modèle. On rejoint ici l'une des conclusions du dossier *Gérer la ville : entre global et local* à propos des services urbains (Dorier-Apprill, Jaglin 2002).

Les municipalités de Rosario en Argentine et de Montevideo en Uruguay sont étudiées par S. Velut et S. Robin. Dominées depuis la période de la démocratisation par des majorités de gauche, elles pourraient sembler des sites idéaux de réplication des modèles de Barcelone et de Porto Alegre. L'urbanisme barcelonais est devenu une icône glorifiée par les Jeux olympiques de 1992 et représente une vitrine des nouvelles pratiques politiques sociales-démocrates en Europe. Ces pratiques ont obtenu en Amérique latine une forte résonance, grâce à la coopération espagnole et aux mécanismes d'aide de l'Union européenne. Porto Alegre est bien connu par les pratiques participatives valorisées par les milieux altermondialistes. Les parcours individuels d'urbanistes et intellectuels espagnols et ceux des révolutionnaires sud-américains se croisent à de nombreuses reprises depuis les années 1970 et contribuent à des connivences personnelles et à la diffusion de ces pratiques. Pourtant, les politiques de planification participative mises en œuvre dans les deux villes se distinguent par le poids prépondérant des facteurs locaux, luttes politiques et enjeux sociaux, dans leur mise en œuvre. Elles ne présentent plus, dès lors, que des analogies en grande partie rhétoriques avec les dits modèles.

J.-M. Cusset s'intéresse aux nombreux bureaux d'études et firmes de services urbains installés au Vietnam, dans le contexte de libéralisation et d'investissements liés à une croissance urbaine soutenue. L'expertise vietnamienne est en

mutation et traversée de tensions, entre des pratiques et des organisations héritées de la période socialiste et une recomposition liée à la libéralisation. Une percolation lente des idées des bureaux d'études étrangers n'exclut pas des relations tendues avec ses derniers : l'administration vietnamienne prend le temps de peser et de comparer les options que lui offrent des consultants, avant de les sélectionner en fonction de ses priorités.

A Abidjan, l'urbanisme reste marqué par des modèles formels occidentaux, symboles du miracle ivoirien. Ils sont réappropriés en tant qu'emblème d'une "certaine dignité urbaine". Dans le contexte actuel de crise politique, la réactivation de ce modèle se traduit par une lutte contre l'informel et va de pair avec un discours nationaliste sur l'ivoirité. Jean-Fabien Steck examine les conditions de reproduction et de circulation de cette idéologie dans les lieux de formation et lieux d'exercice des ingénieurs et urbanistes ivoiriens, formés à l'étranger ou dont l'enseignement est modelé sur celui des écoles d'ingénieurs françaises. Il montre aussi leur diffusion dans les milieux politiques locaux.

Les pérégrinations de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) au Liban et en Egypte constituent ici pour T. Souami un prétexte pour observer les milieux professionnels locaux de ces deux pays à la fois en miroir l'un de l'autre, et au miroir de l'Autre, occidental, et des valeurs professionnelles qu'il véhicule. C'est l'occasion d'interroger les parcours et les références de quelques urbanistes du sud, leurs détours par le nord et leur convergence, avec les urbanistes français, autour du modèle professionnel de l'urbaniste.

Pour clore cette présentation, avançons quelques remarques transversales. La circulation accrue des experts et des expertises et la diversification de leurs lieux d'origine ne sont pas dissociables d'une recomposition des structures de domination économique et politique. L'expertise nomade n'est pas alors autre chose que l'expression privilégiée de ces rapports de force. On en trouve l'illustration dans la concurrence que se livrent les firmes et consultants dans le domaine des services urbains au Vietnam, appuyés par les instances de la coopération bilatérale. L'essor de Singapour et sa projection d'un modèle urbain en Asie orientale vont dans le même sens. La dimension linguistique et culturelle joue certainement comme un facilitateur de cette diffusion : les liens de l'Amérique latine avec l'Espagne ou l'influence française en Côte d'Ivoire montrent la permanence de ce facteur. Mais l'anglais s'affirme comme langue de contournement et de pénétration, non seulement dans le cas de Singapour, mais aussi pour un Arabe dans les pays arabes, ce dont témoigne l'exemple de Saba Shiber.

Ces formes de domination n'imposent pas des "modèles" : localement, tout un travail de réappropriation est sans cesse à l'œuvre. Pour une part, ce travail est conditionné par les enjeux politiques et sociaux et les transformations dans la longue durée des sociétés locales. Pour le décrypter, les contributions de ce dossier montrent aussi l'intérêt d'un examen précis des scènes locales, et des différents acteurs qui les animent. La distinction entre experts, ceux qui proposent et savent, et politiques, ceux qui décident, est peu opératoire dès lors qu'on adopte une perspective biographique. Les parcours individuels montrent des changements de statuts entre différentes positions institutionnelles (étudiant, militant, expert, responsable élu, et cette énumération n'est pas nécessairement linéaire). Les différents parcours de militants et de responsables politiques cambodgiens étudiés par V. Clerc, tout comme ceux présentés par S. Velut et S. Robin à propos de l'Argentine et de l'Uruguay, en offrent des illustrations exemplaires. Ils permettent d'identifier des rencontres et des moments d'apprentissage d'idées et de pratiques, des périodes enfin de gauchissement et d'adaptation.

La labilité éventuelle des positions entre professionnels et politiques ne doit pas conduire à éclipser les enjeux proprement professionnels. Il faut au contraire les reconnaître. A travers la formation universitaire, et l'insertion dans un espace idéologique qui dépasse le local, le professionnel peut être un passeur d'idées. La compétition pour l'accès à la commande et la défense corporatiste expliquent aussi des préférences collectives pour certains "modèles", comme l'exemple de l'organisation des urbanistes ivoiriens le montre dans l'étude de J.-F. Steck.

En conclusion, la circulation des expertises ne peut se comprendre uniquement à la lumière des rapports de force économiques et politiques globaux qui se dessinent dans la mondialisation actuelle. Elle suit des chemins éminemment complexes, dans le temps et dans l'espace, où les facteurs propres à la scène locale jouent un rôle majeur.

Liste des références citées

BROMLEY R., 2003, Towards Global Human Settlements : Constantinos Doxiadis as Entrepreneur, Coalition-BUILDER and Visionary, in NASR J. and VOLAIT M. (eds.), *Urbanism : Imported or Exported. Foreign Plans and Native Aspirations*, Chichester, Wiley, p. 316-340.

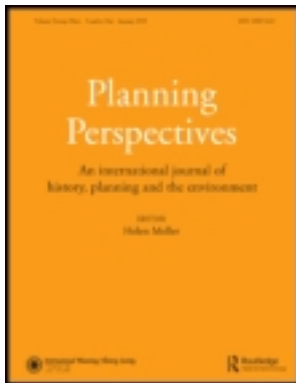
BROMLEY R., 2003, Peru 1957-1977 : How Time and Place Influenced John Turner's Ideas on Housing Policy, *Habitat International*, 27, p. 271-292.

- DORIER-APPRILL E., JAGLIN S. (dirs.), 2002, *Gérer la ville. Entre global et local, Autrepart*, n°21.
- FABRE M.-H., 1999, L'urbaniste en Corée du Sud, *Urbanisme*, n°304, p. 91-92.
- GHOSN R., 2005, Le secteur privé dans l'urbanisme des pays en voie de développement. Une étude de cas : Dar El Handasah, *Villes et Territoires du Moyen-Orient*, n°1, disponible à www.ifporient.org/OU/VTMO.
- GOERG O., HUETZ DE LEMPS X., 2003, *La ville européenne outre-mer*, Livre 5, in PINOL J.-L., *Histoire de l'Europe urbaine*, vol. 2, *De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Le Seuil, p. 277-551.
- HARRIS R., 2003, A Double Irony : the Originality and Influence of John F.C. Turner, *Habitat International*, 27, p.245-269.
- MACEDO J., 2004, City Profile : Curitiba, *Cities*, vol.21, n°6, p. 537-549.
- MERLIN P., 1991, *Géographie et économie des transports*, Paris, PUF, 471 p.
- NASR J., VOLAIT M. (eds.), 2003, *Urbanism : Imported or Exported. Foreign Plans and Native Aspirations*, Chichester, Wiley, 372 p.
- OSMONT A., 1995, *La banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Paris, Khartala, 309 p.
- PINOL J.-L. et WALTER F., 2003, La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, in PINOL J.-L. (ed.), *Histoire de l'Europe urbaine*, vol. 2, *De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Ed. du Seuil, chap. 4 et 5, p. 115-170.
- RODGERS D. T., 1998, *Atlantic Crossings. Social Politics in the Progressive Age*, Cambridge, Harvard University Press, 672 p.
- SAUNIER P.-Y. (ed.), 2002, *Municipal Connections : Cooperation, Links and Transfers among European Cities in the 20th Century*, *Contemporary European History*, Vol.11, n°4, November (Cambridge University Press).
- SAUNIER P.-Y., 2004, Tel Mickey Mouse jouant au tennis. Charles S. Ascher et l'internationalisation de la public administration, *Actes de la recherche en Sciences sociales*, 151-152, p. 49-57.
- SOUAMI T., VERDEIL E. (dirs.), 2006, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée*, Paris, Anthropos-Economica, 230 p.
- VERDEIL E., 2002, *Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction*, these de géographie, Université de Paris 1, 648 p.
- WARD S. V., 2002, *Planning the Twentieth-Century City. The Advanced Capitalist World*, Chichester, Wiley, 470 p.

Adresse de l'auteur :

CNRS UMR 5600
"Environnement Ville Société"
18 rue Chevreul
69362 Lyon cedex 07
tel +33 4 78 78 73 51
fax +33 4 78 78 71 85

E.mail :
eric.verdeil@normalesup.org



Planning Perspectives

Publication details, including instructions for authors and subscription information:

<http://www.tandfonline.com/loi/rppe20>

Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning

Eric Verdeil ^a

^a Université de Lyon, CNRS - UMR Environnement Ville Société, 18, rue Chevreul, 69007, Lyon, France

Available online: 15 Mar 2012

To cite this article: Eric Verdeil (2012): Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956-1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning, Planning Perspectives, 27:2, 249-266

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/02665433.2012.646774>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

Full terms and conditions of use: <http://www.tandfonline.com/page/terms-and-conditions>

This article may be used for research, teaching, and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, redistribution, reselling, loan, sub-licensing, systematic supply, or distribution in any form to anyone is expressly forbidden.

The publisher does not give any warranty express or implied or make any representation that the contents will be complete or accurate or up to date. The accuracy of any instructions, formulae, and drug doses should be independently verified with primary sources. The publisher shall not be liable for any loss, actions, claims, proceedings, demand, or costs or damages whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with or arising out of the use of this material.

Michel Ecochard in Lebanon and Syria (1956–1968). The spread of Modernism, the building of the independent states and the rise of local professionals of planning

Eric Verdeil*

Université de Lyon, CNRS – UMR Environnement Ville Société, 18, rue Chevreul 69007 Lyon, France

The architect and planner Michel Ecochard has had a long career in developing countries, from its first works in Syria under the French rule, until the 1970s. He represented the modernist and functionalist approach to planning in a time of modernization. In this article, we concentrate on his work in Lebanon and Syria between the end of the 1950s and the 1960s. He prepared the master plans of Beirut and of Damascus. Those works represented the end of an era rooted in colonial planning. It was also the beginning of a new time, with the local planners taking on, sometimes sharing, sometimes contesting Ecochard's visions. Building on recent scholarship on the circulation of planning ideas, we focus on the reception of Ecochard's proposals. Though most political elites and planning professionals shared most of Ecochard's views, the political circumstances and the changing social conditions led to adjustments and reorientations. The new planning framework was also a major factor of change.

Keywords: Damascus; Syria; Beirut; Lebanon; planning; modernism; master plans; Michel Ecochard; local professionals

The architect and planner Michel Ecochard (1905–1985) is already a well-known practitioner of colonial planning in Syria, Lebanon and Morocco at the end of the French colonial era.¹ But his later work in the Third World is less known, apart from Ghorayeb's accounts.² Interestingly, even his obituary in the journal *Environmental design* almost fully omitted the years after the end of the Moroccan experience in 1953.³ This article intends to highlight his work from the end of the 1950s till the end of the 1960s. During these years, no longer as a civil servant, but at the head of a small consulting firm based in Paris, he travelled between France, Lebanon and Syria where he could rely on his fame and on his professional networks. During the same years and later, he was also granted commissions in other Middle Eastern and African cities for planning schemes and architecture projects. His work in those later places remains understudied and will also be outside the remit of this article.

What will be addressed here is Ecochard's Middle Eastern career, which offers an interesting opportunity to address the dissemination of urban planning expertise in the post-colonial years. First, Ecochard was, if not a disciple, at least an admirer of Le Corbusier. As such, he contributed the dissemination of the modernist planning ideas into the Third World. He also carried a rigorous conception of the general interest and of the public duty regarding the built environment, thus advocating a strong role for the State in planning matters. Beyond his doctrinal influence, his trajectory is also interesting because it clearly illustrates that urban planning in

*Email: eric.verdeil@normalesup.org

the post-colonial states of Syria and Lebanon originated from former colonial initiatives and developed without breaking with the legal and conceptual framework that had been established under the colonial rule (the Mandate). Ecochard played a key role in this smooth transformation, since he was called to help in the strengthening of the Lebanese and of the Syrian planning administrations.

He participated in the setting up of new national laws and was committed for the master plans for the capitals. As a special consultant with access to the ruling elites and administration, Ecochard contributed to the dissemination of new planning agendas in the new States. But our purpose is also to understand the interactions between Ecochard and the local planning milieus. Many of the Lebanese and Syrian planners who began their careers before or during this period had been collaborators, associates and alter egos of Ecochard. On some occasions, he also provoked strongly antagonistic reactions, on nationalistic grounds or for ideological reasons. This study explores the diverse networks of his collaborators in both countries, and in so doing, acknowledges his and their central role in any analysis of the circulation and dissemination of planning ideas.

The dissemination of planning ideas: the issue of the local professionals

The spread of Modernism, and more globally, the spread of planning practices and ideologies in Southern countries need to be seen in the context of several strands in the development of planning ideas and practice. A first landmark in research has been the investigation of the colonial policies, of which planning is considered a major pillar, as shown by various authors.⁴ In this framework, planning has been seen as a tool for domination. Another orientation of research has been to consider the colonial planning practices as a set of experiences in places less constraining than mother countries, before implementing these practices in the motherland. Such a perspective has been widely explored, for the former French colonies, about the Moroccan⁵ and Algerian⁶ cases, and later on about Subsaharian Africa.⁷

But post-colonial circulations of architecture and planning practices and ideologies do not fit exactly in such a framework, even if obvious links exist between colonial and post-colonial practices. The study of post-colonial practices can be addressed from three different perspectives, which will be exemplified in this paper.

The first of these is a reflection on the circulations of planning ideas, as Ward has framed them in his book on the diffusion of planning ideas and practices in the western capitalist world.⁸ He proposes a typology of diffusion situations based on the nature of geopolitical relationships that can be applied for our purpose, particularly the inequality of political and economical power between the emitting and the receiving country, in a way that also encompasses the level of planning culture and organization in the receiving country.

But the shift from the inter-western perspective to the north – south perspective, of course leads to a second perspective paradigm. The spread of modernism towards the south implies a certain level of adaptation to the assumed specificity of the Southern contexts. The socio-economical specificities of the Southern contexts lead to the setting up of new development and planning ideologies, that cannot be conceived as ‘western’ models exported from outside, since they have been elaborated from southern experiences.⁹ At the same time, the circulations of expertise in the field of planning, architecture and development (often interrelated) should not be understood without reference to the geopolitical contexts. The case of Doxiadis, closely linked to the American agenda vis-à-vis Third World nations, illustrates that idea perfectly.¹⁰

The third perspective on planning history in Southern countries has shown the benefits of adopting the local lens, in order to understand how local institutions and groups can desire, use and orient foreign conceived, or inspired, planning projects according to their own agendas and in the framework of their relations with other local or foreign actors. Nasr and Volait book's contributors offer several studies illustrating that paradigm.¹¹ In Sanyal's book on the *Comparative Cultures of planning*, the chapters of the section dedicated to the industrializing countries explore how the construction of the State and the political agendas of the ruling class shape the culture of planning.¹² In Indonesia, for instance, the colonial legacy of planning is filtered and adapted in further historical stages according to the new balance of power and the ideological orientation of the state.¹³ In another collaborative book, Souami and Verdeil¹⁴ attempt to delineate what has been called 'local milieus of planners', insisting not only on the creation of national institutions of planning and of national ideas of planning (what Sanyal's book mainly does) but also on professionals, architects engineers and planners themselves, their education, their ideology, their careers and their professional and economic objectives, as well as their political and social commitments. These kinds of criteria contributed to the framing of planning projects and must be carefully understood.

This study builds on these previous approaches and applies them to the cases of Syria and Lebanon. The two countries share a common legacy of urban management under the Ottoman rule and later, under the French Mandate. But the split into two countries and two states with dissimilar projects and backers resulted, as early as the 1920s and the 1930s, and then more and more, in very different relationships between the society and the State and in the context of this paper, in planning cultures. First, Beirut as the capital of the French Mandate and the port city of the Levant, experienced more dramatic growth than the city of the hinterland. Secondly, in Syria and particularly in Damascus, the colonial State has used town planning in order to impose its imprint on the city in a context of upheavals and armed resistance to the French domination. In Beirut, most decisions regarding town planning had been very soon shared with the municipality and were less militarized. The colonial power in Lebanon also left the local as well as the French capitalist forces with less constraining and more negotiable urban guidelines than in Damascus. Accordingly, the Lebanese capital developed in a way sometimes depicted as anarchic while its counterpart was more controlled.¹⁵ The period from the independence years after World War II until the mid-1970s is a time where the two states built their administration according to the varying and diverging local political contexts, and particularly their planning administration.

The case of Ecochard in Syria and Lebanon provides an interesting opportunity to intersect the issues of the circulation of planning ideas and practices from the North to the South with the problem of state and administration building in former colonial states. On the one hand, the aim is to understand the itinerary of a modern architect and planner in his numerous travels from France to Syria and Lebanon, as well as between Syria and Lebanon, and between both countries and other ones. On the other hand, we would like to look at the institutionalization of planning in Syria and Lebanon at the time of Ecochard, seeing in which way the French planner contributed to the establishment of planning administrations, to the formation of local planners and to the dissemination of a planning ideology and in particular, to the shaping of the built environment, directly or indirectly, through the plans and ideas he used to propose.

This parallel analysis of the two countries and Ecochard's development as a French colonial planner gives an opportunity of going beyond the accounts found in the current monograph

literature, which is often privileged in the existing research about those countries, because of the constraints of historical and archival work, as well as of the personal background and commitment of the researchers in certain national issues. These national approaches are at risk of overlooking similarities and of overweighting national peculiarities and the cross perspectives may help in overcoming this.

I should say at the outset that this paper rests on a better knowledge of the Lebanese planning history than of the Syrian one. The information and understanding on Lebanon were gathered while writing my PhD dissertation. It is thus based on the extensive reading of archives in Lebanese libraries and administrations, as well as in French archive deposits.¹⁶ About 25 interviews with direct witnesses or protagonists were carried out between 1997 and 2001 and provided complementary materials. In Syria, I have relied mainly on secondary sources: two academic unpublished research reports,¹⁷ a few published articles and planning reports in several Syrian and French libraries and archives centres. I also carried out six interviews with witnesses and former professionals.¹⁸ Without offering the same wealth of information as in the Lebanese case, this provides at least challenging exploratory results.

Michel Ecochard, a herald of the modern architecture and planning in the Third World

Several works and retrospectives on Ecochard's work have already gathered a lot of information on his professional career.¹⁹ This section only provides the main elements that are helpful for our purpose.

From archaeology to planning: Syrian and Lebanese experiences under the French rule

Ecochard, a young graduate in architecture from the Beaux Arts, arrived in Syria in 1930. He was looking for an experience outside France. The French authorities in Syria were hiring young professionals in their administration. He was assigned to the Archeology Service. There he contributed to several projects in various Syrian places. He renovated the Azzem Palace in the Old Damascus and built for the Head of the French Institute a modern building, as well as a national museum. He worked together with French archaeologists, and he discovered Roman monuments as well as the Islamic architecture. His major contribution was, alongside others, the discovery of the organization of antique water networks. His findings and drawings were later published. This is one of the reasons why he was embedded in the team in charge of drafting a master plan for Damascus in 1932–1934. He served as a local correspondent for the Danger Brothers, whose firm based in Paris was commissioned for the task.²⁰ His knowledge of the antique and Arab heritage and architecture, particularly of large monuments, would later be one of the major influences on his practice of modern planning.

In 1938, he was appointed as the head of the Planning Administration for Syria, a body he was commissioned to create. This fact not only offers proof of the cleverness and talents of the young architect but also highlights the lack of professional French expertise in Syria, at a time when resources were scarce. The local administration recruited more and more local engineers from Syrian or Lebanese universities as well as those trained in foreign institutions.²¹ The experience of chief planner in Syria consisted of the drawing up several master plans for the main cities of Syria.²²

In 1941, Ecochard was also sent to Beirut. The city had already been studied, but the resulting plan remained a draft. In the new war context, the administration urgently needed

reorganization. Ecochard engaged with passion in the project, but he faced numerous hurdles and conflicts with local or French private interests. The young planner advocated ambitious projects such as new road schemes or a garden city. But his conception of the public interest led him to propose expropriation of large plots and the creation of a state or municipally controlled planning administration. It contradicted several other private projects and was not approved.²³

The Moroccan experience: a planning agenda for the Third World

After the war, Ecochard participated with Le Corbusier, among others, in a study journey to the USA. He became at the time a member of the CIAM and a proponent of modern architecture and planning. In 1946, he was sent to Morocco, a French protectorate. He would remain there, as the head of the planning department, until 1952.²⁴

During his stay in Morocco, he had to cope with the rural exodus and the growth of cities. The major city was Casablanca, the main harbour of the country, which had been, at the beginning of the French Protectorate, a kind of showroom for modern planning with Lyautey and Prost's initiatives. But the tremendous growth of Casablanca soon made the first plans, whose implementation had been delayed and opposed, not relevant anymore. Ecochard set up an ambitious modernist and functional master plan. He also contributed master plans for the development of several areas.

One of his major and innovative contributions was about the launching of housing projects for the poor. The 'neighbourhood' plans were based on a reproducible grid and on the observation of the inhabitants' practices and habits rather than on great architectural gesture. Ecochard was aware that he was coping with a problem of a far greater reach than the single Moroccan case. As such, his work, in association with other architects like Candilis at the Atelier des Bâisseurs was a contribution to the debate about city development in the Third World and was recognized as such in the IXth CIAM Conference in 1953.²⁵

Another salient point of his Moroccan work, particularly in Casablanca, was once again, and like in Beirut, his numerous fights with the local bourgeoisie regarding real estate projects and speculation. Pressures from the governor led him to resign from his position in 1952.

Ecochard as global planner and architect

Ecochard then jumped to a later stage of his career. He established a private firm, first with the young modern architects Riboulet and Thurnauer (until 1958), then as sole owner. He undertook planning and architecture projects in various countries (Table 1). He first reactivated his networks in Lebanon, where he was awarded several contracts and projects, but he also got commissions in central and western Africa, at the end of the colonial era and at the beginnings of the independence era, as well as in Pakistan and in several Arab or Islamic countries (Iran, Kuwait and Oman). It was only after 1960 that he also got contracts in France. As an architect outside France, he was mostly engaged in the design of schools, hospitals, universities and museums (Pakistan, Lebanon, Kuwait, Ivory Coast, Congo, Cameroon and Bahrein). His clients were mostly government but also, at some occasions, the UNO or private firms.

At the end of the 1950s, his career speeded up, with contracts in numerous countries, and recognition in France through architectural and planning contracts and his participation on

Table 1. Michel Ecochard's main planning contracts and projects (1953–1978).

1953–1955	Study on the housing of refugees in Pakistan, commissioned by UNO ^a
1956–1958	Master plan for Saida (Lebanon)
1956–1958	Master plan for the New town of Sabendé, Guinea, Client: Pechiney (French aluminium firm)
1959–1960	Master plans for Jounieh and Jbeil (Lebanon)
1960–1964	Various studies in Lebanon
1962	Master plan for the ZUP of Martigues (France)
1963	Master plan of Beirut and suburbs (Lebanon)
1963–1967	Master plan of Dakar (Senegal)
1964–1968	Master plan of Damascus (Syria)
1967	Master plan of Tabriz (Iran)
1969	Regional master plan for Corsica (France)
1971	Master plan for the redevelopment of the city center of Meshed (Iran)
1973	Master plan for the new capital of the Sultanate of Oman
1978	Master plan for the city center of Teheran

Source: French Institute of Architecture (http://archiwebture.citechailot.fr/.../FRAPN02_ECOMI_REPERAGE.pdf).

^aSee Note 25, 77–100.

many institutional committees. During the 1960s and the 1970s, he became one of the major French voices speaking about and involved in planning in Third World countries, holding various conferences and publishing some papers in specialized journals.²⁶ His once Syrian collaborator Samir Abdulac termed him a “urbaniste tiers-mondiste” (an urban planner for the Third World).²⁷ During these years he never lost the link with the countries of his first practice and he wrote another book and several papers on Islamic architecture. His last lectures were about the way to conciliate the urban Islamic heritage and modern planning.

Michel Ecochard and the setting up of the planning agenda in Lebanon and Syria in the 1960s

From the mid-1950s to 1968, Ecochard spent a lot of time in Lebanon and Syria, being involved in the preparation of the master plans of Beirut and Damascus among others tasks. In both countries, it was a time of great political transformation and planning the capital city was high on the agenda, in relationship to the prospects of modernization of each country. In both countries, Ecochard's proposals were ambitious but faced opposition and were not implemented as the French planner had intended, which angered him. Yet, in both cases, Ecochard remained in the following years a prominent reference for the planners and the system of planning ideas in each country. But his name and actions were also contested.

Back to Lebanon: the last opportunity to arrange Beirut

After Ecochard had been fired from his Moroccan position, he had to rest on his previous networks in order to nurture the private consulting firm he had opened in Paris. In this respect, his

Lebanese friends welcomed him and he was able to obtain several architectural projects from private clients (schools, hospitals and touristic projects). In 1956, after the earthquake that hit the Jezzine area, the Lebanese government set up a National Authority for reconstruction that granted Ecochard's team the task of planning the city of Saida, the capital of south Lebanon, and to build in that city new low-income neighbourhoods.²⁸ In 1958, he also obtained commissions for planning the rapidly increasing coastal cities of Jounieh and Jbeil-Byblos. It is probably when he worked in Jounieh that he met the newly elected Président Fouad Chehab, who lived in the area. At the time, Ecochard had written a programmatic memorandum on the principles of planning in Lebanon.²⁹ Chehab launched in the following years an ambitious program that probably relied on some of those ideas (and also picked up some from others studies and projects prepared in the same time, like Doxiadis's and those of the Planning council³⁰). In 1962, Chehab created a new Planning ministry, a new Town Planning law was passed and General Directorate for Town Planning and a Higher Council for Town Planning were created. At the same time, Chehab launched a program for regional development with another French consultant, IRFED (a team led by the Dominican Father Louis Joseph Lebreton).

From the point of view of international relations, Chehab adopted a milder position than his predecessor, Chamoun, who ranked among the close American allies in the region. Chehab was closer to the Arab socialist countries. He had also been trained in the French Army and knew Charles de Gaulle. He was prepared to turn back to France, the former colonial master whose influence the first independent governments of Lebanon had tried to counterbalance with the American alliance.³¹ The call of French experts had a geopolitical meaning.

Michel Ecochard's work in Beirut was in line with President Chehab's development program. The French planner was entrusted with the Qarantina project for the clearance of a slum at the entrance of Beirut (1960) and with the master plan for the governmental cities (a project of an administrative district gathering several ministries and public bodies, 1961). Ecochard conceived the latter as a draft for a master plan of Beirut and its suburbs, and he convinced the administration to entrust him with the project, which he completed in 1963. In 1961, he had established an office in Beirut and had to nurture his team with new projects. Then he undertook a master plan for the main roads of the agglomeration and a detailed study for the renovation of the commercial city centre (1964). He also studied plans for the Northern highway between Beirut and Jbeil.

The archives reveal that Michel Ecochard never ceased to lobby the President and the administration in order to go further and to be awarded the projects' studies. In his letters, he appears as a passionate advocate for planning Beirut, a task on which he had long been reflecting.³² At a time when Beirut were experiencing a rapid growth, Ecochard claimed to organize the growth in the suburbs, thanks to a new road scheme and to a functional zoning scheme, as well as with new planned neighbourhoods for housing (that he called 'new towns').³³ His approach was clearly functional and based on Le Corbusier's principles of the separated functions (work, housing, leisure and circulation), at the scale of the city as well as the scale of the neighbourhoods, even if few studies were made at so small a scale.

The Lebanese government assigned a committee to supervise the study and the proposal and to turn it into a decree. In September and October 1964, two decrees were approved. The first was a zoning ordinance setting up the urban guidelines and the density in the various parts of the city and the other was the approval of the road master plan in the suburbs. It had to be completed with detailed plans, which would be the case in 1967. Ecochard strongly rejected the paternity of

the project, claiming it had been greatly altered. Indeed, the 'new towns' proposals were let aside by the Lebanese committee and the authorized densities were much higher than what Ecochard had foreseen. The Lebanese planning administration argued it had neither the human resources nor the financial means to implement the new towns projects. As for the second issue, the rise in the building density reflected the strong pressures the representatives of the land owners and the real estate lobby exerted on the committee and the government.³⁴

After the end of Chehab's term and the adoption of the transformed Ecochard's proposal, the French planner did not work anymore in Lebanon. He had felt betrayed and had publicly criticized the government and the administration. In 1964, a new president, Charles Helou, took over and the political alliances soon shifted. The new government therefore gave up most of its ambitious goals. Nevertheless, in the following years, the name of Ecochard remained attached to the Beirut's suburbs master plan he had later disowned. Many amendments would later alter the master plan of the suburbs, but, until now, it still bears the name of the French planner. More, the word Ecochard was sometimes to be used as a common noun meaning 'master plan' in popular speaking.³⁵ The French planner emerged for posterity as the planner with the modern idea of planning in Lebanon, and was as such revered or hated.

Damascus: the planning of so beloved a city

In contrast to the involvement of Ecochard in the modernization of the Lebanese planning, of which the master plan of Beirut was the prominent landmark but not the sole achievement, his work in Damascus was more limited, even if coming back to Syria was a return to his beginnings. Even more than Lebanon, Syria had experienced strong political transformations in the recent years. Between 1958 and 1961, Syria and Egypt had merged in the United Arab Republic, with Gamal Abdel Nasser for President. The Syrian administration experienced major changes and in many cases was reshaped according to the Egyptian model. It was also the case for the administration of planning. Before 1958, the planning department at the ministry of public works used to be called *tajmil al-mudun*, which means 'embellishment of the cities which derived from the French influence in Syria (by 1924, a French law had made compulsory for all French cities more than 10,000 inhabitants to set up 'plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension'). After 1958, planning depended upon the ministry of rural and municipal affairs and was called *takhtit al-mudun*, a word literally meaning the planning of the cities, already used in Egypt.³⁶

By 1961, a coup ended the Syrian–Egyptian union but the socialist orientation lasted. In 1963, the Ba'ath party had taken the reins and it claimed the modernization of Syria according to socialist and collectivist options. At the time, the Syrian regime developed links with the socialist countries and Bulgarian³⁷ and Polish experts were appointed in various administrations, including the planning one. Greek (Doxiadis) and Italian consultants were also hired for planning the provincial cities of Syria.³⁸ The geopolitical framework resulted in the fact that the Syrians did not rely only on western expertise.

Ecochard's return nevertheless shows that the Syrian authorities were flexible and pragmatic. According to Alexius Shaakar, engineer and later head of the planning administration, Ecochard had heard about the call for tender for planning the provincial cities, and though Damascus was not included in it, he went to the planning administration. His interlocutors, impressed by his knowledge of the city and his previous experience in the country, commissioned him to

develop a master plan. For Ecochard, the return to Damascus was also a fruit of his love for the old city and its monuments he knew better than any other planners, as is clearly explained in the introduction to the master plan. But he never developed relationships with the Syrian officials and heads of administration as strongly as he did in Beirut. Conversely, he worked out the first stage of the project in Paris and paid only a few visits to Syria until its completion.

The elaboration of the master plan of Damascus lasted 4 years (1964–1968) instead of 18 months as initially intended, mainly because the process of discussion and of approval requested long administrative stages that roused Ecochard's ire. In order to placate him, the Syrian administration granted him detailed studies of the road networks scheme.³⁹ One of the major concerns of the master plan was the prospect of a huge increase of population in the 25 following years and the physical growth of the city. The site of Damascus is an oasis at the mouth of the Barada river coming from beyond the mountain of Qassium. The oasis was an important agricultural area adjacent to the city, and a precious landscape. Its preservation from urbanization was a major goal. The master plan recommended extending the city along the mountain east- and westwards and studied carefully the new neighbourhoods. Another important goal of the master plan was the modernization of the major arteries network, with new highways towards Jordan, Lebanon and the North (Aleppo–Baghdad).

But the administration also requested a plan to modernize the inner city from the team, and new streets were drawn. It was particularly the case of the new Ommeyad entrance along the Barada towards Marjeh square and the Thawra (Revolution) street from Hamidiyeh Gate, in front of Salah ed Din Citadel towards Aleppo square, both of which cut through the ancient urban fabric of the neighbourhoods outside the walled city. This major modernization project was a high priority for the administration and the government launched it as soon as 1966, before the approval of the whole master plan. The project had a symbolic meaning, since it linked the Ommeyad Square with Hamidiyeh and Hamidiyeh with the modern city of the 1930–1950s where most State administrations were established.⁴⁰ It also fitted the modern need for opening wide streets for an increasingly car-equipped middle and upper-class, at a time when the traffic was congested in the narrow street network.

If the administration pushed for such a project to be quickly implemented,⁴¹ some of Ecochard's ideas were received with less enthusiasm. It was the case with his projects in the old city. The French planner wanted to uncover the architectural marvels of the ancient city, particularly the old medieval castle, not less beautiful in his eyes than the Louvre in Paris.⁴² He felt the same about the Ommeyad Mosque in front of which he wished to open a new square. He also wanted to excavate the Roman remnants near and underneath Salah ad Din's grave and to create a kind of archaeological garden. This concern was directly dictated by his deep knowledge of the history of the city and of his dealings with the archaeologists at the French Institute 30 years before. More broadly, he advocated the need to open the ancient city to the car, the only way, according to him, to sustain the commerce inside the city and to help restore and improve the dwellings. He therefore proposed to widen a number of streets and to arrange parking places here and around. The Syrian administration did not welcome the excavations projects, at least because of the heavy cost of expropriation. They also refused the clearance of all the wall around the Citadel which would have led to the demolition (of at least parts) of the popular souk Hamidiyeh, the battling heart of the city where hundreds of shopkeepers were working and where every Dimashqi used to shop, but whose architecture Ecochard dismissed.⁴³

The episode of the Damascus master plan reveals the acceptance by the Syrian authorities of the modernist agenda as far as it was related to the modernization of the modern city, its adaptation to the new times, the central role Damascus had to play at the heart of Syria and as a cross-roads of the Arab world. But regarding the ancient city, the Syrian authority did not share the views of the planner. Ecochard's insistence on bringing the Arab monuments or the Roman ruins to the fore was feared to be too expensive or to raise the opposition of the population in the name of a conception of history and of beauty they were far from understanding and sharing.

After the master plan was finished in 1967, before being officially approved in 1968, Syria experienced a new political change. In the aftermath of the 6 days war, a triumvirate led by the Ba'athist Salah ed Din Bitar took power to be, in turn, replaced in 1970, by Hafez al-Assad. The new leader introduced major changes in Syria and he implemented a more pragmatic policy. The 1967 war had created a new situation. A large, unexpected flow of refugees from the Israeli-occupied Golan Heights settled in camps and in informal settlements in various parts of the city. At the same time, Hafez el-Assad intended to strengthen his grip on the society and therefore sought to give satisfaction to the social groups who were supporting the regime, most of all, the armed forces and the civil servants. Some areas initially planned to remain gardens and agricultural areas, like Kafar Soussa, were progressively built over. From 1972 to 1973, Hafez al-Assad called for the implementation of huge housing programs. In the following years, several new towns developments were studied and planned in three locations that Ecochard had not considered for urbanization: in Dummar on the old Beirut road, behind the Jabal Qasium; and in Dimas, on the new highway to Beirut.⁴⁴ Such programs were intended for military men and built by the newly created Institution for Military Construction (Dimas)⁴⁵ or for civil servants or middle categories close to the regime (teachers and engineers) that were allowed to settle in 'cooperatives'. In 1979, at last, UNESCO labelled the walled city of Damascus as a World Heritage site and consequently, this move hampered the modernization projects inside the city, leading to the abandon of the few Ecochard's ideas that the government was still considering, like the widening of some small streets to the traffic, even though some works were carried out until 1983.⁴⁶ The demolition had aroused a new concern for the historic heritage. It led to sharp criticism of Ecochard's views.⁴⁷

Ecochard's intervention in Damascus was the end of an era that had its roots in the colonial period, where Ecochard embodied a grand narrative of planning the capital city according to modern and functional principles, including the upstaging of ancient monuments at the detriment of the old urban fabric. The new regime implemented selected parts of Ecochard's master plan that reinforced the role and the image of the capital of Syria. But they also introduced those ideas which served new needs and new social categories in new places, thus changing the conception of the Damascus agglomeration far from the outcomes Ecochard had foreseen.

Michel Ecochard and the birth of local professional milieus in Lebanon and Syria

Ecochard's legacy is not limited to the iconographic idea of the two cities, or to the conception of a modern and functional planning, or to his help in shaping the laws and administration of planning in both countries (mainly in Lebanon). The French planner was also to a certain extent the mentor of the local planners, most of whom he knew personally and had sometimes trained. But his proselytism about the role of the State, his fighting spirit, as well as his nationality had

aroused critics from local professionals who were also his competitors. The new understanding of heritage appeared as a new line of cleavage with the younger generation. His conception of the planner as the chief of large operations and of small units was also challenged by the rise of a new professional and economical model of the engineering profession in the Middle East, the Arab multidisciplinary consulting firms.

Ecochard, a model for the local planners

In 1943, Ecochard was invited to deliver the inaugural speech at the Académie Libanaise des Beaux-Arts at the launching of the first school of architecture as such in Lebanon and Syria. His lecture was mainly about planning. During this time, he was also invited to several gatherings where he preached for a strong planning policy in Lebanon.⁴⁸ As shown above, he renewed his proselytism at the end of the 1950s. His Lebanese colleagues relied on his fame and authority in order to convince the government of implementing ideas they also shared.⁴⁹

As far as the records show, Ecochard had never before been involved in any teaching of architecture or planning, at least on a regular basis, be it in France or the Middle East. But several of his lectures or papers demonstrated a desire to reach out to the next generation. The journal *Horizons techniques du Moyen Orient*, circulated by the association of the alumni of the Ecole Supérieure d'ingénieurs de Beyrouth (ESIB) published a paper by him in 1961 where he explained his view about planning. Other papers in the same journals were written by some of his collaborators or trainees and had the same pedagogical content. This journal was also read in Syria by former graduates from the ESIB. The discussion in the same journal of the master plan for Beirut and its suburbs evidenced the strong support a lot of the young engineers devoted to him.⁵⁰

In addition, Ecochard had strong ties with some leading characters of the engineering milieu in Beirut, like Amin Bizri or Henri Eddé, who both occupied the position of President of the Order of Engineers and later minister of Public Works. They collaborated with Ecochard for private architecture projects as well as for various planning studies. They belonged to the committee in charge of supervising the master plan of Beirut and to the council that drafted the new planning law in Lebanon.

For the purpose of his studies in Beirut, Ecochard opened offices in both cities where he hired local collaborators. He also had in his staff two Japanese architects and planners, Banshoya and Gono. Both contributed to the Beirut's studies before Banshoya had a leading role in delivering the Damascus plan. He then settled in Syria where he also contributed to studies in Aleppo.⁵¹

The links of Ecochard with the Syrian milieu were less strong. The deep political changes in Syria from the end of the 1950s resulted in the marginalization of the socio-economic elite of the country and possibly, of some of the professional leading characters (like the engineer Philippe Assouad, a former high ranking executive at the ministry of Public works in Damascus who moved to Beirut). Ecochard had few links with the new people in authority, most of whom belonged to a new generation.

Contesting Ecochard

The master plans of Beirut and Damascus were landmark documents in professional milieus, but they aroused some criticism. In the case of Beirut, we have shown several dimensions of the contrasting views. A group of leading engineers, including Farid Trad and Henry Naccache,

criticized some of the choices of Ecochard for the road networks as well as for the density program. Their reflections can be explained by the fact these engineers had previously made alternative proposals that Ecochard did not integrate or even contradict in his master plan.⁵²

The Lebanese professional milieu, even if it shared a lot of Ecochard's ideas, may have regarded him as a competitor taking their place because of his links with the government. It was a time when the Order of Engineers was trying to establish itself against the government. One of its major concerns was to fight the governmental tendency to hire foreign consultants. The Order was defending the market of the Lebanese professionals against the use of foreigners, both on economic and nationalistic grounds, in the context of the Independence years.⁵³

There seems to be no evidence of such contestation of Ecochard's work in Damascus. There, the most contentious issue was the planning of the inherited urban fabric in the old city. In the 1970s, Ecochard's ideas for the historic core of the city were more and more criticized. The UNESCO World Heritage label in 1979 was the result of the mobilization of part of the professional milieu against the modernist ideas of Ecochard, embodied in the creation of the Friends of Damascus Society in 1977. It culminated in a conference held by the Order of Engineers in 1982.⁵⁴

The renewal of the milieus

The 1960s were also the end of an era. The episodes of the master plan of both capital cities must be understood as a sign that the newly independent States in Lebanon and Syria used urban planning as a tool at the service of State building. Therefore, in both countries, new administrations were established that hired engineers and architects coming more and more from local universities.⁵⁵ In Lebanon, the private firms were granted a lot of contracts from the State for various studies. In Syria, the private firms were less numerous but engineers and university professors were also granted some commissions.

In both countries, the administrations were more adequately staffed and new young engineers or architects remained in charge of the planning administration for a longer time. This was so in the case of Alexius Shakar, born 1934 in Syria. Thanks to a grant of the Syrian ministry of work, he studied architecture and city planning from the University of Washington (Seattle) where he graduated in 1958. Immediately hired at the ministry of Rural and Municipal affairs, he became general director (*mudir al'am*) of the planning service in 1964 while only 30 years old. He served in that position until 1983 and was appointed vice-minister of Housing in 1979. One of his first actions, once in office, was to set up an internal memo defining the principles and the rules that the master plans had to follow. It is still in existence today.⁵⁶ In Lebanon, the architect Mitri Nammar (1967–1973) and then the engineer Mohammed Fawaz (1973–1992) served as heads of the planning directorate and their action was similar to that of Shakar.⁵⁷ With their team, and thanks to their long spell in charge, they have played a crucial role in establishing the planning administration and practices. They have been at the interface between the foreign and private planners, limiting the direct and personal links of these with the politicians, as used to be the case before. The role of these foreign consultants thus diminished.

New local professional models were emerging, challenging the socio-economical organization of the built environment. In Lebanon, the small consulting firms dominated the market but new multidisciplinary consulting firms were rising. Dar al Handasah, Associated Consulting Engineers, Khatib and Alami were some of them, based on new strategies and relying on foreign

Arab markets. Their founders were mostly trained in American universities (particularly, the American University of Beirut) and they reproduced the American model of large consulting firms.⁵⁸ The itinerary of the Palestinian and American educated Saba Shiber is very illustrative of the new trend.⁵⁹ Until the civil war, they played a limited role in Lebanon, where the French influence in planning remained very strong. In the 1970s, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne, a French leading public town planning agency, gained several consultancies in Beirut. In 1977, Atelier Parisien d'Urbanisme, another French public planning firm, was in charge of the master plan of Beirut's city centre. But Dar al Handasah was for the first time involved in the studies.⁶⁰

In Damascus, interestingly, the three firms hired for the new towns on Jabal Qassium and still involved with it at the end of the 1970s, were the Lebanese Dar al Handasah, an English firm, Shatland and Cox, and an American firm, PADCO, while the French were ruled out.⁶¹ The creation of the Studies and Consulting Company in (SCC) 1981 was the next step in the transformation of the Syrian planning landscape. It was established as a multidisciplinary public firm and produced plenty of studies for the Syrian administration. Its staff consisted mostly of Syrian engineers. An important number of them had been trained in Socialist countries. Experts from Poland, Russia and Bulgaria worked in the SCC during the 1980s.⁶² This was clearly in continuity with the Bulgarian and Polish experts involved in Syrian planning from the mid-1950s. But the foreign experts were now only a minority in a 'syrianised' environment.

Conclusion: a contrasting and paradoxical legacy

Ecochard was not a bad architect⁶³, but he himself used to say that he was aware his architectural work was less striking than his planning ideas.⁶⁴ Ecochard's first planning experiments in Syria, Lebanon and Morocco, in contrast to Prost or Agache work in the French colonies have not been conceptualized as a 'banc d'essai' for the French planning.

But one must recognize the legacy of Ecochard as a planner for the Third World. Inspired by the modernist agenda of the CIAM, he attempted to apply it and then adjusted it, for the situation of the Third World countries. Three of his main principles can be highlighted. First, town planning is the thing of the State and needs strong public bodies in order to crush the speculation and achieve modernisation projects as conceived by the planner. Second, planning in Third World countries has to develop new tools for housing the poor. Ecochard's Moroccan views on this would be later applied in Senegal. But strangely, Ecochard did not praise or attempt to use his ideas for housing the poor in Lebanon or Syria, despite the fact that he noticed the beginning of slums developing in both countries. Instead, he promoted CIAM like neighbourhoods (like in Mezzeh and in Damascus). The third principle deals with planning in Islamic cities, and it is mainly illustrated in his Damascene work, but could also be showed in Iran (Meshed). In such places, the planner had to reconcile the necessity of modernity with the preservation of heritage. By focusing more on monuments, in his own plans this principle had been at the expense of the traditional urban fabric.

It is interesting to examine the contrasting fates of Ecochard in Lebanon and Syria. In Lebanon, where only few of his planning ideas have been implemented, Ecochard's ideas represented for a long time a reference point of good practice. This was because of his praise of the strong role of the State and also because, at least until the 1986 Institut d'Aménagement

et d'Urbanisme de la région Ile-de-France Metropolitan Beirut Master plan, no other planning conception was available.

In Damascus, the modernist and functionalist ideas of Ecochard were easily accepted. The State was strong enough to implement infrastructures and carry out large housing projects. Ecochard's legacy is much more about his contested vision of the heritage, which privileged the Islamic monuments and the Roman heritage over the vernacular urban fabric. In the city he so much cherished, Ecochard soon appeared to be the gravedigger of heritage in the eyes of a new generation of planners, architects and citizens.

Ecochard's last commissions in the 1960s in Lebanon and Syria illustrate a change in planning history. It seems that both of his master plans represented the last episodes of the grand conception of comprehensive planning, with a foreign chief planner drawing the future on a blank sheet according to his personal understanding of a particular city combined with functionalist principles, and claiming strong implementation power from the State and its administration. These modernist ideas coupled with a personal vision were widely accepted and retained for many years by the increasingly structured national milieus of planners in each country. The rise of the planning bureaucracy in both Beirut and Damascus, the empowerment of the local professionals in the public and the private sectors, the new models of the milieu are new parameters and objects for urban historians in such countries. Understanding the circulation and the dissemination of planning paradigms can definitely not be undertaken without taking into account such a turn.

Notes on contributor

Eric Verdeil is an urban geographer. He has a PhD from Paris 1-Panthéon Sorbonne University. After having lived and researched in Beirut, as a fellow of the Institut français du Proche-Orient, he moved to Lyon where he is now a Research Fellow of the Centre National de Recherche Scientifique. He teaches at the Institut d'urbanisme de Lyon. His books include *Atlas du Liban. Territoires et société* (IFPO, 2007), and with Taoufik Souami, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée* (Economica-Anthropos, 2006). His latest book *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plan (1946–1975)* (IFPO, 2009) was reviewed in *Planning Perspectives* 26. 4. 681–2.

Notes

1. See J.L. Cohen and M. Eleb, *Casablanca. Mythes et figures d'une aventure urbaine* (Paris: Hazan, 1998) (translated into *Casablanca: Colonial Myths and Architectural Ventures* (New York: Monacelli Press, 2002)); J.L. Cohen, 'Michel Ecochard (1905–1985)', in *Dictionnaire des orientalistes de langue française*, ed. F. Pouillon (Paris: Karthala, 2008), 346–8; P. Rabinow, *French Modern. Forms and Norms of the Social Environment* (Berkeley, CA: Berkeley University Press, 1989); F. Friès, 'Les Plans d'Alep et de Damas, un banc d'essai pour l'urbanisme des Frères Danger (1931–1937)', *Revue Du Monde Musulman Et De La Méditerranée* 73 (1994): 311–25, doi: 10.3406/remmm.1994.1684; M. Ghorayeb, 'L'urbanisme de la ville de Beyrouth sous le Mandat français', *Revue Du Monde Musulman Et De La Méditerranée* 73 (1994): 327–39, doi: 10.3406/remmm.1994.1685.
2. M. Ghorayeb, 'Au croisement des cultures urbaines. L'œuvre de Michel Écochard', *Maghreb Machrek Monde Arabe* 143 (1994): 162–73; M. Ghorayeb, 'The Work and Influence of Michel Ecochard in Lebanon', in *Projecting Beirut. Episodes in the Construction and Reconstruction of a Modern City*, ed. P. Rowe and H. Sarkis (Munich, New York: Prestel Verlag, 1998), 106–21.
3. N. de Mazieres, 'Homage', *Environmental Design: Journal of the Islamic Environmental Design Research Centre* 1 (1985): 22–5.

4. A.D. King, *Colonial Urban Development: Culture, Social Power, Environment* (London: Routledge, 2007, 1st ed. 1976); P. Rabinow, *French Modern. Forms and Norms of the Social Environment*; G. Wright, *The Politics of Design in French Colonial Urbanism* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991).
5. P. Rabinow, *French Modern. Forms and Norms of the Social Environment*; H. Vacher, *Projection coloniale et ville rationalisée: le rôle de l'espace colonial dans la constitution de l'urbanisme en France, 1900–1931* (Aalborg: Aalborg University Press, 1997).
6. M. Marié, *Les terres et les mots* (Paris: Méridiens Klincksiek, 1989).
7. J.-C. Frédenucci, 'L'entregent colonial des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans l'urbanisme des années 1950–1970', *Vingtième Siècle* 79 (2003): 81–93.
8. S.F. Ward, *Planning the Twentieth Century Metropolis. The Advanced Capitalist World* (Chichester: Wiley Academics, 2002), 395–409.
9. See, for instance, the theoritization of the self-help by Turner: R. Harris Richard, 'Double Irony: the Originality and Influence of John F.C. Turner', *Habitat International* 27 (2003), 245–69.
10. R. Bromley, 'Towards Global Human Settlements: Constantinos Doxiadis as Entrepreneur, Coalition-BUILDER and Visionary', in *Urbanism: Imported or Exported. Foreign Plans and Native Aspirations*, ed. J. Nasr and M. Volait (Chichester: Wiley Academics, 2003), 316–40.
11. J. Nasr and M. Volait, eds., *Urbanism: Imported or Exported. Foreign Plans and Native Aspirations* (Chichester: Wiley Academics, 2003).
12. B. Sanyal, ed., *Comparative Planning Cultures* (London, New York: Routledge, 2005).
13. R. Cowherd, 'Do Planning Cultures Matter? Dutch and American Models in Indonesian Urban Transformations', in *Comparative Planning Cultures*, ed. B. Sanyal (London, New York: Routledge, 2005), 165–92.
14. T. Souami and E. Verdeil, *Concevoir et gérer les villes. Milieux d'urbanistes du sud de la Méditerranée* (Paris: Anthropos-Economica, 2006).
15. J. Tabet, 'Damas, Beyrouth, Regards Croisés', in *Damas, miroir brisé d'un Orient arabe*, ed. A.M. Bianquis (Paris: Autrement, 1992), 136–45; C. Eddé, *Beyrouth: Naissance d'une capitale: 1918–1924* (Arles: Actes Sud, 2009); F. Friès, 'Damas (1860–1946). La Mise en place de la ville moderne. Des règlements au plan' (PhD diss, Université Paris VIII – Institut français d'urbanisme, 2000).
16. The main archives and documentation centres have been, in Lebanon, the documentation centre of the Center for Reconstruction and Development (library of the former Planning Ministry), the library of the Order of Engineers of Beirut, the library of the Institut français du Proche-Orient and the private offices of several Lebanese architects; in Damascus, the library of the Institut français du Proche-Orient (Atelier Vieux Damas); in France, Institut français d'architecture (now Cité de l'architecture et du Patrimoine), Centre d'archives d'architecture du XXe s. and the documentation center of the Housing Ministry (CDU-ISTED, Paris La Défense).
17. M. el Kallaa, *Damas et le temps d'Ecochard. Les temps de l'urbanisme, enquêtes d'histoire orale*. Unpublished report (Marne-la-Vallée: Institut français d'urbanisme, Laboratoire Théories des mutations urbaines, 1993); M. Ghorayeb, *Recherche sur les transferts à l'étranger et modalités de retour des théories et des pratiques urbanistiques; le cas ECOCHARD* (Marne-la-Vallée: Laboratoire TMU, URA-CNRS 1244, December 1993).
18. I thank Roula Khater who helped in arranging and translating two of these interviews in Damascus in April 2008.
19. V. Bradel Vincent, *Michel Écochard (1905–1985), roneo* (Paris: Bureau de la recherche architectural/Institut français d'architecture, 1986); M. Ghorayeb, 'Au croisement des cultures urbaines. L'œuvre de Michel Écochard', *Maghreb Machrek Monde Arabe*.
20. F. Friès Franck, 'Les plans 'Alep et de Damas, un banc d'essai pour l'urbanisme des frères Danger (1931–1937)', *Revue du monde musulman et de la Méditerranée* 73–74 (1996): 311–26.
21. H. Zeifa, 'Les élites techniques locales durant le Mandat français en Syrie (1920–1945)', in *Les mandats français et anglais dans une perspective comparative*, ed. N. Meouchy and P. Sluglett (Leyden: Brill, 2003), 497–536.

22. M. Ghorayeb, *Recherche sur les transferts à l'étranger et modalités de retour des théories et des pratiques urbanistiques; le cas ECOCHARD*.
23. M. Ghorayeb, 'The Work and Influence of Michel Ecochard in Lebanon'.
24. V. Bradel Vincent, *Michel Écochard (1905–1985)*; M. Dion, 'Michel Ecochard (1905–1985)', notice biographique, extracted from M. Dion, *Notices biographiques d'architectes français* (Paris: Ifa/Archives d'architecture du XXe siècle, 1991), 2 vol., http://archiwebture.citechailot.fr/.../FRAPN02_ECOMI_REPERAGE.pdf; J.-L. Cohen and M. Eleb, *Casablanca, mythes et figures d'une aventure urbaine*; M. Ecochard, *Casablanca, le roman d'une ville* (Paris: Edition de Paris, 1955).
25. J.-L. Cohen and M. Eleb, *Casablanca, mythes et figures d'une aventure urbaine*; T. Avermaete, 'Framing the Afropolis. Michel Ecochard and the African City for the Greatest Number', in *L'Afrique, c'est chic: Architectuur en planning in Afrika 1950–1970 – Architecture and planning in Africa 1950–1970* (Rotterdam: NAI Uitgevers Pub.-OASE no. 82, 2010), 77–101.
26. For a full bibliography, see M. Dion, *Notices biographiques d'architectes français*.
27. S. Abdulac, 'Damas: les années Ecochard (1932–1982)', *Cahiers de la recherche architecturale* 11 (1982): 32–44.
28. M. Ghorayeb, 'L'intervention de Michel Écochard: projets et réalisations', in *Madina, cité du monde*, special issue on Saïda, (Paris: Association Madina-Cité du Monde, 1997), 71–81.
29. M. Ghorayeb, 'The Work and Influence of Michel Ecochard in Lebanon'.
30. H. Sarkis, *Circa 1958: Lebanon in the Pictures and Plans of Constantinos Doxiadis* (Beirut: Dar An-Nahar, 2003); E. Verdeil, 'Politics, Ideologies and Professional Interests: Foreign Versus Local Experts in Lebanon During the Mandate of Fouad Chehab', in *Imported or Exported Urbanism?*, ed. J. Nasr and M. Volait (Chichester: Wiley, 2003), 290–315.
31. I. L. Gendzier, *Notes From the Minefield: United States Intervention in Lebanon and the Middle East, 1945–1958* (New York: Columbia University Press, 1997).
32. 'Il y a vingt ans que je pense au problème de Beyrouth, je crois que sur un certain nombre de points, le temps ne m'a pas donné tort et je suis heureux si la patience que j'aurais mise au service de cette ville pouvait, grâce à votre aide, donner quelques résultats' (Letter from M. Ecochard to C. Moharram, technical advisor of F. Chehab, President of the Republic of Lebanon, on the 28 April 1961 (IFA-Fonds Ecochard box 32). (I have been thinking about the problem of Beirut for 20 years, I believe that for a certain number of points, time has not proved me wrong and I am happy if the patience I have dedicated to the service of this city could, thanks to your help, give some results.)
33. Ministère du Plan, *Etudes préliminaires du plan directeur de Beyrouth et de sa banlieue*, par Ecochard, Sérof, Bانشويا Tager, suivant les directives et sous le contrôle de la Commission de Beyrouth et sa banlieue, vol. Projets, roneo., n.d. [1963].
34. See E. Verdeil, *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1946–1975)* (Beirut: Presses de l'IFPO, 2010). For instance, the Floor area ratios in the 'Zone des collines' rose by 50%, in the Choueifate area by 20%, in the existing villages by 25% and in the mixed zone of the existing agglomeration, by 65%.
35. E. Verdeil, *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1946–1975)*.
36. E. Verdeil and E. Longuenesse, 'Traductions en arabe des termes urbanisme et town planning (Liban-Syrie-Egypte)' in *Langages techniques et spécialisés de l'urbain*, ed. Coudroy de Lille Laurent, Ratouis Olivier (Paris: Editions de l'UNESCO-EHESS, forthcoming).
37. In 1957, Morozov, a Bulgarian planner, drafted a master plan for Damascus. It was not approved. It would have led to wide destructions in the historic core through the opening of streets between the Citadel toward the Central Bank. Several interviewees recalled that episode (Interview with Jabbour, 2008 and with Shakar, 2009). See also G. Degeorge, *Damas des ottomans à nos jours* (Paris: L'Harmattan, 1994), 197.
38. Interview with Alexius Shakar, former head of the planning administration in Syria, July 28, 2009, Montreal.
39. Interview of Saadallah Jabbour, Damascus, April 25, 2008.
40. J.-C. David 'Alep, Damas: la fonction de capitale comme facteur de transformation de la ville', *Bulletin de la Société de géographie du Languedoc* 30 (1986): 369–85.
41. Interview of Saadallah Jabbour, Damascus, April 25, 2008.

42. 'Il faudra que les habitants de Damas se rendent compte qu'une citadelle de Salah ed Din comme celle de Damas vaut bien un Louvre de Paris et qu'elle doit, tout aussi bien que la grande mosquée ou les parfaits monuments Ayoubites du quartier El-Akrad, servir à la mise en valeur de la ville en rentrant dans la vie propre de Damas non comme des pièces archéologiques mais comme une partie toujours vivante de la Nation', M. Ecochard and G. Banshoya, *Plan directeur de Damas. Rapport justificatif*, 1968, Préambule. (The inhabitants of Damascus will have to realize that a Salah ed Din citadel like the one of Damascus is worth a Louvre in Paris and must help, exactly like the Great Mosque or the perfect Ayoubid monuments from the neighborhood Al-Akrad, develop the city by entering the proper life of Damascus not like archeological pieces but like a still vivid part of the Nation.)
43. S. Abdulac, 'Damas: les années Ecochard (1932–1982)', *Cahiers de la recherche architecturale* 11 (1982): 32–44.
44. See C. Chaline, 'Damas ou les ambigüités de la planification urbaine', in *La grande ville, enjeu du XXI siècle*, ed. J. Beaujeu-Garnier and B. Dézert (Paris: PUF, 1989), 243–54; I. Labeyrie and M. Dummi, 'Dummar, cité satellite de Damas: les conditions de réalisation contemporaine', *Les cahiers de la recherche architecturale*, no. 10–11 (1982), 140–49. And interview with Hicham el Sati, Damascus, April 24, 2008.
45. G. Degeorge, *Damas des ottomans à nos jours*.
46. Ibid.
47. M. el Kallaa, *Damas et le temps d'Ecochard. Les temps de l'urbanisme, enquêtes d'histoire orale*.
48. M. Ghorayeb, *Recherche sur les transferts à l'étranger et modalités de retour des théories et des pratiques urbanistiques; le cas ECOCHARD*.
49. E. Verdeil, 'Politics, Ideologies and Professional Interests: Foreign Versus Local Experts in Lebanon During the Mandate of Fouad Chehab'.
50. M. Ecochard, 'L'urbanisme', *Horizons Techniques du Moyen-Orient* 2 (1963), 1–5; J. Eddé and G. Attara, 'Que faut-il penser du plan directeur des banlieues de Beyrouth', *Horizons Techniques du Moyen-Orient* 5 (1965), 20–3.
51. Interview with Jean-Claude David, February 20, 2008, Lyon.
52. F. Trad, 'Réseau des grandes voies de circulation à Beyrouth et dans sa banlieue. Considérations critiques', *Al Mouhandess* 3 (1964), 24–31. For further analysis of that debate, see E. Verdeil, 'Politics, Ideologies and Professional Interests: Foreign Versus Local Experts in Lebanon During the Mandate of Fouad Chehab'.
53. See *L'Orient*, the June 2, 8, 11, 16 and 23, 1964; Also, in the journal of the Order of engineers of Beirut: *Al Mouhandess* 1 (November 1963), 40–5; 4 (April 1965), 1 ('editorial'); 6 (January 1966), 1 ('editorial'), 'Les nouvelles de l'Ordre', 8 (December 1966), 22; 10 (December 1967), 1 (editorial on the consulting engineer); 13 (December 1968), 1 ('editorial'); 16 (October 1969), 11.
54. C. Salamandra, *A New Old Damascus: Authenticity and Distinction in Urban Syria*, Indiana Series in Middle East Studies (Indianapolis, IN: Indiana University Press, 2004); M. el Kallaa, *Damas et le temps d'Ecochard. Les temps de l'urbanisme, enquêtes d'histoire orale*.
55. E. Longuenesse, ed., *Bâtisseurs et bureaucrates, Ingénieurs et Société au Maghreb et au Moyen-Orient* (Lyon: Maison de l'Orient Méditerranéen, coll. 'Etudes sur le Monde Arabe', no. 4, 1990).
56. Interview with Alexius Shakar, the July 28, 2009, Montreal.
57. See Note 35.
58. E. Verdeil, 'State Development Policy and Specialised Engineers. The Case of Urban Planners in Post-war Lebanon', *Savoir Travail Société / Knowledge Work Society* 5, 1 (2008), 29–51 (available on internet: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00261163/fr/>).
59. J. Nasr, 'Saba Shiber, 'Mr. Arab Planner'. Parcours professionnel d'un urbaniste au Moyen-Orient', *Géocarrefour* 80, no. 3 (2005): 197–206.
60. J. Nasr and É. Verdeil, 'The Reconstructions of Beirut', in *The City in the Islamic World*, ed. S. K. Jayyusi and others (Leiden: Brill, 2008), 1116–41.
61. See Direction des relations économiques extérieures – Agence de coopération technique industrielle et économique, service de coopération technique du ministère de l'Équipement, *Mission d'urbanisme en Syrie, Damas-Dimas*, Michel Lanthonie, Architecte DESA, du 6 au 17 octobre 1976. Document consulted at the library of ISTED, Paris La Défense. PADCO was at the same time the consultant

- hired by the Egyptian government to set up a national urban planning strategy, which was released in 1982 (M. Volait, 'Les premiers pas de la profession d'urbaniste en Egypte: repères sur la constitution d'un champ de pratique professionnelles', *Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud Méditerranéen*, ed. T. Souami, vol. 2, Analyse par pays, Programme de recherche urbain, Marne-la-Vallée, LTMU-Institut français d'urbanisme, 2004, 47–69, http://www.gemdev.org/prud/rapports/rapport16_2.pdf).
62. E. Longuenesse, 'L'exercice de l'urbanisme en Syrie', in *Concevoir et gérer les villes. Milieux urbanistiques au Sud de la Méditerranée*, ed. T. Souami and E. Verdeil Eric (Paris: Anthropos-Economica, 2006), 172–3.
 63. See, for instance, the rather laudatory remarks about his work as an architect in Lebanon: J. Tabet et al., *Beyrouth* (Paris: Institut français d'architecture, 2001).
 64. 'Je suis assez lucide pour savoir que je n'ai rien apporté à l'architecture moderne' (I am lucid enough to know that I have not brought anything to modern architecture.) Quotation without date nor place, in M. Dion, *Notices biographiques d'architectes français*.

La gouvernance territoriale et les services urbains dans le monde arabe

Les travaux regroupés dans cette section sont représentatifs du virage de mes recherches vers les services urbains en réforme, à partir de deux entrées. La première est la nature des réformes en question, prise entre logique de libéralisation (partenariat public-privé) et injonction au développement urbain durable. La seconde est la manière dont ces réformes se territorialisent, transforment les territoires gestionnaires et recomposent les sociétés urbaines, entre fragmentation et cohésion accrue. Cet ensemble de travaux s'inscrit dans la lignée des recherches menées au LATTs par l'équipe d'Olivier Coutard et de Sylvie Jaglin, et s'est développé grâce à la collaboration avec Franck Scherrer. Une des caractéristiques de ces travaux est de concerner à la fois l'eau, l'électricité, les déchets et même (dans d'autres textes non présentés ici) les transports collectifs. Si le Liban une fois de plus, a la part belle, ces recherches témoignent aussi d'un élargissement, notamment sur le terrain tunisien, et au-delà, à travers le numéro de *Géocarrefour* sur cette thématique, d'autres pays de la région.

Les deux articles libanais se répondent en quelque sorte. Le premier faisait un bilan du cycle de la reconstruction, à l'échelle du pays et en notait les limites flagrantes. Toutefois, il observait aussi la permanence de la référence au service public universel comme horizon d'action. En pratique toutefois, les dysfonctionnements observés, et les pratiques alternatives qu'il suscitait, et les projets d'inspiration néolibérale, produisaient une fragmentation des territoires gestionnaires mettant en cause cette aspiration à une gestion moderne et uniformisée. Le deuxième article, centré sur Beyrouth, reprend la question cinq ans après, alors que le Liban est empêtré dans un cycle de violence et que son Etat a de nouveau pratiquement sombré. Centré sur les logiques territoriales des réformes, l'article critique la thèse de Dominique Lorrain sur le gouvernement urbain par les réseaux : à Beyrouth, même la nécessité de faire fonctionner les infrastructures essentielle ne parvient pas à susciter des accords politiques.

L'introduction du numéro thématique consacrée à la question des services urbains en réforme dans les villes du monde arabe permet une vue comparative par rapport aux évolutions d'autres régions du monde. Il propose d'une part une quantification du mouvement de libéralisation, qui permet d'en relativiser le poids. D'autre part, à travers une lecture transversale des articles du numéro, le texte souligne d'abord que d'autres types de réformes que les partenariats avec le privé doivent être pris en compte, en particulier les réformes de type dé/re-centralisation, et donc ensuite que la dimension territoriale est bien au cœur de ces réformes.

L'article sur les citernes d'eau de pluie à Sfax souligne le poids des principes d'action du gestionnaire public du réseau, la SONEDE, pour qui l'extension du réseau moderne et sa logique nationale prime sur la reconnaissance d'une pratique populaire, régionalement située, en accord avec les logiques du développement durable. Ce dernier ne semble pas compatible avec une approche centralisée. L'intuition contenue dans cet article ne sera pas développée sur cet objet (la collecte d'eau de pluie) mais sera ré-abordée par la suite à travers les énergies renouvelables.

GESTION PUBLIQUE DE L'EAU POTABLE, DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ET MAJEL-S (CITERNES D'EAU POUR L'EAU DE PLUIE) À SFAX EN TUNISIE

Ali Bennasr et Éric Verdeil

Métropolis | Flux

2009/2 - n° 76-77
pages 38 à 50

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-flux-2009-2-page-38.htm>

Pour citer cet article :

Bennasr Ali et Verdeil Éric, « Gestion publique de l'eau potable, développement urbain durable et Majel-s (citerne d'eau pour l'eau de pluie) à Sfax en Tunisie », *Flux*, 2009/2 n° 76-77, p. 38-50.

Distribution électronique Cairn.info pour Métropolis.

© Métropolis. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Gestion publique de l'eau potable, développement urbain durable et Majel-s (citernes d'eau pour l'eau de pluie) à Sfax en Tunisie

Ali Bennasr & Éric Verdeil

La problématique du développement urbain durable conduit à un questionnement sur la réorganisation des services en réseau voire à leur mise en cause au profit de solutions et dispositifs décentralisés, de circuits courts ou de logiques d'autonomie. Ces questions se posent différemment dans les pays du Sud, à forte croissance démographique et urbaine, que dans les pays du Nord. En effet, le fonctionnement des services de base en réseau y apparaît souvent fort insatisfaisant et a d'ailleurs été analysé à travers les notions de non-branchement, de débranchement ou de mal branchement (Jaglin, 2004). Du reste, l'analyse empirique montre bien que se substituent ou s'articulent, de manière complémentaire, d'autres dispositifs de fourniture du service, en général sous normés, par des prestataires alternatifs, souvent informels, et opérant soit hors réseau, soit dans le cadre de mini-réseaux. Ainsi, dans le domaine de l'eau potable en est-il du recours à l'achat d'eau en bouteille, de la collecte des eaux de pluie, ou du branchement à un réseau basique alimenté à partir d'un forage local.

Ces systèmes longtemps considérés comme provisoires, dans l'attente d'une mise à niveau et / ou d'une extension du réseau public, s'inscrivent en réalité dans la longue durée, pour ne pas parler de durabilité qui induirait une confusion avec la logique et les préconisations du développement durable, notamment à cause d'une qualité de service inférieure et d'un coût réputé plus onéreux. Quoique, justement, des travaux récents sur l'alimentation en eau potable dans des quartiers de New Delhi en Inde tendent à modifier notre regard. Dans cette ville, les performances du réseau public d'alimentation en eau potable sont notoirement très faibles et n'assurent qu'une desserte intermittente. Dans le cas étudié, une série d'aménage-

ments et de dispositifs à l'échelle d'immeubles ou de groupes d'immeubles (habités par des classes moyennes), tels que l'alimentation et le filtrage à partir de forages ou le recueil des eaux de pluie, soutient ou pourrait soutenir, moyennant de petites améliorations et une reconnaissance et une promotion officielles, la comparaison en termes de qualité de service et de coût avec le réseau public (Maria, 2008). Ainsi, la question de l'articulation entre le réseau centralisé et des dispositifs autonomes ou décentralisés, semi-collectifs, paraît-elle pertinente et susceptible de s'intégrer dans une politique de développement urbain durable. Quelles sont les conditions de possibilité d'une telle articulation? La faiblesse des performances du réseau n'est-elle pas, paradoxalement, ce qui permet cette articulation? Inversement, l'application des principes du développement durable ne constitue-t-elle pas un risque pour le réseau?

Nous proposons ici de procéder à l'examen du cas tunisien, et en particulier de dispositifs autonomes observés à Sfax, la deuxième ville du pays, pour nourrir la discussion. Au contraire de nombre de ses voisins immédiats et d'autres pays comparables, les services de base en réseau (eau, électricité et à un degré moindre, assainissement) se distinguent par des performances tout à fait honorables. Fruit d'une implication soutenue des pouvoirs publics dans le long terme, le développement de ces services en réseau traduit leur souci d'une intégration sociale et politique des populations pauvres, en milieu urbain et, aujourd'hui, en milieu rural. Par ce fait même, la diversité des dispositifs alternatifs ou complémentaires destinés à pallier les dysfonctionnements des opérateurs publics est bien moindre en Tunisie qu'ailleurs.

Par ailleurs, ce bon élève dans la fourniture de services publics fait également figure de pionnier par ses initiatives en faveur de la maîtrise de la consommation d'eau (Treyer, 2002). En effet, confrontée à un climat de type méditerranéen, tendant vers l'aride dans le sud du pays, la Tunisie dispose des ressources en eau parmi les plus faibles au monde. Or, sa croissance démographique, quoique ralentie, est encore vive. Même si l'effort d'économie d'eau porte en premier lieu sur la consommation agricole, la consommation d'eau urbaine fait également l'objet de différentes mesures en vue de sa réduction, à l'initiative de l'opérateur. L'un des instruments privilégiés de cette politique est la politique tarifaire qui doit cependant concilier l'impératif d'économie d'eau – aux effets d'ores et déjà sensibles – à l'impératif social d'une desserte universelle et de qualité, sans remettre en cause les équilibres financiers de l'opérateur public, la SONEDE. On peut faire l'hypothèse que ces évolutions sont prémonitoires de mutations qui affecteront prochainement d'autres grandes villes dans des contextes sociaux similaires à celui de la Tunisie.

Un zoom sur le cas de Sfax met en évidence des pratiques citadines complémentaires de l'approvisionnement par le réseau, notamment le recueil des eaux de pluie dans des réservoirs souterrains appelés localement *majels*. Ces pratiques sont sinon méconnues, du moins négligées par les autorités alors même qu'elles s'expriment à grande échelle et qu'elles paraissent susceptibles de constituer un complément de la stratégie de développement durable dans le domaine de l'approvisionnement en eau. En examinant ces pratiques, nous réfléchissons sur leur articulation avec le fonctionnement du réseau (1).

LES RÉUSSITES D'UN SYSTÈME PUBLIC DE GESTION DE L'EAU POTABLE

Le système tunisien d'approvisionnement en eau potable se distingue par une double originalité. À la différence de ces voisins marocains (Miras, Le Tellier, 2005) ou algériens, qui se sont tournés vers des opérateurs privés, en Tunisie c'est une société publique, la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE), qui continue d'assurer ce service dans les villes et dans une partie de l'espace rural. Il est vrai que cette originalité doit être relativisée à l'échelle de l'Afrique, notamment francophone, où de nombreux pays connaissent un fonctionnement similaire (Jaglin, 2005). La deuxième originalité consiste dans les bonnes performances de l'approvisionnement en eau potable, et ce, alors même que, avec des réserves poten-

tielles de 460 m³/habitant/an, la Tunisie fait partie du groupe des pays les plus pauvres en eau dans le monde. En effet, le pays parvient à assurer un accès très large à une eau potable de qualité, tout en assurant la continuité d'un service où les coupures d'eau relèvent de l'exceptionnel.

La décennie 1960 a été marquée en Tunisie par la mise en place de sociétés publiques dans le but de contrôler, de centraliser et d'organiser le secteur des services publics; plusieurs ont vu le jour dont la SONEDE, établissement public à caractère commercial doté de l'autonomie financière. La mission de la SONEDE, née en 1968 (2), consistait en l'exploitation, l'entretien et le renouvellement des installations de captage, de traitement, de transport et de distribution de l'eau sur l'ensemble du territoire national.

Pour réaliser ses objectifs de l'accès pour tous à l'eau potable, la Tunisie a adopté une politique de mobilisation de ses ressources hydrauliques à travers la mise en place de barrages, de lacs collinaires et de forages. Des transferts d'eau sur de longues distances, acheminant les eaux du Nord vers le littoral urbain et touristique ont été réalisés. C'est l'État qui a pris en charge les grandes infrastructures hydrauliques (construction des barrages et bassins de rétention, mise en place des forages profonds...).

**Tableau 1. Eau potable:
production, vente, nombre d'abonnés**

Années	1994	1998	2002	2006
Abonnés (milliers)	1187	1419	1706	1987
Eau produite (million m ³)	323,3	327,2	373,4	439,2
Eau vendue en million m ³	237	255	298	337,2
Population desservie (milliers)	6560	7201	7760	10177
Eau vendue / Abonnés (m ³ /hab.)	199,7	179,7	174,7	169,7
Population / Abonnés (habitants)	5,5	5,1	4,5	5,1

Source: SONEDE, 2007.

Depuis l'indépendance en 1956, l'accès à l'eau potable figurait au centre des politiques publiques dans les villes comme dans les campagnes. Les services d'eau et d'électricité ont été parmi les outils majeurs de la légitimation sociale et politique de l'État. En 2006, le taux de raccordement à l'eau potable se monte à 96% au niveau national, et atteint 100% en milieu urbain et 90,6 en milieu rural (3). Dans les villes, la politique d'équipement des quartiers non réglementaires en électricité et en eau potable est particulièrement notable.

La politique d'intégration par les services a même, à certains égards, contribué au développement de cet habitat. Ainsi, les acteurs du secteur non réglementaire (propriétaires fonciers et promoteurs) ont commencé à morceler les terrains autour des villes en misant sur l'arrivée des réseaux. Même si le branchement d'eau potable reste tributaire d'une autorisation de bâtir, l'habitat non réglementaire en périphérie bénéficie du raccordement aux réseaux à travers les programmes sociaux et en particulier les projets dits « présidentiels » dont la mise en œuvre est assurée par l'intermédiaire des représentants du pouvoir (gouverneur, délégué du parti) (Legros, 2003). L'intervention de l'acteur public est d'autant plus aisée que les programmes d'action de la SONEDE sont fixés à l'échelon central. Dans l'espace rural, ce sont également des programmes spécifiques qui ont permis l'extension du réseau et l'amélioration du taux de raccordement (Programmes de développement rural, 1973-1984; Programmes de développement rural intégré, 1986-1992; Programmes du Fonds de Solidarité Nationale (FNS 26-26); Programmes Présidentiels).

L'extension très importante du raccordement aux réseaux d'eau potable (et la même chose vaut pour l'électricité) résulte donc d'une combinaison d'un programme volontariste d'intégration des usagers assumé par la SONEDE et bénéficiant de programmes de subventions spécifiques. Cette politique a été suivie à l'encontre des recommandations de la Banque mondiale et sans son soutien après 1985. Elle s'explique par un souci de régulation sociale dans un contexte marqué par des contestations politiques et sociales, d'abord syndicales (1978), populaires (émeutes du pain en 1982) puis islamistes (à partir du milieu des années 1980) (Chabbi, 1999).

Ce développement généreux piloté par l'État n'a pas signifié pour autant un gaspillage des ressources. Il est au contraire allé de pair avec une politique d'économie d'eau (4) touchant tous les secteurs de la consommation: agricole, industriel et

domestique. L'opérateur lui-même a entrepris une rigoureuse gestion de son réseau, de lutte contre les fuites. En 2006 (5), le rendement du réseau d'adduction se situe au niveau de 92% et celui de distribution atteint 84%. D'autre part, depuis les années 1970, l'usage du goutte à goutte dans l'irrigation a été inculqué aux agriculteurs et largement étendu (Gana, el Amrani, 2006), de même que la réutilisation des eaux usées et traitées dans certaines pratiques culturelles (fourrages, terrains de golf...). Les consommateurs domestiques comme les administrations publiques, les lycées, les hôpitaux, les universités, les établissements hôteliers ont été sensibilisés à l'importance de l'économie d'eau. Sur le plan pratique cette sensibilisation s'est traduite par le remplacement des vieilles installations, la mise en place de la robinetterie intelligente, des chasses d'eau économiques dans les toilettes... Des études de la SONEDE ont montré que les gains enregistrés s'élèvent parfois à plus de 40% du volume de consommation (IME, 2002).

L'extension de l'approvisionnement en eau potable, notamment en ville, constitue un objectif clé du régime qui a à cette fin gardé la mainmise sur la gestion du secteur par un opérateur public centralisé, par d'importantes subventions à la construction des infrastructures et au raccordement de la population. Dans le même temps, la maîtrise de la consommation et la préservation de la ressource constituent, pour un pays pauvre en ressources hydriques, une option stratégique qui a conduit à la mise en œuvre d'une exigeante politique d'économie d'eau. Mais ce système arrive aujourd'hui à un tournant qu'exprime l'évolution de la politique tarifaire.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE TARIFAIRE DE L'EAU POTABLE

Les réalisations de la SONEDE tiennent pour une part importante aux financements et subventions apportés par l'État tant dans la construction des infrastructures à l'échelle nationale que dans la généralisation du réseau en ville, notamment dans les quartiers populaires. Mais, comme l'exprime le dixième Plan économique et social (2002-2006), l'État tunisien est amené à limiter son interventionnisme dans la sphère économique, afin de réduire son endettement (République tunisienne *et alii*, 2004). Les entreprises publiques, dont la SONEDE, sont priées d'améliorer leur autofinancement.

Depuis le début des années 1990, la SONEDE a mis en place des mesures visant une plus grande efficacité financière.

Tableau 2. Coût du m³ d'eau produite par la SONEDE (Dinar tunisien)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,379	0,370	0,382	0,460	0,434	0,462	0,462	0,471	0,477	0,505

Source: SONEDE, 2003.

Ainsi, elle recourt désormais au secteur privé pour certaines opérations techniques qui étaient autrefois de son ressort. Aujourd'hui 94% des travaux d'extension et 63% des exécutions des branchements sont sous-traités. De même que plusieurs projets de mise en place de stations de dessalement des eaux de mer sont ouverts à des acteurs privés nationaux et internationaux.

La SONEDE doit cependant faire face à une augmentation structurelle de ses coûts, ce qui implique des évolutions tarifaires. À la phase d'économie d'échelle (1970-2000), matérialisée par l'extension du réseau et l'augmentation du nombre des abonnés en corrélation avec l'évolution de l'urbanisation et des encouragements pour le branchement individuel (6), a succédé une phase de déséconomies d'échelle où les investissements doivent porter de plus en plus sur la réhabilitation des réseaux anciens et sur la recherche de ressources alternatives (dessalement des eaux de mer et des eaux saumâtres). Le taux de croissance du réseau de distribution est passé de 4,5% par an en moyenne entre 1980 et 2000, à moins de 2% depuis cette date. Par ailleurs, le coût moyen du m³ ne cesse d'augmenter en raison des nouvelles charges auxquelles la SONEDE doit faire face (tableau 2).

La politique tarifaire de la SONEDE vise à satisfaire trois exigences. D'une part, le tarif doit garantir l'équilibre financier de l'entreprise, ce qui implique des ajustements réguliers pour refléter la hausse des coûts. Il a ensuite une finalité sociale. La grille tarifaire comprend classiquement plusieurs tranches de consommation où les tranches supérieures permettent une péréquation entre gros et petits consommateurs. Ainsi, les subventions au secteur domestique proviennent principalement des recettes perçues auprès des usagers industriels et touristiques et des gros consommateurs domestiques (+150 m³/trimestre). Enfin, et plus particulièrement ces dernières années, le tarif a aussi pour finalité l'économie d'eau en dissuadant par un prix élevé les fortes consommations. Ces objectifs étant potentiellement contradictoires, des ajustements réguliers sont nécessaires (Limam, 2007).

La SONEDE a entrepris une nouvelle politique tarifaire dont les principaux objectifs affichés sont l'accès des populations

défavorisées à l'eau potable et la sanction des gros consommateurs, en cohérence avec la politique de durabilité de la ressource. Mais ces options risquent de mettre en péril l'équilibre financier de l'entreprise. En effet, les subventions interusages, qui représentent l'un des principes d'équilibre du système, sont *de facto* menacées par l'évolution des consommations.

La tarification repose depuis 1974 sur un système de tranches et de paliers, auquel s'ajoute une redevance fixe en fonction du diamètre de branchement. Ce système n'a cessé d'être complexifié par la multiplication du nombre de tranches et de paliers, à travers sept étapes (Limam, 2007). Jusqu'en 1981, le palier dit social était situé entre 0 et 40 m³ par trimestre, soit 80 litres/habitant/jour, ramené par la suite à 20m³/trimestre. Un second palier de 41 à 70 m³ qui regroupe une majorité de consommateurs, un troisième de 70 à 150 et un dernier de plus de 150 m³ (tableau 3). Les usagers du secteur touristique paient le prix du palier supérieur sur toute leur consommation. Les bornes-fontaines, dont le tarif se situait au niveau de la deuxième tranche à l'origine, sont désormais au niveau tarifaire le plus bas.

La dernière évolution a radicalisé la progressivité du tarif, au nom du reflet nécessaire des coûts de revient, du souci de gérer la demande et de favoriser l'économie d'eau, ainsi que de la volonté de « redressement de la solidarité en vue d'un meilleur ciblage de l'aspect social » (Limam, 2007, p. 5). En clair, depuis 1988, le franchissement du premier palier entraîne l'application du tarif supérieur sur toute la première tranche. La dernière révision a supprimé les paliers à l'intérieur de chaque tranche. Cette tarification pénalise lourdement le dépassement des seuils des différents paliers. Ainsi, un ménage qui consomme 70 m³, paiera 21D (7) (sans compter l'assainissement), un autre ménage qui dépasse ce seuil d'un seul m³ aura sa facture multipliée par 1,85 et paiera 39D.

Du point de vue de l'opérateur, l'intérêt de la réforme est une augmentation des recettes permettant la péréquation avec les petits consommateurs. Les tranches « moyennes » contribuent ainsi davantage à la solidarité. De ce fait, 8,3% des usagers, consommant 46,6% de l'eau, assurent 71,9% des recettes (tableau n°4). Ce constat a fait dire à la SONEDE que 90% des

Tableau 3. Tarification trimestrielle de l'eau potable pour les abonnés domestiques (Dinar tunisien/m³ HT)

Paliers de consommation en 1975	Tarifs en 1975	Paliers de consommation depuis 1981	Tarifs en 1981	Paliers en 1995	Tarifs en 1995	Paliers en 2005	Tarifs en 2005
0-40	0,068	0-20	0,068	0-20	0,115	0-20	0,140
		21-40	0,075	0-40	0,170	0-40	0,240
Plus de 40	0,09	41-70	0,110	41-70	0,338	0-70	0,300
		71 et +	0,150	71-150	0,525	0-150	0,540
				Plus de 150	0,650	Plus de 150	0,840

Source : SONEDE (données reconstituées)

Tableau 4. Structure des abonnés, de la consommation et des recettes de la SONEDE

Tranche m ³ par trimestre	% des abonnés		% de la consommation		% des recettes	
	1984	1990	1984	1990	1984	1990
0-20	39,5	41,1	6,3	9,1	2,0	2,7
21-40	29,3	31,3	13,1	21,7	4,6	11,1
41-70	18,1	19,4	14,5	22,6	7,1	14,3
71-150	9,8	6,8	14,5	14,6	11,8	17,0
> 150	3,3	1,5	51,6	32,0	74,5	54,9
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : SONEDE, repris de Limam, 2007, p. 7.

consommateurs paient l'eau en dessous de son prix de revient (8). La réforme tarifaire incite tous les consommateurs à ajuster leur consommation pour éviter de tomber dans le palier supérieur plus onéreux.

Cette réforme suscite de la part des consommateurs une certaine insatisfaction qui, comme souvent en Tunisie, ne peut s'exprimer ouvertement. Une chronique de presse récente s'en fait pourtant l'écho, d'autant plus significatif (9).

UNE BAISSÉ DE LA CONSOMMATION UNITAIRE

L'application des mesures liées à la gestion de la demande et à l'économie d'eau, et en particulier les conséquences de l'évolution de la politique tarifaire, se traduit par une diminution de

la consommation d'eau des ménages (tableau 5). Les données globales montrent un ralentissement de la croissance de la consommation des abonnés, de 1,3% en moyenne entre 1990 et 2005.

La réduction la plus sensible concerne les abonnés collectifs (bâtiments et établissements publics), signe de l'implication des institutions étatiques dans la politique d'économie d'eau ainsi que de l'incitation financière du tarif.

S'agissant des abonnés domestiques, deux effets contradictoires doivent être pris en compte. D'un côté, la politique de branchement universel à l'eau potable (*cf. infra*) s'est traduite par une hausse de la consommation. De l'autre, la généralisation du branchement individuel a contribué au ralentissement de l'évolution de la consommation. Dans les années 1980, la SONEDE a entrepris une vaste campagne d'incitation aux branchements individuels au détriment des branchements collectifs qui étaient prédominants dans les immeubles et les étages de maison destinés à la location et ce, à travers le paiement échelonné des prix du compteur sur des périodes allant jusqu'à huit ans. Le branchement individuel s'est

Tableau 5. Évolution des consommations unitaires

Consommations moyennes \ Année	1990	2005	% d'évolution annuelle
Domestique (m ³ /an/abonné)	137	125	-0,6%
Collectif (m ³ /an/abonné)	1300	520	-5,9%
Hôtellerie (Litre/jour/lit)	610	490	-1,5%
Tout usage (m ³ /an/abonné)	207	170	-1,3%

Source : SONEDE. Tableau repris de Limam 2007, p.7.

ENCADRÉ 1. BAISSÉ DES CONSOMMATIONS UNITAIRES D'EAU POTABLE DANS LES PAYS DU SUD : LA TUNISIE À L'AVANT-GARDE ?

Les données de la littérature manquent cruellement pour comparer la situation tunisienne à celle d'autres pays. Rappelons que depuis les années 1990, de nombreux pays européens connaissent une baisse des consommations unitaires. À Paris, par exemple, la consommation a baissé de 2,2% en moyenne entre 1991 et 1998 (IME, 2002). Ces évolutions touchent surtout les gros consommateurs, mais pas uniquement. Elles sont attribuables à l'usage de nouvelles technologies moins consommatrices, à l'individualisation des compteurs, à la hausse des prix volumiques et à la diffusion d'une sensibilisation aux économies d'eau.

Certaines indications tendent à suggérer que des pays comparables à la Tunisie du point de vue du niveau de richesse suivent une tendance similaire. Ainsi, au Maroc, plusieurs auteurs signalent une tendance à la baisse de la croissance de la consommation d'eau dans les grandes villes, voire une stagnation (Miras, Le Tellier, 2005 ; Tenneson, Rojat, 2003). Selon Haggi (2006), la dotation brute en milieu urbain à l'échelle nationale est passée de 170 l/hab/j en 1990 à 144 en 1999. Toutefois, les chiffres moyens masquent des tendances divergentes. En effet, l'augmentation des raccordements notamment de ménages pauvres signifie que ces ménages ont de faibles consommations. Inversement, les classes moyennes qui achètent des équipements consommateurs ont des consommations en croissance. La Tunisie, où la généralisation du raccordement est achevée en ville et en bonne voie dans les campagnes, se situe dans une situation intermédiaire.

avéré un outil efficace contre le gaspillage de l'eau jadis observé dans l'habitat collectif suite aux fuites d'eau non réparées. Au total, on constate sur les quinze dernières années une consommation unitaire en diminution régulière (-0,6% par an).

Les baisses de consommation constatées pour les autres catégories d'abonnés résultent pour leur part principalement d'une adaptation à l'évolution de la politique tarifaire. Ainsi, le secteur hôtelier a une consommation en baisse de 1,5% par an entre 1990 et 2005. Les études sur l'élasticité de la demande entreprises par la SONEDE ont montré que le palier supérieur (+ de 150 m³/trimestre) qui regroupe les gros consommateurs domestiques est le plus élastique (IME, 2002 ; Limam, 2007). L'effet de la politique tarifaire suivie est d'inciter les plus gros consommateurs à réduire leur consommation. De fait, le tableau 4 montre que la part des plus gros consommateurs a très fortement diminué, passant entre 1990 et 2005 de 51,6% du volume consommé pour 3,3% des consommateurs à 32% pour 1,5%.

C'est dans cette catégorie d'usagers qu'on trouve les industriels. Selon plusieurs observateurs, nombre d'industriels ont adopté des stratégies visant d'une part à ajuster leur consommation d'eau mais aussi à se tourner vers des sources non conventionnelles, telles que des forages, des puits, voire la réutilisation des eaux usées (Limam, 2007). Ces tendances sont aussi visibles à Sfax, où les industries consommatrices d'eau ont de plus en plus recours à ces moyens.

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DE LA BAISSÉ DES CONSOMMATIONS UNITAIRES

La SONEDE se trouve aujourd'hui dans une situation de transition. Jusqu'à récemment, cette entreprise faisait face au défi de la croissance mais elle avait réussi, mieux que dans beaucoup d'autres pays, à tirer parti des bénéfices classiquement associés à la croissance : hausse du nombre d'abonnés, hausse des volumes consommés par les usagers, hausse des recettes. Aujourd'hui, la baisse des consommations unitaires, en partie sous l'effet d'une contrainte extérieure qui est la politique d'économie d'eau, enjeu stratégique pour l'État tunisien, représente l'amorce d'une nouvelle phase dont il faut envisager les effets potentiels.

L'équilibre économique de l'exploitation n'est actuellement pas mis en péril, selon les informations indirectes en notre possession. Au contraire d'autres entreprises publiques tunisiennes dont les rapports d'activités et les données financières de base sont disponibles en ligne, la SONEDE ne publie pas ces informations et elles ne nous ont pas été communiquées. Selon un rapport récent co-publié par la Banque mondiale et le ministère tunisien de la coopération internationale, il apparaît toutefois que la SONEDE présente un bilan positif (République tunisienne et alii, 2004) (10).

Cet équilibre repose largement sur une péréquation entre tranches tarifaires dont nous avons précédemment présenté le

principe. Or, la politique tarifaire pénalisant les gros consommateurs a érodé ce mécanisme de subventions des usagers sociaux par les gros consommateurs, au fur et à mesure que ces derniers ont réduit leurs consommations ou se sont tournés vers des ressources non conventionnelles. C'est d'ailleurs cette évolution qui a rendu nécessaire la dernière réforme tarifaire.

L'équilibre financier de l'entreprise repose également sur une autre péréquation, entre l'espace urbain et l'espace rural. Selon Limam (2008), l'État tunisien a en effet effectué un important effort d'approvisionnement en eau potable des zones rurales depuis le VIII^{ème} plan (1987-91) et, en 2007, seulement 8% de la population rurale n'est pas raccordée. Comme en ville, une politique incitative aux branchements individuels porte ses fruits. La SONEDE est progressivement chargée de la gestion et de l'exploitation de ces zones. Toutefois, en raison des coûts d'exploitation plus élevés et d'une consommation qui reste basse (en moyenne, 60 l/j/habitant), le taux de couverture du coût de l'eau demeure très faible à 54% ; alors qu'en ville, il se situe en 2007 à 110% (Limam, 2008, pp. 11-12).

La politique d'inclusion sociale (y compris la généralisation

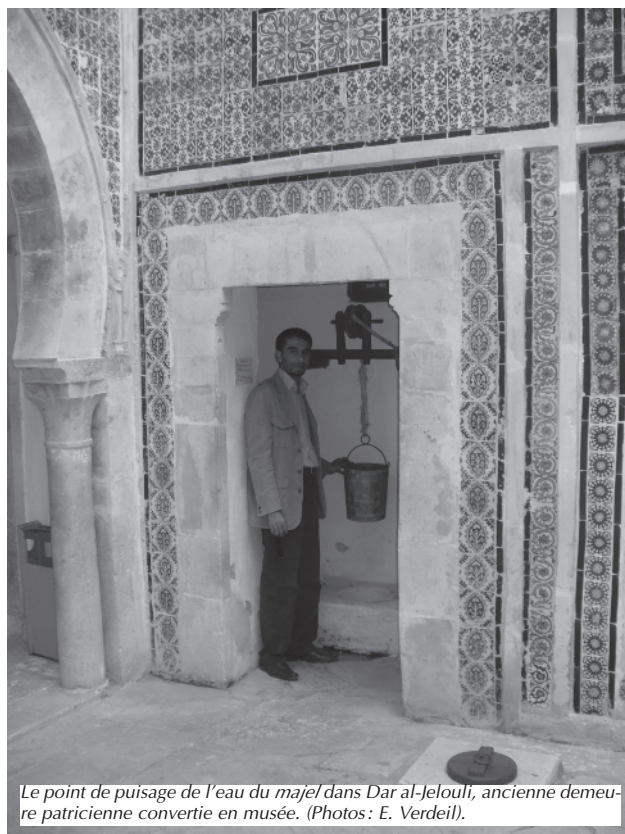
des branchements individuels) et territoriale dont la SONEDE est l'exécutant et sa politique de découragement de gros consommateurs se traduisent donc par une diminution tendancielle des recettes moyennes, dans un contexte où les charges d'exploitation ont plutôt tendance à augmenter. Cette situation n'est apparemment pas encore dommageable pour l'équilibre des comptes, mais elle pose question pour l'avenir.

La réponse tarifaire de nombreux opérateurs d'eau potable dans les pays du Nord confrontés à une décroissance des consommations a notamment consisté en une augmentation des prix (part fixe ou prix volumique). Cependant, cette politique semble être exclue pour l'instant par la SONEDE qui met en avant qu'elle pèserait avant tout sur les usagers les plus démunis et qu'elle serait donc socialement injuste (Limam, 2007, p. 5).

C'est dans ce contexte des conséquences de la baisse des consommations sur les finances futures de la SONEDE et des réponses incertaines qui lui seront apportées que l'on doit essayer de mieux apprécier le développement des pratiques hors réseau.



Faskia, impluvium d'époque aglabide devant les remparts de la médina de Sfax



Le point de puisage de l'eau du majel dans Dar al-Jelouli, ancienne demeure patricienne convertie en musée. (Photos: E. Verdeil).

LE DÉVELOPPEMENT DES PRATIQUES HORS RÉSEAU EN QUESTION

Analyser le développement des pratiques d'approvisionnement hors réseau revient à explorer un paradoxe. En un sens, ces pratiques sont la conséquence d'une mesure prise, entre autres justifications, au nom du développement durable, en l'occurrence la limitation de la pression sur la ressource, l'injonction aux économies d'eau. Mais ces pratiques semblent également porteuses d'une menace, à terme, sur l'équilibre économique de l'approvisionnement en eau potable, et d'autre part, leur développement hors du contrôle étatique est lourde de menace environnementale et sanitaire, et elles seraient donc, de ce point de vue, en contradiction avec l'objectif initial.

Une première modalité de ces pratiques hors réseau dans le cas tunisien concerne le débranchement partiel des gros consommateurs du réseau d'approvisionnement de la SONEDE, en réaction à l'augmentation des tarifs. Nombre d'entre eux semblent se tourner vers des ressources non conventionnelles telles que des forages ou des puits, ou le recyclage des eaux usées pour l'arrosage (11). À vrai dire, ce phénomène est impossible à chiffrer avec précision dans l'état actuel de nos informations bien qu'il soit mentionné par des représentants de la SONEDE (Limam, 2007).

Dans le cas de Sfax, le deuxième centre industriel du pays, les consommations à usage industriel qui accaparaient 12% du volume de consommation en 1980 ne représentent plus que 9% du total en 2005. Pourtant, la ville a non seulement conservé son infrastructure industrielle, mais elle l'a enrichie dans la décennie 1980-1990, faisant passer le nombre des entreprises de plus de 10 emplois de 340 unités en 1980 à 660 en 2005 auxquelles s'ajoutent plus de 300 huileries. Les industries utilisatrices de l'eau comme entrant ou dans les circuits de refroidissement ont même gagné du terrain: huileries, industries agroalimentaires (minoteries, pâtes alimentaires...), industries chimiques, marbreries... (Bennasr, 1993, 2004).

Toutefois, de nombreux entretiens sur le terrain ont montré qu'une part non négligeable des industriels a quitté le réseau, même s'il est délicat de fournir une estimation. Depuis longtemps, plusieurs usines possédaient leur propre système d'eau: c'est le cas de l'usine SIAPE, une grande unité de traitement des phosphates créée en 1952 et qui puise l'eau d'un forage profond qu'elle a réalisé. De la même manière, plusieurs usines utilisant l'eau pour le refroidissement (marbreries, industries

mécaniques, céramiques...) possèdent leur propre système de recyclage qui fonctionne en mode fermé où l'eau utilisée, puisée de la nappe, est filtrée et réutilisée. Ces observations paraissent cohérentes avec la diminution relative de la consommation industrielle mais devraient être confirmées par des enquêtes quantitatives.

Une conséquence de ces pratiques est en revanche avérée. Le pompage superficiel de la nappe (qui ne nécessite pas d'autorisation administrative), qui fait éviter aux industriels les factures de la SONEDE, constitue une menace écologique car les eaux traitées sont parfois réinjectées dans la nappe. Ces observations menées à Sfax sont très probablement généralisables à l'échelle du pays. Le développement des pratiques hors réseau des gros consommateurs, notamment industriels, doit donc s'analyser comme un effet pervers de l'augmentation régulière des tarifs en raison de ses conséquences contraires à la gestion durable de la ressource en eau.

Un deuxième type d'approvisionnement en eau hors réseau concerne les *majel-s*, des réservoirs individuels de collecte des eaux de pluie.

LES MAJEL-S, UNE PRATIQUE DURABLE MAIS NÉGLIGÉE: LES PARADOXES D'UN DISPOSITIF HORS RÉSEAU À SFAIX

Sfax, deuxième centre urbain du pays, ville littorale du centre-est, un demi-million d'habitants et 1 million dans le gouvernorat, présente l'exemple de systèmes d'approvisionnement en eau potable hors réseau. Ces pratiques, inscrites dans l'histoire, prennent une nouvelle signification et une importance dans le contexte de transformation de la distribution de l'eau potable en Tunisie. La ville, située en limite du climat aride (précipitations d'environ 200 mm) était depuis le début du vingtième siècle soumise à un grave problème de pénurie d'eau. Historiquement, une part non négligeable des ressources hydrauliques qui alimentaient la ville provenait des citernes particulières nommées *majel-s* que possédaient chaque maison et chaque édifice public. Pratique ancestrale, le *majel* consiste en un gros réservoir creusé au pied des maisons ou sous elles pour la collecte des eaux de pluie sur les toits terrasses. Il y avait en outre en dehors des remparts deux immenses réservoirs appelés *faskia*, qui viennent d'être exhumés et qui remontent à l'époque aghlabide (XII^e siècle); et plus près des murs, une vaste enceinte murée, désignée sous le nom de *nasria* (12), contenait plu-

sieurs centaines de citernes distinctes, fondées et entretenues par des legs pieux. Certains historiens disent qu'elles égalaient en nombre celui des jours de l'année. Le système de réservoirs a continué à fonctionner jusqu'au milieu du XX^e siècle.

Avec le développement urbain que la ville a connu sous la colonisation (mise en place du quartier colonial, extension sur la périphérie), les ressources mobilisées ne suffisaient plus aux besoins. Ainsi, depuis 1910, une nouvelle adduction a été mise en place, engendrant le début d'un transfert de l'eau sur de grandes distances. La ville de Sfax est désormais alimentée par un réseau d'adduction qui achemine les eaux de la source de Sbeïtla et des forages situés à 180 km à l'ouest de la ville. En 1978, une nouvelle adduction a été posée; elle véhicule les eaux de 21 forages captant les nappes du centre ouest du pays. Enfin, pour répondre à la demande sans cesse croissante, une nouvelle adduction conduisant les eaux du nord du pays a été posée et donne un appoint pour Sfax.

Le volume d'eau distribué par la SONEDE dans le Grand Sfax est passé de 11,16 millions de m³ en 1981 à 30,8 Mm³ en 2005 (tableau 6); soit une multiplication par trois, alors que dans le même temps, la population a doublé passant de 240 000 à 500 000 habitants. On retrouve donc à Sfax la tendance nationale à la baisse de la consommation unitaire même si la ville est connue pour avoir le plus haut niveau de consommation domestique du pays, en particulier en raison des pratiques d'arrosage des jardins (*jnaïn-s*) avec l'eau du réseau public (Treyer, 2002, annexe 4).

Le développement de l'approvisionnement en eau potable par le réseau public, qui dessert à Sfax comme ailleurs dans les villes tunisiennes, pratiquement tous les logements (98% en

2004), a conduit à une marginalisation partielle des anciennes pratiques de collecte des eaux de pluie. En particulier, les anciens systèmes de citerne collective ont été délaissés. En revanche, ces pratiques persistent parmi les habitants, non seulement dans la ville ancienne (médiina) où les dispositifs sont toujours entretenus, mais également dans de nombreuses constructions modernes à la périphérie.

Creusé sous les maisons ou dans les jardins, le *majel* est une construction en dur, où les eaux de pluie recueillies sur le toit terrasse sont collectées grâce à une gouttière. On peut distinguer deux pratiques. Le *majel* proprement dit a une forme conique, sa profondeur varie de 4 à 8 mètres sur un diamètre qui atteint jusqu'à 4 m. La *feskia* est moins profonde que le *majel* (3 à 4 mètres), et est construite lorsque la croûte calcaire est compacte (difficulté de creuser) ou lorsque la nappe n'est pas profonde (risque d'effondrement). Toutefois, les gens préfèrent le *majel*, dans la mesure où il prend moins d'emprise et où l'eau est plus fraîche. Le *majel* est entretenu par la chaux appliquée tous les ans sur les toitures et par l'eau de javel. L'usage traditionnel de l'extraction de l'eau par le seau permet d'oxygéner cette dernière en luttant contre la stagnation (figure 3). Aujourd'hui, sédentarité oblige, de plus en plus de *majel-s* sont équipés de moteurs électriques, ce qui porte préjudice à la qualité des eaux.

Il n'est pas aisé de donner l'effectif des *majel-s* dans le Grand Sfax. Il paraît acquis que la quasi-totalité des maisons pavillonnaires et des constructions individuelles dans les jardins (*jnaïn-s*) en sont équipées. Ces types d'habitat (pavillonnaire et dans les *jnaïn-s*) constituent un tissu urbain en développement; leur part est passée à 50% de l'ensemble des logements du

Grand Sfax (Bennasr, 2003). Les études prospectives ont montré que cette part serait de 70% à l'horizon 2016 (SDGS, 2003-2006). Or, au recensement de 2004, le Grand Sfax comptait 73 000 villas et 52 000 logements horizontaux à patio (*dar*) sur un total de 150 000 logements. Mais il est certain qu'il y a autant de *majel-s* que de maisons pavillonnaires et de maisons à patio dont celles de la Médiina. Même dans les quartiers informels, le *majel* occupe une place de choix, dans la mesure où il permet de sécuriser la ressource en attendant l'arrivée du réseau. Il joue aussi exceptionnellement le rôle de réservoir

Tableau 6. Évolution de la consommation d'eau potable fournie par la SONEDE dans le Grand Sfax (en m³)

Année	Domestique individuel	Collectif	Industrie	Divers	Total
1980	7 134	2118	1360	550	11 162
1985	11 607	1774	567	598	14 546
1990	12 397	2683	1245	429	16 754
1995	15 813	2205	1656	363	20 037
2000	19 733	2941	2309	503	26 487
2005	24 181	3265	2754	640	30 840
2006	24 401	3187	2784	420	30 792

Source : SONEDE Sfax

ENCADRÉ 2. DEUX ENJEUX À PRENDRE EN COMPTE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES MAJEL-S

Le premier enjeu est celui de l'économie d'eau, dans un pays où la ressource en eau est limitée et son usage très contraint. À cet égard, le système du *majel* constitue sans nul doute un potentiel à encourager. Mais pour disposer d'une image plus claire, un recensement du nombre de logements concernés, de leur capacité et de leur état, serait un préalable à une éventuelle politique de réhabilitation ou d'entretien. Une politique d'encouragement à la construction de nouveaux *majel-s* ou d'autres types de citernes, adaptés à l'habitat collectif voire, comme le suggère Treyer (2002), des réservoirs collectifs, pourrait être envisagée.

Le deuxième enjeu est sanitaire. La préférence citadine pour l'eau du *majel*, si elle est avérée par les enquêtes, devrait être mise à l'épreuve d'une surveillance. Il existe pourtant le réseau de laboratoires d'analyses de la SONEDE et celui du ministère de l'Agriculture. Ces derniers, présents dans les régions rurales, offrent leurs services gratuitement. Les analyses portent plus sur la bactériologie, la teneur en sel que sur les métaux lourds, véritable danger pour la ressource. Pourtant, les propriétaires ne font que rarement des analyses bactériologiques de l'eau. À cet égard, une politique de sensibilisation aux enjeux sanitaires et d'entretien paraît nécessaire. Outre le risque bactériologique, la pollution urbaine présente un risque surtout dans les zones proches du centre-ville et des zones industrielles : les métaux lourds dégagés des échappements de véhicules et des cheminées de certaines industries qui se précipitent dans les réservoirs ne sont pas à négliger.

pendant les périodes de sécheresse où il est rempli via des citernes par l'eau des puits ou de la SONEDE. Si on considère que 90% des villas renferment un *majel* et que 3/4 des dar en possédaient, on arrive à environ 104 000 *majel-s*. Si, en moyenne, la contenance d'un *majel* est d'environ 35 m³ (estimation d'après un échantillon aléatoire), on obtient ainsi un volume de 3,5 millions de m³ soit 14% du volume d'eau distribué par la SONEDE et consommé pour les usages domestiques. Cette estimation est supérieure au chiffre de 4,5% proposé par Treyer (2002, annexe 4, p. 27) avec laquelle la comparaison est difficile, faute d'indications méthodologiques et d'un espace de référence plus large (gouvernorat). On doit la considérer comme un ordre de grandeur.

Malgré les incertitudes qui entourent son estimation, la collecte de l'eau de pluie dans les *majel-s* correspond bien à un usage vivant et même réactivé dans la ville de Sfax. Pratique ancestrale telle qu'attestée par les vestiges archéologiques (romains

et arabo-musulmans), le *majel* est entré dans les mœurs et dans la culture des populations de la région de Sfax, à la ville comme à la campagne. La tradition veut que creuser un *majel* pour offrir de l'eau aux demandeurs équivaut à un pèlerinage à

La Mecque. La culture de la rareté fait que les gens dans les campagnes mais aussi en ville ont gardé l'habitude de creuser des *majel-s* qui permettent de sécuriser les ressources en eau.

Mais la raison principale du recours au *majel* vient de la préférence des habitants pour cette eau du réservoir. Lorsque les logements en sont pourvus, leurs habitants préfèrent en effet utiliser l'eau du *majel* pour les usages alimentaires et la boisson. En dépit de sa faible teneur en sels minéraux, l'eau du *majel* présente un goût nettement meilleur que celle du robinet caractérisée par une salinité plus élevée et des résidus calcaires. Or, si les précautions d'entretien sont bien respectées, elle ne présente aucun danger bactériologique pour la santé. De manière



Extraction d'eau par un seau dans un *majel* dans une villa moderne. (Photo: E. Verdeil).

paradoxe, les Sfaxiens consomment donc l'eau gratuite du *majel* et utilisent massivement celle du réseau pour l'arrosage (Treyer, 2002) et d'autres usages (hygiène, nettoyage). En effet, l'eau puisée dans la nappe, désormais très salée, n'est pas de qualité suffisante pour cet usage *a priori* non noble.

Les *majel-s* représentent donc l'exemple d'une pratique conforme au principe de l'économie d'eau coexistant avec des pratiques qui s'apparentent à un gaspillage économique: l'utilisation de l'eau potable pour le jardinage. Ces pratiques paradoxales constituent un défi en termes de politique publique et d'économie.

Le système des *majel-s* constitue essentiellement une spécificité sfaxienne, qu'on ne retrouve à grande échelle que dans deux autres villes tunisiennes: Mahdia et Djerba. Sans doute pour cette raison, le potentiel des citernes comme sources d'approvisionnement en eau potable à l'échelle de la Tunisie ne semble pas évoqué dans les documents officiels de planification des eaux, ni dans l'Atlas de l'eau en Tunisie (Hénia, 2008). Si l'analyse prospective de l'eau réalisée par le Plan bleu (Treyer, 2002) mentionne les citernes, ce n'est que dans une annexe, à la faveur d'un scénario d'évolution à l'échelle régionale de Sfax (Treyer, 2002, annexe 4) (13). Toutefois, il est juste de signaler que si le gouvernement tunisien ne prend pas en considération les citernes dans la panoplie des sources d'approvisionnement dans les villes, il encourage en revanche leur construction dans l'espace rural (14).

Il est difficile, faute d'entretiens menés systématiquement sur ce point avec les responsables de la SONEDE à différents échelons de l'administration, d'apporter une explication définitive à cette situation qui, vue de Sfax, paraît globalement étonnante eu égard à l'intérêt potentiel des *majel-s* dans le contexte de l'économie d'eau. On se contentera ici de deux hypothèses complémentaires. Précisons aussi que la mise en avant de ces hypothèses explicatives ne signifie pas que nous considérons, pour notre part, que l'encouragement des citernes comme source d'eau potable représenterait une solution en soi au problème de la raréfaction des ressources d'eau potable et de leur renchérissement. Notre démarche est motivée par la question initiale (en partie question d'école) sur la place des dispositifs hors réseau dans les politiques du développement urbain durable. En tout état de cause, le développement des *majel-s* supposerait des enquêtes beaucoup plus approfondies et une politique de suivi sanitaire (cf. encadré n°2).

Une première explication tiendrait au dédain que peut inspirer, aux yeux des tenants d'une culture technique moderne fondée sur le réseau, une solution traditionnelle et populaire, ou du moins perçue comme telle. Dans la même perspective, Treyer considère que les solutions de transferts interrégionaux d'eau ou encore la construction d'usines de dessalement, privilégiées par les ingénieurs de la SONEDE, relèguent à leurs yeux le potentiel des citernes dans l'ombre (Treyer, 2002, annexe 4, p. 39).

Nous proposons en complément de cette explication par les cultures techniques l'argument que les *majel-s* représentent potentiellement une menace économique pour l'économie du réseau. En effet, pour ses usagers, l'eau des *majel-s* apparaît comme gratuite. Ce faisant, ils négligent les coûts de construction du réservoir (nuls dans le cas des maisons anciennes) comme ses coûts d'entretien. Mais du point de vue de l'opérateur, l'eau des *majel-s* représente un manque à gagner d'autant plus important que les volumes consommés à partir de l'eau de pluie collectée viennent en déduction de la facture globale et, par construction, affectent particulièrement les recettes perçues sur les catégories des plus gros consommateurs. Leur impact financier renforce donc la fragilité structurelle des finances de l'entreprise et en particulier son mécanisme de péréquation interne. Inversement, de ce point de vue, encourager la construction de citernes pour les foyers ruraux qui de toute façon ont une faible consommation (en moyenne 60 l/habitant et par jour) est économiquement rationnel puisque ces consommateurs paient l'eau à un prix moyen inférieur au coût de revient moyen.

CONCLUSION

L'exemple de la distribution de l'eau potable en Tunisie présente un triple intérêt au regard de l'interrogation sur le développement urbain durable et l'organisation des services en réseau. Le premier élément consiste à souligner l'originalité du dispositif tunisien au regard des évolutions dans des pays voisins ou de contextes de pays émergents. Ayant fait de l'enjeu hydraulique un élément central de sa légitimité politique depuis l'indépendance, et désireux de conserver le contrôle sur l'accès aux services publics dans la période plus récente, le gouvernement a gardé la mainmise sur l'opérateur de la gestion de l'eau potable, au rebours des évolutions constatées notamment au Maroc, et plus largement dans nombre de pays comparables, où la gestion a été déléguée à des opérateurs privés. Mais la pérennisa-

tion de ce système est passée par des évolutions dans la gestion interne pour la rendre plus performante. Cette maîtrise publique exigeante est sans doute l'un des facteurs qui expliquent la réussite dans l'application d'une politique rigoureuse de contrôle d'économie d'eau. Dans le contexte tunisien, le développement durable appliqué à l'eau potable se traduit principalement par l'impératif de l'économie de la ressource en eau.

L'outil tarifaire s'est avéré un élément central dans la mise en pratique de ce principe. Mais la politique suivie en matière de prix de l'eau est plus globale et articule deux autres éléments : l'équilibre financier de l'opérateur, dans un contexte de retrait de l'État de ses engagements économiques et sociaux ; l'exigence d'intégration sociale et spatiale (urbain/rural) à travers la péréquation organisée par le tarif. Cet outil a eu de puissants effets, notamment en encourageant fortement l'adoption de pratiques de maîtrise de la consommation d'eau.

Comme constaté au Maroc (Tenesson, Rojat, 2003), certaines des évolutions liées à l'application de cette tarification semblent aller à l'encontre des objectifs de durabilité de la ressource : en particulier, la tendance de certains établissements industriels à se déconnecter du réseau se traduit par des pratiques illégales, non contrôlées et endommageant la ressource.

L'exemple des *majel-s* à Sfax apparaît très paradoxal. Cette pratique populaire ancienne mais remise au goût du jour témoigne d'une culture de l'économie d'eau qui, dans un contexte de gestion parcimonieuse de la ressource, ne peut qu'être bienvenue et devrait être, selon toute logique, encouragée. Toutefois, les premiers éléments d'analyse proposés ici dévoilent une situation plus complexe et laissent perplexe

quant aux possibilités d'articulation entre le réseau et cette pratique hors réseau. En effet, les Sfaxiens recueillent l'eau de pluie pour la boire mais gaspillent l'eau du réseau public dont ils sont, par tête d'habitant, les plus gros consommateurs en Tunisie, notamment en arrosant leur jardin. D'autre part, alors que la situation financière de la compagnie gestionnaire de l'approvisionnement en eau potable est déjà tendue en conséquence de sa politique tarifaire et de ses obligations de service et de solidarité, l'impact économique du développement des *majel-s* ne peut que la fragiliser davantage.

Dans ce contexte, le manque apparent d'intérêt pour de telles pratiques, qu'explique sans doute aussi une puissante culture technique du réseau, n'a rien pour étonner. L'exemple tunisien est marqué par ce qu'on peut décrire comme l'idéal moderne du réseau universel au sommet de sa réussite, y compris comme instrument de mise en œuvre du développement durable. Dans cette situation, il n'y a guère de place pour les logiques du post-réseau.

Ali Bennasr, maître de conférence en Géographie à l'Université de Sfax, habilité à diriger les recherches, directeur adjoint du laboratoire Syfacte, est spécialiste de géographie industrielle et urbaine. Il a aussi beaucoup travaillé sur l'aménagement et les mutations urbaines de la ville de Sfax et de sa région. Il s'intéresse aujourd'hui aux questions de développement durable à travers la thématique de l'étalement urbain et des inégalités environnementales.
ali.bennasr@fslhs.mu.tn

Éric Verdeil est chercheur au CNRS, Université de Lyon, UMR Environnement Ville Société. Il a été pendant plusieurs années chercheur à l'Institut français du Proche-Orient à Beyrouth. Il a notamment publié, avec G. Faour et S. Velut Atlas du Liban : territoires et société (éditions IFPO/CNRS Liban, 2007). Ses recherches portent sur les politiques urbaines au Moyen-Orient.
eric.verdeil@normalesup.org

NOTES

(1) Cette contribution s'inscrit dans le cadre d'une collaboration de recherche bénéficiant d'une subvention du réseau Environnement et Développement Durable de l'Agence Universitaire de la Francophonie.

(2) À l'origine, les services d'eau potable étaient un simple département au sein du ministère de l'Agriculture.

(3) Où la desserte est assurée à 45% par le ministère de l'Agriculture.

(4) Le 22 mars est décrété journée nationale de l'économie d'eau. En 2008, cette journée a été célébrée sous le slogan « notre ressource en eau est rare, vitale et précieuse ; tous ensemble pour l'économiser ».

(5) www.sonede.com.tn consulté le 31/3/2008.

(6) Le branchement individuel est encouragé à travers les

facilités de paiement du compteur ; de même que les prix qui augmentent en fonction des paliers incitent les abonnés à se procurer un compteur individuel, ce qui leur permet de contrôler leur consommation.

(7) En 2008, 1 Dinar tunisien équivaut à 0,6 Euro. Le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) est égal à 240 D/mois.

(8) Cette information est inscrite dans la page d'accueil du site de la SONEDE.

(9) « Sonede - Pourquoi tant d'égards à l'égard des "chers" abonnés ? », *La Presse*, 17 décembre 2008.

(10) Toutefois, se référant à des données de 1999 ou 2000, Treyer (2002) fait état d'un taux de recouvrement de ses coûts par la SONEDE de l'ordre de 90%, impliquant à cette date une

subvention d'équilibre par l'État.

(11) On ne parle pas ici du secteur agricole mais uniquement des usagers industriels, touristiques ou domestiques gros consommateurs.

(12) *Nasria* en arabe signifie fontaines d'eau.

(13) Dans un exercice de prospective, Treyer envisage notamment la construction et/ou la réhabilitation de grandes

citernes collectives, destinées à la collecte des eaux de pluie, en complément de la poursuite du développement des citernes dans les maisons individuelles.

(14) L'État, à travers les programmes de développement rural (1973-1992), a fourni des aides aux ruraux pour se doter de réservoirs.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE, 2003, *Projet eau potable et assainissement. Rapport d'achèvement* (PPD-37820; PDU-3782-A; PDU en DM-3782S; PPD-37830).
- BENNASR A., 1993, *La dynamique de l'industrie sfaxienne*. Thèse de l'université. Faculté des Sciences humaines et sociales de Tunis.
- BENNASR A., 2003, « L'étalement urbain de Sfax », *Revue tunisienne de géographie*, n°36, pp. 49-88.
- BENNASR A., 2004, « Les recompositions récentes de l'industrie sfaxienne », *Revue du centre d'étude et de recherches économiques et sociales*, Tunis, n°130.
- CHABBI M., 1999, « La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie: de l'intégration à la régulation sociale », in Signoles P., Kadi G. el, Sidi Boumedine R. (dirs.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS, pp. 187-200.
- COMMUNES DU GRAND SFAX, 2006, *Stratégie de développement du Grand Sfax (2016)*, non publié.
- GAN A., EL AMRANI M., 2006, « Crise hydraulique au Maghreb: raréfaction de la ressource ou problèmes de gestion », *Géocarrefour*, vol.81-1, pp. 37-50.
- HAGGI A., 2006, « Présentation du secteur de l'eau potable. Bilans et perspectives », in *Cinquante ans de développement humain au Maroc. Perspectives 2025. Rapport thématique Accès aux services de base*, Cinquantenaire de l'Indépendance du Royaume du Maroc, pp. 59-77 (sur Internet: <http://www.rdh50.ma>)
- HENIA L. (sous la direction), 2008, *Atlas de l'eau en Tunisie*. Publication de la Faculté des Sciences Humaines et Sociales. Tunis
- INSTITUT MÉDITERRANÉEN DE L'EAU, 2002, *Étude sur l'économie de l'eau chez le consommateur; Tunisie, Maroc, France, Espagne*. (disponible sur Internet: <http://www.ime-eau.org>)
- JAGLIN S. (coord.), 2004, « Services en réseau, services sans réseau dans les villes du Sud, dossier », *Flux*, n°56-57.
- JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions.
- LEGROS O., 2003, *Le gouvernement des quartiers populaires. Production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non-réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis, (Tunisie)*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Tours.
- LIMAM A., 2007, *La tarification progressive, outil de gestion de la demande en eau: cas de l'eau potable en Tunisie*, in Gestion de la demande en eau en Méditerranée, progrès et politiques, Plan Bleu, Zaragoza 19-21/03/2007 http://www.planbleu.org/publications/atelier_eau_saragoss e/EPI_5_TN_43_Limam_final_FR.pdf (le 1/7/2009)
- Limam A., 2008, « L' eau potable rurale en Tunisie : Bilans et perspectives », Conférence 2nd MEDA Water Regional Event on Local Water Management, Marrakech. http://www.medawate-rmsu.org/meetings/SMWRE/Presentations/L%E2%80%99EAU_POTABLE_RURALE_EN_TUNISI E.pdf.
- MARIA A., 2008, « Bricolage ou innovation? Étude de systèmes alternatifs d'approvisionnement en eau dans les quartiers périphériques de Delhi », *Idées pour le débat*, n°5 (« Entreprises et biens publics », Paris, IDDRI <http://www.iddri.org>)
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2003, *Stratégie à long terme du secteur de l'eau en Tunisie 2030*. DGGR
- MIRAS C. (DE), LE TELLIER J., *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 2005
- PNUE – PLAN BLEU, Commission Méditerranéenne de Développement Durable, 2007, *Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable. Suivi des progrès dans le domaine de l'eau et promotion de politiques de gestion de la demande*, rapport de la Tunisie.
- RÉPUBLIQUE TUNISIENNE, MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, WORLD BANK, The Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure, 2004, *Study on the private participation in infrastructure in Tunisia*, vol. 1
- SONEDE, 2003, *Étude de la tarification de l'eau potable*. Idca consult, 2 rapports
- SONEDE, 2007, *Rapport annuel 2007*, www.sonede.com.tn
- TENNESON M., ROJAT D., 2003, « La tarification de l'eau au Maroc: comment servir différentes causes? », *Politique africaine*, n°205-1, pp. 151-169.
- TREYER S., 2002, *Analyse des stratégies et perspectives de l'eau en Tunisie. T.I Monographie de l'eau en Tunisie. T.II Prospective de l'eau en Tunisie. Stratégie à long terme de la gestion de la demande en eau*, Rapport pour le Plan Bleu, Sophia Antipolis.

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=FLUX&ID_NUMPUBLIE=FLUX_075&ID_ARTICLE=FLUX_075_0027

De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais

par Éric VERDEIL, Cécile FÉRÉ et Franck SCHERRER

| Métropolis | Flux

2009/1 - N° 75

ISSN 1154-2721 | pages 27 à 41

Pour citer cet article :

— Verdeil n., Féré C. et Scherrer F., De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais, Flux 2009/1, N° 75, p. 27-41.

Distribution électronique Cairn pour Métropolis.

© Métropolis. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais

Éric Verdeil, Cécile Féré, Franck Scherrer

Dans le débat scientifique contemporain qui anime le champ des recherches sur le territoire et les services urbains en réseau, la prise en compte de la diversité territoriale est un parent pauvre du débat scientifique bien qu'elle constitue, de notre point de vue, un facteur central pour comprendre la territorialisation différenciée des modes de développement et de gestion de ces services. L'une des questions centrales du champ scientifique porte sur la mondialisation des modèles de gestion des services urbains : son vecteur principal aurait été ces vingt dernières années l'injonction à une bonne gouvernance adressée à l'usage des pays du Sud par les bailleurs de fond internationaux, combinée à la marchandisation des services urbains. Le débat porte notamment sur la nature et la portée de l'impact de la circulation généralisée des modèles de gestion, quelque peu diabolisée par une littérature militante, et notamment sur les phénomènes de métissage, résistance ou apprentissage collectif qui traduisent la territorialisation effective de ces modèles (Lorrain, 1995 ; Coing, 1996 ; De Gouvello, 2001 ; Dorier-Apprill, Jaglin, 2002). Mais le plus souvent, cette entrée accorde peu de place à la diversité des modes de gestion et d'accès au réseau et se concentre sur le moment réformiste, les enjeux de la régulation sectorielle et ses acteurs au détriment d'une prise en compte de la diversité socio-territoriale *in situ*.

Un second débat porte sur l'interprétation de la mutation contemporaine du « modèle universel » de mise en réseau des

services urbains tel qu'elle a été théorisée par Graham et Marvin dans leur ouvrage sur le *Splintering Urbanism* (Graham, Marvin, 2001). La thèse soutenue par ces auteurs est celle d'un retournement du rôle des infrastructures en réseau dans la structure sociale et matérielle des villes : après avoir joué un rôle d'accompagnement et même de moteur de la croissance urbaine pendant le XXe siècle, et plus particulièrement un rôle d'intégrateur social et économique du fonctionnement des territoires, les réseaux seraient aujourd'hui un accélérateur de fragmentation sociospatiale, par le renforcement réciproque du caractère désintégreur des réformes des services urbains et des dynamiques de sécession sociospatiales. Cette thèse fait l'objet d'une controverse alimentée en France par exemple par Coutard (2002) qui remet notamment en cause sa généralisation systématique à tous les services urbains en réseau et à l'ensemble des régions économiques du monde (vieux pays industrialisés et pays émergents, pays d'Europe centrale et orientale et pays en développement).

Ces deux débats ont un point en commun : de grandes hypothèses généralistes sont confrontées à un regard critique qui s'appuie principalement sur la diversité des situations territoriales. La notion de différenciation territoriale n'y renvoie généralement qu'à la seule dimension idiosyncrasique des terrains d'étude, ce qui limite la portée du raisonnement inductif que l'on peut fonder sur elle. Dans la plupart des sciences

sociales, la diversité territoriale est renvoyée au mieux aux effets de contexte. Il n'y a guère que la science politique, sous l'angle du changement d'échelle de l'action publique (Duran, Thoenig, 1996) et les sciences de l'espace (géographie, aménagement et urbanisme) qui ont construit la territorialisation et la territorialité comme catégories du raisonnement scientifique. Notre propos sera ici de contribuer à l'effort de ceux qui veulent donner toute sa place à la territorialisation dans le débat scientifique sur la mutation des services urbains en réseau. Plus précisément, nous ferons l'hypothèse que la diversité, état momentané des processus de différenciation territoriale à l'œuvre (conçue comme la transformation d'une structure territoriale héritée par l'inscription spatiale des relations de pouvoir, de leur institutionnalisation et de leur réception par les sociétés locales) joue un rôle moteur tant dans le développement historique du « modèle universel » de mise en réseau des services urbains que dans ses mutations contemporaines.

Ce faisant, nous nous plaçons dans la lignée de la grille d'analyse proposée par Jaglin (Jaglin, 2005) à propos de la régulation des services urbains en réseau. Cette auteure distingue la régulation sectorielle classique de la régulation sociopolitique à laquelle les collectivités locales recourent pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social. Cette régulation produit des arrangements territorialisés où la redéfinition des modes de contrôle et de desserte en fonction des spécificités locales supposées des usagers est de fait susceptible de produire une organisation fragmentée du service à l'échelle intra-urbaine. En d'autres termes, dans les villes africaines qu'elle étudie, les découpages de l'espace urbain justifiés par la neutralité de la technique (de méthode de distribution d'eau par exemple) ou de choix gestionnaires (décentralisation de l'offre, partage public/privé/communautaire de la distribution...) procèdent, sous couvert d'une adaptation à la variété de la demande, de stratégies de territorialisation du pouvoir urbain pour mieux contrôler et neutraliser l'inéquité sociospatiale urbaine.

Nous nous proposons dans cet article, de compléter cette analyse du rôle de la régulation dans son rapport avec la diversification territoriale de l'organisation des services urbains en réseau. En premier lieu, nous faisons l'hypothèse que la territorialisation n'est pas seulement le produit de la gouvernance locale des réseaux mais vient alimenter directement le mécanisme de la régulation sociopolitique de toute l'épaisseur de l'inscription territoriale des réseaux: on pourrait aussi parler de

régulation territoriale. D'autre part, la régulation, quelle que soit sa nature, n'explique pas tout. La capacité collective à agir sur l'organisation des réseaux est largement subsumée par des facteurs internes (dépendance au sentier technique, standardisation et effets de réseau...) et externes (idéologies, modèles de croissance économique et d'aménagement du territoire, normalisation sociale et détournement par les usages...) du développement séculaire du « modèle-réseau » (Scherrer, 1992). Or, tout au long de ce développement, les réseaux ont procédé par réduction des différenciations territoriales héritées (entre ville et banlieue, ville et campagnes, centre et périphérie...) tout en produisant de nouvelles formes de différenciation territoriale. À chaque étape, la différenciation territoriale dessine les limites « naturelles » du cadre normatif technico-gestionnaire susceptible d'être instrumentalisé par les relations de pouvoir. Trois raisons principales font apparaître le Liban comme un idéal-type pour observer ce qui s'apparente à un millefeuille de relations sédimentées entre différents états de diversité territoriale et les modèles d'organisation des services urbains en réseau.

Le Liban est un pays dont la fragmentation sociale, le poids des communautés et les lignes de fractures géopolitiques, et partant, la faiblesse de l'État, sont devenus légendaires, à tel point que toute explication de l'inefficacité de l'action publique, notamment urbaine, y est inévitablement renvoyée en dernière instance à son idiosyncrasie politique et territoriale. Du reste, les rares travaux disponibles en relation avec notre propos traitent justement de l'impact de la guerre sur la fourniture des services urbains, pour en souligner l'articulation étroite avec les nouvelles lignes de clivages dans leur dimension territoriale (Awada, 1988; Davie, 1991) ou politique, et plutôt pour des services comme l'éducation ou la santé (Harik, 1994; Harb, 2005). Sans nier cette spécificité, notre projet consiste à comprendre comment l'évolution des modes d'organisation et de régulation territoriale des secteurs de l'eau et de l'électricité permet d'évaluer la combinaison des facteurs internes (ou sectoriels) et externes (territoriaux) propre à chacun de ces domaines. La variété et la complexité de ces combinaisons font du Liban un terrain particulièrement remarquable pour observer le rôle de la différenciation territoriale dans l'évolution des services urbains en réseau. Cela conduit à relativiser l'incommensurable exception territoriale du Liban et à dégager sa dimension heuristique.

À la différence des pays d'Afrique subsaharienne étudiés par Jaglin où le standard universel du « tout-en-réseau » n'a

jamais été au mieux qu'un « modèle parodique » d'action urbaine, le Liban a connu un développement du modèle universel beaucoup plus comparable à celui des pays industrialisés d'Europe ou d'Amérique du Nord. Mais, à l'instar de ce qui a pu se passer pour d'autres raisons dans les anciennes démocraties populaires d'Europe Centrale ou Orientale, ou encore dans le Cône Sud du continent américain, il s'agit d'une situation héritée, de plus en plus décalée avec les dynamiques territoriales, dans laquelle la logique d'équipement généralisée en réseau est restée en suspens depuis le début de la guerre civile en 1975. Ce pays est caractéristique d'une situation intermédiaire entre pays en développement et pays développés, proche de celle des pays occidentaux d'il y a 30 ans, mais traversé par les tensions, injonctions, et circulations des modèles de gestion des années 2000. Dans cette situation intermédiaire, le modèle du réseau universel constitue un horizon structurant les attentes et les politiques à défaut d'être une réalité sur le terrain.

L'intérêt du cas d'étude libanais est aussi d'analyser les processus et les difficultés des transferts de modèle de gestion des services urbains. La thématique de la privatisation, sous la pression des bailleurs de fonds relayée par une partie de ses élites politiques, est un enjeu majeur du débat actuel des politiques publiques, dans un contexte marqué par un endettement considérable lié notamment à la gestion des services publics. La multiplication des expérimentations, qui coexistent sur le territoire libanais vient renforcer la diversité des modes d'accès et des modes de gestion observés.

Pour illustrer notre propos, nous étudions un service généralement régulé à l'échelon local, l'approvisionnement en eau potable (et ponctuellement l'assainissement), et un service géré à l'échelon national, l'électricité. Nous en cernons les relations avec la réorganisation sociale, économique et politique du territoire libanais en suivant un découpage en grandes séquences historiques : indépendance, guerre civile, reconstruction, réformes actuelles (1).

LA MISE EN PLACE INACHEVÉE DU MODÈLE UNIVERSEL DU RÉSEAU AU LIBAN

Les secteurs de l'électricité et de l'eau potable/assainissement au Liban se présentent aujourd'hui dans la situation suivante : fortement désorganisés par la guerre civile, ils ont fait l'objet d'importants investissements physiques visant à une remise à niveau technique durant la reconstruction, sans toutefois parve-

nir à une situation satisfaisante en termes de service. Ils présentent des différences en termes de structure institutionnelle comme du point de vue des réformes sectorielles aujourd'hui engagées. Le principal opérateur pour l'électricité est Électricité du Liban, prototype d'un opérateur public, exerçant un quasi-monopole sur la production, le transport et la distribution de l'électricité. Très largement endetté, enjeu de nombreuses polémiques, notoirement déficient, il fait l'objet de plans multiples de restructuration d'inspiration libérale. Dans l'attente de ces réformes controversées, il fonctionne largement grâce à la sous-traitance. Le secteur de l'eau est historiquement organisé à une échelle locale mais depuis 2000, il connaît une réforme institutionnelle encore inachevée visant à des regroupements d'échelle régionale, à rebours du mouvement de décentralisation institutionnelle, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes concernant les prérogatives des municipalités. Par ailleurs, le pays n'a connu qu'une expérience importante de délégation de service urbain, à Tripoli, qui s'achève actuellement par un constat très négatif.

Avant l'indépendance acquise en 1943, l'organisation des secteurs de l'eau et de l'électricité était marquée par le modèle urbain des concessions de services octroyées par l'Empire ottoman et les autorités du Mandat français, qui s'articulait avec un complexe système communautaire et privé de droits d'eau (Rajab, 2006 ; Ghiotti, Barakat, 2006). Après cette date, une réorganisation de la fourniture et de la régulation tarifaire des services en réseaux est progressivement intervenue. Leur développement a été placé, surtout à partir de la fin des années 1950, au service de l'aménagement du territoire et de l'intégration nationale. La présidence de Fouad Chéhab (1958-1964) a donné en effet une impulsion décisive à des projets et des institutions qui se caractérisaient encore, dix ans après l'indépendance, par une grande fragmentation et de nombreuses régions rurales ou des petites villes qui n'avaient pas accès à ces services. La construction d'infrastructures pour l'eau potable et l'électricité fut le symbole de l'ambition du régime d'unifier un pays profondément divisé. De surcroît, le mode de développement promu par le Mandat puis par les premiers gouvernements de l'Indépendance a favorisé Beyrouth et la région centrale, et permit le maintien dans les régions rurales et montagnardes éloignées du centre de relations sociales inégalitaires dans un contexte de pauvreté. L'aspiration à un développement harmonisé, selon l'expression popularisée par le Père Lebreton, conseiller de Chéhab, était forte. Dans cette phase, trois critères

permettent de caractériser et de différencier les évolutions de l'eau et de l'électricité : la couverture nationale du service, l'intégration fonctionnelle et la tarification.

La création d'une entreprise nationale : Électricité du Liban

L'électricité se distingue par une intégration fonctionnelle. L'Office de l'électricité de Beyrouth est créé en 1954, et devient ultérieurement Électricité du Liban. Cette entreprise publique prend la suite de la concession d'électricité à Beyrouth, au fonctionnement erratique et aux tarifs onéreux. Les différentes firmes privées détentrices de concessions y sont intégrées progressivement, au fur et à mesure de l'expiration des délais d'exploitation, processus qui n'est pas achevé (2). Selon des données de 2000, près de 85% des usagers de l'électricité sont des abonnés à EDL (CDR, 2003).

À la constitution d'un quasi-monopole pour la production et la distribution de l'électricité s'est articulé un vaste programme d'électrification du pays, en particulier des zones rurales. C'est l'une des grandes réalisations du régime chéhabiste et de ses successeurs jusqu'à la veille de la guerre. Sur environ 1600 villages et hameaux au total que compte le pays, 500 seulement étaient raccordés au réseau en 1962. Douze ans plus tard, seuls 50 n'étaient toujours pas électrifiés.

La mise en place d'une tarification unique (y compris dans les concessions) constituait une autre facette du projet d'intégration nationale par l'extension du réseau électrique. Pour les ménages, une tarification progressive fut introduite, conçue comme une péréquation entre petits et gros consommateurs. D'autre part, en imposant des tarifs électriques unifiés et meilleur marché qu'au temps des concessions, le gouvernement apporta une impulsion décisive au développement industriel.

La mise en place d'une administration décentralisée de l'eau

La modernisation et l'extension des réseaux d'eau potable représentaient un enjeu politique tout aussi central. Toutefois, cette évolution s'est faite davantage sous le signe de la continuité avec la période mandataire. L'homogénéisation institutionnelle et tarifaire fut moins poussée que dans le domaine de l'électricité et les droits communautaires sont demeurés une composante essentielle du système, en milieu rural comme urbain.

Le premier établissement public des eaux, l'Office de Beyrouth, remplaçait la concession de la Compagnie des eaux de Beyrouth, restituée à l'État en 1951. D'autres offices des eaux ont été créés jusqu'en 1981 pour les principales villes du littoral et leur arrière-pays des montagnes libanaises (Tripoli, Saïda, ou encore Tyr). Cette rationalisation de la gestion de l'eau s'est accompagnée par la création du ministère des Ressources hydrauliques et électriques, tant pour le développement des réseaux sur l'ensemble du territoire, que pour assurer la tutelle sur les offices des eaux. Si les villes ont été dotées d'une administration décentralisée avec le développement des réseaux d'eau potable, la gestion de l'eau dans les campagnes continuait d'être gérée par des comités locaux, héritage des droits de l'eau reconnus durant la période ottomane et du mandat français. Les très nombreux comités locaux de l'eau ont en partie été intégrés dans cette nouvelle administration de l'eau décentralisée et dès 1972, la régionalisation de la distribution de l'eau avait été proposée autour de 5 offices. La guerre civile n'a pas permis cette réorganisation administrative, et en 1991, on dénombrait 21 offices des eaux et quelque 300 comités locaux. Les ayants droit sur les sources se considèrent actuellement propriétaires des eaux et n'acceptent pas de payer l'eau distribuée par les Offices et l'eau d'irrigation (Ghiotti, Barakat, 2006). Cette fragmentation socio-territoriale de l'administration se traduit également par une grande diversité de la tarification. Le prix minimum étant de 65 000 LL (3) à Bcharré dans le Liban-Nord, contre 231 000 LL dans le Metn, caza du Mont-Liban (Source: Catafago, Jaber, 2001).

À la tentative inachevée d'homogénéisation des structures gestionnaires des services urbains (4) succède, avec la guerre civile, un éclatement territorial favorisant un véritable foisonnement des situations technico-territoriales.

LE FOISONNEMENT DES SITUATIONS TECHNICO-TERRITORIALES

L'héritage de la guerre

Les dysfonctionnements actuels des services urbains sont pour une large part l'héritage du conflit libanais (1975-1990), qui a bouleversé tant les infrastructures en réseau, les structures institutionnelles de régulation que la demande, les usages et les représentations. Les mouvements de population ont abouti à une nouvelle géographie régionale plus homogène du point de vue confessionnel. Deux tiers des habitants du pays ont changé

au moins temporairement de domicile, un tiers définitivement. Les bouleversements politiques de la période de guerre ont entraîné une reconfiguration spatiale et sociale (Verdeil *et al.*, 2007). À l'échelle nationale, les villes moyennes des régions périphériques ont connu une croissance forte. Les deux grandes villes de Beyrouth et Tripoli ont connu des évolutions plus complexes, les centres touchés par les combats perdant des habitants, tandis que se formaient de nouvelles banlieues, qui ont absorbé aussi bien des citoyens que des réfugiés d'autres régions. Ce mouvement de déconcentration géographique a également contribué à une densification de l'espace rural. Dans tous les cas, l'homogénéisation confessionnelle s'articule à des différenciations sociales, sensibles en particulier à travers l'émergence et le gonflement de secteurs illégaux ou en marge à des titres divers (dont les camps palestiniens) où la question de l'accès à l'électricité et plus largement aux services urbains se pose de manière dramatique.

Face à cette reconfiguration géographique, les autorités gestionnaires des services urbains n'ont pas adapté leurs réseaux à la nouvelle demande, par manque de moyens financiers et humains et faute de pression politique en ce sens. Les réseaux et les infrastructures de fourniture d'eau potable ont été affectés, mettant à mal la distribution. L'Électricité du Liban, ne pouvant assurer une production suffisante pour l'ensemble du pays, a dû mettre en place un rationnement (Awada, 1988).

L'incapacité ou le refus d'équiper les nouvelles zones urbaines et globalement, la quasi-disparition de l'autorité de l'État ont entraîné le développement d'un secteur informel dans les services urbains. Pour faire face à la carence et à la pénurie, les ménages adoptent des stratégies individuelles (stockage de l'eau dans des réservoirs, équipements alternatifs, moteurs individuels), et des stratégies collectives et commerciales apparaissent progressivement: vente d'eau, générateurs de quartiers, générateurs d'immeubles. La carence des services urbains se traduit également par le développement d'une fraude massive. Si, dans certaines régions, la fraude s'explique par l'impossibilité légale ou *de facto* d'être raccordé au réseau, et est dans ce cas encouragée par les milices, dans d'autres régions qui bénéficient du raccordement, les abonnés n'en profitent pas moins de la faillite de l'État pour installer des branchements frauduleux (accrochages sur le réseau électrique, puits illégaux, desserrement de la jauge). Le non-paiement des factures est une autre manifestation du dysfonctionnement étatique, durement ressenti par les opérateurs dont les recettes diminuées n'ont plus

permis de faire face à l'entretien des réseaux, sans parler des investissements nécessaires (Awada, 1988).

Les politiques de reconstruction accentuent la différenciation

Les investissements consentis pour la remise à niveau des infrastructures en réseau représentent une fraction importante de l'effort de reconstruction: 24,8% de 5,8 milliards de US\$ pour l'électricité, et 18,9% pour le secteur de l'eau et de l'assainissement (5). Mais ces sommes ont été inégalement réparties sur l'ensemble du territoire, renforçant ainsi les inégalités sociospatiales et accentuant *de facto* la diversité des modalités d'accès aux services urbains pour les usagers.

L'eau au Liban-Nord: la règle du disparate

Malgré les programmes de reconstruction mis en œuvre, les services urbains portent encore les stigmates des dommages matériels et du manque d'entretien et d'investissements. La géographie de ces déficiences est très différenciée tant à l'échelle nationale, qu'à l'échelle régionale ou locale. Le niveau de desserte en eau potable varie suivant la localisation géographique, créant une géographie de branchés, non-branchés et mal-branchés, qui se traduit par une diversité des pratiques d'accès à l'eau potable.

Ainsi dans la mohafazat du Liban-Nord, la quantité d'eau disponible par habitant en 2002 variait considérablement entre le nord et le sud de la région: respectivement de 35 l/hab/jour pour l'office du Akkar, à 292 pour celui de Batroun. Plus de 40% des immeubles ne sont pas raccordés à un système d'adduction dans les circonscriptions foncières du Liban-Nord, et plusieurs villages ne sont pas desservis. Cela reflète en particulier les disparités socio-économiques des habitants et les effets de la différenciation urbain/rural (6) dans l'aménagement du territoire, mais la desserte à l'échelle intra-urbaine n'est guère homogène. Si presque toutes les communes de l'office des eaux de Koura sont desservies, le taux de desserte intra-urbain n'est que de 65% (7). Faute de compteurs individuels sur les branchements qui sont équipés de jauges calibrées, l'Office des eaux de Koura coupe les vannes du réseau une fois desservi le nombre d'abonnés actifs théoriques (8). Le réseau d'Amioun, le chef-lieu, a été créé en 1940 et devait desservir 2000 habitants. Aujourd'hui, il devrait pouvoir en desservir 14 000 (en saison haute). Du fait de son sous-dimensionnement, de la faiblesse du débit et de l'importance des fuites, la distribution d'eau dans les

différents quartiers de la ville est assurée par roulement (généralement plusieurs heures par jour, parfois un jour dans la semaine). Les nouvelles extensions, notamment les lotissements, sont privées des réseaux de distribution.

Faute d'accès au réseau de distribution public, les habitants se rabattent sur des solutions alternatives. Le nord de la région est ainsi caractérisé par une très forte proportion de puits privés. Les secteurs montagneux sont faiblement équipés, comparativement au littoral. Du fait de cette géographie des mal-branchés ou débranchés, le marché privé de l'eau est très actif pour avoir un accès à l'eau potable ou le sécuriser en complément de l'abonnement public. La moitié des habitants du Liban-Nord ont recours à deux sources d'approvisionnement, un quart à trois sources (ICEA-CORAIL-IPSOS, 2004). Des micro-opérateurs approvisionnent les ménages à partir d'un forage privé, acheminant l'eau en camions-citernes. Le recours aux camions-citernes concerne jusqu'à 75% des ménages en période d'étiage dans la région Nord (ICEA-CORAIL-IPSOS, 2004). Le camion-citerne ne constitue pourtant que la troisième source d'alimentation en eau pour cette région, après les galons et l'eau embouteillée, et les bornes-fontaines ou sources.

Pour s'adapter aux dysfonctionnements techniques des réseaux publics, les ménages s'équipent de réservoirs ou citernes – utilisés pour le stockage de l'eau – situés au rez-de-chaussée des maisons, souvent en extérieur, et équipés d'une pompe motorisée qui achemine l'eau jusqu'au toit vers un autre réservoir, assurant ainsi une distribution de l'eau dans les différents points d'eau de la maison par gravité. Certaines municipalités, comme à Chekka, installent des bornes fontaines gratuites pour la desserte des quartiers résidentiels. Les bidonvilles situés dans la zone industrielle de la ville se fournissent en eau à la borne-fontaine mise en place par la Cimenterie Nationale Libanaise. Les fuites non techniques – ou branchements illicites – sont également de mise dans l'ensemble du Liban. Ainsi, l'ensemble des pertes (techniques et non techniques) est estimé à 80% dans le caza de Zghorta et plus de 50% à Tripoli.

Les habitants ont ainsi recours à différents modes d'accès cumulés et/ou agencés selon différentes combinaisons, en fonction de leur localisation géographique et de leurs ressources financières : réseau public, solutions alternatives avec des puits privés, eau embouteillée, eau acheminée par camion-citerne, ou encore solutions illégales.

L'électricité : la pénurie comme moteur de la différenciation

Malgré les importants investissements visant au retour à un fonctionnement normal du secteur de l'électricité, de multiples problèmes entravent jusqu'à aujourd'hui le service qui demeure très insatisfaisant. Production insuffisante, au coût de revient trop élevé et très sensible à la hausse des carburants, absence de bouclage du réseau, entretien déficient, perte de compétences, pertes techniques élevées (15%), piratage et fraudes diverses, non-paiement des factures, abus multiples dans l'approvisionnement en carburant sont quelques-uns des problèmes rencontrés par l'entreprise, sur lesquels nous ne revenons pas ici (Verdeil, 2009) (9). Ces dysfonctionnements se traduisent notamment par une diversité territoriale accrue qui concerne tant l'accès au service que les formes de régulation.

En premier lieu, l'alimentation électrique est très inégale entre les différentes régions du pays. Globalement, l'alimentation se situait en moyenne en 2004 entre 20 et 22 heures par jour. La guerre de 2006 a accentué ces pénuries. Toutefois, il apparaît que la capitale Beyrouth (dans ses limites municipales) connaît une alimentation presque normale, sauf période de crise ponctuelle. Par contre, les autres régions du pays connaissent des pénuries pouvant aller, selon les chiffres de 2004, jusqu'à 8 ou 9 h en moyenne. En période de crise (sans parler de la guerre (10)), l'alimentation peut faire défaut plus de 15 h par jour pendant une semaine ou plus. Ces contrastes régionaux révèlent la priorité donnée en toutes circonstances à la capitale, lieu de concentration des institutions étatiques, économiques et financières, et par ailleurs lieu de résidence de la population la plus aisée. Même si la dégradation accentuée du réseau dans certaines régions peut entrer en ligne de compte, cette différenciation régionale renvoie avant tout à un choix politique et aussi, probablement, à une volonté de punir des populations mauvaises payeuses et fraudeuses. La fraude et le non-paiement présentent en effet également une forte différenciation régionale. Les pertes non techniques se montent en moyenne à 23% de la production en 2004. Mais en 2003, le « vol du courant » se serait monté à près de 70% dans les régions de la Békaa (centre et nord) et au Liban-Nord, entre 50 et 60% au Sud-Liban (Mufti, 2003).

Le profil des fraudeurs est divers. La fraude est importante dans des régions éloignées du centre politique et souvent marquées par la pauvreté, où les populations déplacées peuvent

représenter une fraction non négligeable de la population. Les habitants de plusieurs secteurs illégaux sont réputés pour frauder, notamment dans la banlieue sud, à majorité chiite, de Beyrouth. Toutefois, les données citées montrent que le nord de Beyrouth, sunnite et chrétien, ainsi que le Mont-Liban où la classe moyenne constitue une part importante de la population sont également concernés par la fraude et le non-paiement. Une lecture uniquement confessionnelle ou sociale de la fraude est donc trop réductrice. Les observateurs font valoir que des entreprises ayant pignon sur rue, ou des personnalités, ont fait l'objet de procès-verbaux portant sur des montants très importants quand la fraude des secteurs pauvres concernerait des montants individuellement plus limités.

La géographie de la fraude fait apparaître, plutôt qu'un type de catégorie sociale bien déterminée, le poids des régulations politico-régionales. La fraude et le non-paiement représentent dans cette perspective une forme de redistribution de facto organisée par les pouvoirs locaux issus de la territorialisation des rapports de force miliciens à l'issue de la guerre civile, consolidés sous l'hégémonie syrienne. Ces pratiques soulignent l'incapacité de l'administration centralisée et à visée théoriquement uniformisatrice de l'EDL à opérer de manière homogène sur l'ensemble du territoire. Elle doit s'accommoder des rapports de force locaux, qui cautionnent les refus de paiement et protègent les consommateurs fraudeurs.

À cela s'ajoute une autre différenciation, organisée par l'État dans le cadre du règlement du conflit civil, en faveur des déplacés de la guerre. En théorie, les habitants des secteurs non réglementaires ne peuvent bénéficier d'un raccordement au réseau électrique, pour lequel il est nécessaire de justifier d'un titre de propriété et d'un permis d'habiter. En fait, un accès temporaire au réseau a été créé, permettant un accès pour un prix forfaitaire et un débit limité à 10 A. La situation des camps palestiniens, qui regrouperaient environ 200 000 personnes, est à peu près similaire (11). Toutefois, de nombreux habitants de ces camps renoncent à ce type d'accès, en raison de l'irrégularité du service, et recourent plutôt à la fraude (12).

Que ce soit dans le domaine de l'eau potable ou dans celui de l'électricité, la reconstruction n'a que partiellement modernisé et étendu les réseaux en fonction de l'urbanisation : cette action spatialement sélective a donc introduit de nouvelles différenciations plus qu'elle n'a résorbé celles qui existaient, même si la situation globale s'est améliorée. D'autre part, le

fonctionnement intermittent des deux services conduit au développement de pratiques informelles coûteuses pour les usagers, quoique spatialement inégales. La tolérance territorialement variable de la fraude est aussi un élément de différenciation. L'après-guerre, loin de résorber la fragmentation territoriale, la conforte par les politiques publiques géographiquement différenciées.

Vers des accès au réseau à la carte : les prémices d'un Splintering Urbanism ?

Dans les secteurs de l'eau et de l'électricité apparaît une extrême diversité de situations en termes d'accès, de niveau de services et de régulation par les opérateurs publics. L'insatisfaction exprimée par les usagers présente une opportunité, pour des opérateurs de services aux statuts divers, de mettre en place des formes d'accès au réseau à la carte. Une continuité entre les offres de service informelles alternatives à la pénurie et ces services à la carte présente quelques similitudes avec les modalités du *splintering urbanism*.

La pénurie électrique a progressivement favorisé l'émergence d'un secteur informel d'opérateurs électriques créant leur propre réseau de quartier. Leur production était estimée en 2002 à 1000 GWh, soit environ 9% de la production d'EDL (AbiSaid, 2005). Toutefois, d'autres initiatives, à l'échelle d'immeubles ou d'opérations résidentielles allant du complexe d'immeubles au lotissement sécurisé, proposent des services d'alimentation électrique autonome qui s'apparentent à des clubs : cela concerne 17% des immeubles à Beyrouth en 2004, et plus de 10% dans le Grand Beyrouth. De nombreux nouveaux immeubles, notamment dans la région centrale du pays, intègrent dès leur conception des puits (eau non potable) et des générateurs d'électricité destinés à pallier les périodes de pénurie. L'émergence des complexes fermés et sécurisés, une conséquence de la guerre amplifiée dans le contexte de l'après-guerre par l'intervention de nouveaux opérateurs immobiliers et de nouvelles stratégies résidentielles des classes supérieures, s'explique également par une volonté de sécurisation de l'accès aux services urbains « standards ». La promotion de ces complexes résidentiels insiste sur la mise en place de services haut de gamme localisés palliant les déficiences du réseau commun, et présentant une nette analogie avec la notion de *premium network spaces* de la théorie de Marvin et Graham.

Les pratiques des entreprises libanaises illustrent des stratégies d'optimisation des coûts qui les conduisent à jouer sur l'en-

trée et la sortie du réseau. La Cimenterie Nationale Libanaise, située à Chekka, est connectée au réseau électrique pour 30% de sa consommation d'électricité et utilise plusieurs générateurs pour le reste de sa consommation (13). Jouant sur l'écart entre les tarifs diurne et nocturne, elle utilise le service public la nuit et produirait sa propre électricité pendant la journée (14). La consommation électrique de la CNL repose donc sur une véritable stratégie d'ajustement de la consommation énergétique à visée économique, jouant d'une situation d'entre-deux, en étant à la fois dans le réseau et hors du réseau.

Les « chalets » et établissements balnéaires qui ont fleuri sur la côte libanaise à partir des années 1980 semblent illustrer le phénomène de *bypass* décrits par Marvin et Graham, avec la mise en place d'infrastructures sur mesure. Las Salinas, situé à Enfé, est doté d'une connexion particulière au réseau octroyée par l'office des eaux, pour un abonnement de 200 m³ par jour, avec une alimentation 24h/24h, officiellement en raison de son statut de gros consommateur. L'un des plus célèbres centres balnéaires de la région sud de Tripoli, Florida Beach, est quant à lui dans une situation d'autonomie par rapport au réseau, avec un système d'approvisionnement (eau, assainissement, électricité, déchets ménagers) performant qui assure une qualité de service irréprochable pour un établissement qui joue la carte du grand standing avec ses multiples équipements, ses six restaurants et ses suites de luxe (Féré, 2006).

La diversité territoriale dans le domaine des services urbains au Liban résulte d'un ensemble de causes combinées. L'intégration et l'homogénéisation inachevée avant guerre s'articulent aux dégradations infligées par le conflit civil, dont les effets ont été territorialement différenciés. Ceci se traduit aujourd'hui par une diversité en termes de niveau et de qualité de service, mais aussi par une variété d'acteurs privés, formels ou non, intervenant dans leur production et leur distribution. D'autre part, cette diversité territoriale est également coproduite par une variété d'arrangements sociopolitiques locaux, qui dérivent également de la territorialisation des rapports de force issus de la guerre civile. De cette diversité naît une multitude d'arrangements locaux en matière de fourniture de services urbains qui pourrait s'assimiler au mécanisme décrit par Graham et Marvin. Cette similitude est trompeuse: en effet, la « désintégration » (*unbundling*) des infrastructures n'est en rien liée aux modalités de mise en œuvre des réformes des services en réseau. Au contraire, l'enjeu affirmé des réformes des services urbains consiste à retrouver dans l'amélioration technique et écono-

mique de la production et la distribution des services un état théorique d'achèvement du « tout-en-réseau » symbole d'une unité nationale renouvelée. Mais ce processus se heurte à l'écart entre la théorie et la pratique de l'échelle et de la nature de la régulation sociopolitique qui tente de se mettre en place, ainsi qu'à l'incapacité d'intégrer la diversité territoriale dans le nouveau modèle de gestion.

Injonction réformatrice et différenciation territoriale

Deux thématiques principales structurent l'argumentaire en faveur de la réforme de la gestion des services urbains, en puisant, au gré des pressions et suggestions, aux sources des modèles véhiculés par divers bailleurs comme la Banque mondiale ou l'Agence française de développement. Depuis le tournant des années 2000, le thème de la privatisation des services publics en réseau figure en haut de l'agenda du gouvernement libanais, en particulier pour l'eau potable, l'électricité ainsi que la téléphonie et le transport collectif routier.

L'un des principaux arguments avancés en faveur de la privatisation est le niveau d'endettement très important du pays, qui atteint plus de 40 milliards de US\$ soit 185% du PIB en 2006. Or, selon diverses sources, l'EDL et les offices des eaux représentent une fraction notable de cette dette. Ainsi, l'EDL a accumulé une dette de plus de 11,6 milliards de US\$ entre 1993 et 2006. Quant au secteur de l'eau, son endettement était estimé à 7% de la dette extérieure en 2002 (ICEA-CORAIL-IPSOS, 2004). Autrement dit, les deux secteurs contribueraient pour un quart à un tiers de la dette libanaise.

En 2001-2002, Rafic Hariri, alors président du Conseil, avait fait voter une loi en faveur de la privatisation des différents services, qui apparaît aux observateurs plutôt comme une déclaration d'intention que le véritable lancement d'un processus de privatisation. Plusieurs initiatives assez confuses n'ont pas débouché sur une restructuration claire et durable des secteurs concernés. Les turbulences politiques depuis 2004 expliquent largement cette situation, avec la prolongation contestée pour 3 ans du Président Lahoud, la résolution 1559 de l'ONU, l'assassinat de Rafic Hariri en 2005, le retrait syrien et un nouveau gouvernement après les élections du printemps 2005. La crise ouverte par la guerre de 2006 et qui se prolonge en 2007-2008 par la difficulté à élire un nouveau président achève de bloquer le processus réformatrice. Pour autant, la logique de la privatisation reste à l'ordre du jour, notamment pour la téléphonie et pour l'électricité. Elle a été soulignée comme une condition à

atteindre par les bailleurs de fonds qui se sont portés à plusieurs reprises au secours des finances libanaises, lors de la conférence dite de Paris II en novembre 2002, puis celle de Paris III en janvier 2007. Mais cette logique est contestée par de nombreux acteurs et pratiquement, retardée ou mise en échec.

Cette logique de privatisation s'articule avec celle d'une réorganisation institutionnelle dans le secteur de l'eau. Elle exprime une hésitation sur l'échelle appropriée pour la gestion, entre l'appui au mouvement de décentralisation politique et la volonté d'une recentralisation inspirée tant par un souci d'efficacité économique que par une méfiance pour les acteurs locaux.

Échelle de l'action et modèle de gestion de l'eau

Le lancement de la réforme institutionnelle de l'eau par l'État a eu lieu en 1996, le vote de la loi en 2000, l'application, avec maints ajustements, est en cours. Mais dès avant le début de ce processus, puis en interaction avec lui, divers acteurs locaux se sont saisis de la question des services urbains.

Dans le contexte des années 1990, marqué par la quasi-absence d'action municipale, ce sont d'abord des acteurs associatifs qui ont émergé. Ainsi, dans le caza de Koura, qui a peu bénéficié des investissements de l'État pour la reconstruction, des associations environnementales mobilisées par la paralysie des infrastructures de base ont pris, malgré leurs faibles ressources, des initiatives notables. À partir de 1998, les municipalités, dont la légitimité était à reconstruire, ont orienté leurs actions autour des thématiques environnementales, qui ont surgi dans l'opinion publique lors des années 1990 (Karam, 2002). Elles revendiquent la gestion des services urbains, que leur confèrent les articles 49 et 50 de la loi sur les municipalités de 1977. Les services urbains deviennent un enjeu politique et les acteurs locaux entrent dans un rapport de force. La résurgence de l'institution municipale a entraîné des conflits de légitimité institutionnelle. Certains dossiers menés par les associations environnementales, en partenariat avec l'État, ont ainsi été remis en cause (Féré, 2007).

Mais le pouvoir municipal, qui représentait un espoir de changement politique par le « bas », dispose de peu de ressources : le manque de culture municipale, de moyens financiers, de compétences, l'importance des contrôles *a priori* et *a posteriori* par le pouvoir central limitent l'action publique des municipalités. L'embauche est gelée par le Conseil de la Fonc-

tion publique du fait du déficit budgétaire de l'État. Depuis 1995, le CDR est le principal décideur de l'usage des 75% consacrés aux projets de développement dont profitent en principe les municipalités (Favier, 2001). Ainsi, le pouvoir central, à travers le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR), demeure à l'origine de l'essentiel des projets pour les territoires, sans véritable concertation avec les municipalités.

Si la fin de la guerre civile a marqué la réémergence d'acteurs locaux, la faiblesse de ce pouvoir local n'a pas permis une véritable amélioration de la situation des services urbains dans la décennie de la reconstruction. Les associations écologistes ont été étouffées par les nouvelles municipalités, elles-mêmes étouffées par le gouvernement central, dans un emboîtement de poupées gigognes (Féré, 2006). Durant la décennie 1990, les problèmes de gestion rencontrés par les régies locales de l'eau sont dénoncés dans des rapports rédigés par les organisations internationales et les ministères en charge des questions de l'eau. Cette phase de dénonciation du modèle existant constitue une stratégie d'objectivation d'un discours de promotion d'un modèle intégré avec l'introduction de la gestion privée, présentée comme la solution miracle, à même de résoudre les problèmes rencontrés par les offices des eaux. Cette phase débouche sur le vote de la loi de l'eau en 2000.

La réforme de l'eau a pour première étape une régionalisation de la gestion de l'eau avec la fusion des 21 offices en quatre établissements des eaux. Le nouveau périmètre, qui épouse globalement celui des *mohafazat-s*, ne correspond pas à un choix hydrographique ou territorial. L'échelle de gestion choisie répondrait tant à la recherche d'un équilibre financier (Ghiotti, Barakat, 2006), notamment grâce à une péréquation entre régions urbaines et régions rurales, qu'à la volonté de limiter le poids des notables locaux ou issus des milices dans les régulations socioterritoriales par une recentralisation. La réforme leur confie la planification et la gestion des projets régionaux qui étaient gérés auparavant par le ministère ou par le CDR, ainsi que l'assainissement et le traitement des eaux usées. Cette responsabilité sur l'ensemble du cycle de l'eau est complétée par de nouvelles prérogatives dans les domaines technique, financier et commercial. Cette réorganisation administrative trouve également son expression au niveau central avec la réaffirmation du rôle politique du ministère de tutelle, rebaptisé ministère de l'Eau et de l'Énergie, désormais au centre du jeu d'acteur.

La réorganisation des offices n'est intervenue que cinq ans après le vote de la loi sur l'eau, en 2006. Cette longue mise en place des établissements des eaux traduit la difficulté de mettre en œuvre une réforme importée et interroge sur la réussite de cette modernisation politique. Les établissements des eaux, dès leur création, se trouvent face à des enjeux de taille, avec des difficultés internes, du fait de leur endettement, de leur impossibilité de recruter, avec de nouvelles compétences à assumer, en faisant le grand écart entre logiques économiques et sociales. Dans le domaine de l'eau, la modernisation des modes de régulation politico-institutionnels dans un service régional ne permet pas plus que naguère, avec l'organisation décentralisée en offices et comités, d'intégrer la diversité des situations territoriales, faute d'avoir choisi entre une réelle décentralisation au niveau communal, ou un rééchelonnement de gestion de l'appareil central à une échelle territoriale pertinente. Les établissements publics, à peine nés, cumulent les handicaps financiers et organisationnels hérités des anciens offices, et politiques liés à la décomposition de l'état en entités concurrentes (CDR, ministère, établissements...).

La délégation de service de gestion de l'eau potable inaboutie de Tripoli

L'introduction du mode de gestion privé constitue le deuxième volet de la réforme de l'eau. Elle a toutefois suscité méfiance, incompréhension et résistances diverses. Celles-ci se sont d'abord exprimées lors du processus de négociation qui a abouti à la loi sur l'eau. Lancé en 1996 à l'initiative des ministères de l'eau et de la réforme administrative, de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fond internationaux, le projet de réforme a fait l'objet de plusieurs formulations entre 1998 et 2000. Du fait de la réticence de certains députés libanais à l'égard de la privatisation, du principe pollueur-payeur et de celui du recouvrement des coûts par les tarifs, et de l'examen en parallèle d'un projet de loi-cadre sur la privatisation, la négociation a abouti à un compromis parlementaire et au refus d'inscrire clairement la privatisation dans le projet de réforme de l'eau, malgré les injonctions de la Banque mondiale, ce qui rendit sa proposition de prêt caduc (Cook, 2001).

Puis de 1999 à 2001, sur les conseils et grâce à l'entremise de l'Agence française de développement, le gouvernement libanais a préparé une expérimentation pilote de délégation du service de gestion de l'eau potable pour l'agglomération de Tripoli, alors géré par l'Office des eaux du même nom, regroupant

une population estimée à 400 000 habitants, avec 52 000 abonnés. L'objectif était une amélioration sensible du service dans cette ville, où des pollutions graves de la ressource s'étaient produites, entraînant des décès et une forte contestation (Rajab, 2006), et où les performances techniques et financières étaient très faibles. À terme, une extension géographique du périmètre d'intervention à l'ensemble de la région nord et un élargissement sectoriel à l'assainissement étaient envisagés. Financé par l'AFD à hauteur de 20 M de US\$, le contrat fut attribué à Ondéo, filiale de Suez. L'entreprise devait établir une comptabilité analytique, faire un recensement des abonnés et des branchements, ramener les pertes sur réseau à moins de 10% et améliorer le recouvrement des factures. Le contrat a commencé au début 2002, pour une durée de 4 ans. Il a été prolongé jusqu'en 2007 pour certaines prestations.

La réalisation se heurta très vite à plusieurs problèmes. Le premier était d'ordre juridique. En effet, la législation libanaise ignore la notion de délégation de service, prônée par l'AFD, le bailleur de fonds de l'opération. Or, le gouvernement Hariri qui avait adopté dans la précipitation une loi générale sur la privatisation sans en prévoir la possibilité, était partisan de schémas de privatisation plus radicaux. Cette contradiction entre deux modèles en compétition a contraint les responsables du montage de l'opération à recourir à un contrat de management limitant l'autonomie de l'opérateur. Ce dernier doit se conformer aux procédures publiques libanaises et obtenir l'autorisation du maître d'ouvrage qui lui-même est dédoublé entre le CDR et l'OET (puis l'EELN), ce qui engendre parfois des divergences de vues et un ralentissement de la communication.

D'autre part, le projet se déroule durant la lente mise en œuvre de la réforme des institutions du secteur de l'eau. Dans ce contexte, les administrations clientes, l'OET puis l'EELN, rencontrent deux problèmes: leur staff est peu nombreux et déboussolé par ce type de contrat, et il ne sait comment répondre aux exigences du prestataire et à sa revendication d'autonomie pour gérer le projet. Mal conseillés par l'auditeur technique, ils ne parviennent pas à déceler les grandes failles de l'action de l'opérateur. Les cadres de l'OET semblent avoir eu du mal à accepter la réduction de leur périmètre de pouvoir, surtout qu'ils ont douté de la pertinence du choix de gestion effectué, les performances d'Ondéo Liban se révélant peu satisfaisantes. Cette défiance a été entretenue par de nombreux problèmes de communication, tant linguistiques que de l'ordre de la rétention d'information par l'opérateur (Yousfi, 2006).

Ondéo-Liban s'est plaint d'entraves bureaucratiques à son action qui ont fortement retardé son programme de réalisation. Dans l'ensemble, la réalisation des objectifs n'a pas été atteinte (mise en place d'une comptabilité analytique, recensement des consommateurs et des branchements, réparation, performance décevante en termes de hausse du taux de recouvrement...). En fait, l'entreprise internationale a eu très largement recours à des sous-traitants libanais, accentuant la cacophonie de l'intervention. Le manque de savoir-faire a entravé certaines opérations, comme l'indispensable recensement des abonnés. Aux yeux de ses détracteurs, elle aurait rapidement fait le choix de gérer le projet au plus serré, privilégiant l'exploitation courante à une véritable remise à niveau (Yousfi, 2006) (15). Du reste, le prolongement d'activité d'Ondéo au Liban jusqu'à la fin 2007 s'explique par l'obligation qui lui a été faite de réaliser certains de ses engagements contractuels (notamment le recensement des abonnés), tandis qu'un malus de 300 000 euros a déjà été retenu sur sa rémunération (16).

Le déroulement de la réforme de l'eau dans son volet institutionnel et dans l'expérimentation de la délégation au secteur privé illustre les difficultés de transposition de nouveaux modèles de gestion, eux-mêmes disputés, et les résistances qu'il suscite. Les points de friction témoignent d'incertitudes à plusieurs niveaux et sur plusieurs thèmes : luttes d'influence entre bailleurs de fonds, entre groupes politiques libanais sur le principe de la privatisation, entre pouvoir central, pouvoir municipal, représentants associatifs et autres parties prenantes à la décision locale sur les compétences et la décision concernant les projets dans le domaine des services urbains, entre administration cliente et opérateur privé.

En deuxième lieu, la mise en place des établissements régionaux de l'eau était liée, entre autres facteurs, à la recherche d'une échelle permettant une péréquation entre des clientèles urbaines considérées comme solvables et des clientèles rurales pauvres (Ghiotti, Barakat, 2006). Autrement dit, une échelle permettant une relative maîtrise des risques économiques liés à la diversité socio-territoriale. Le projet d'une extension de la prestation d'Ondéo à l'ensemble du Liban nord, envisagé comme une option du contrat, s'inscrivait dans cette perspective. Or, l'échec tripolitein pourrait être interprété par les différents acteurs, notamment les entreprises privées (étrangères), comme l'impossibilité de mettre en place une telle péréquation si le travail à l'échelle de la ville s'avère déjà dissuasif.

A contrario, on peut lire l'expérience tripolitaine comme un enchaînement de décisions et de circonstances contre-productives, qui illustrerait le poids des arrangements et des régulations à l'échelle locale par rapport à la configuration réformatrice prévue. De telles régulations sont un facteur de différenciation territoriale, sans entraver nécessairement toute perspective réformatrice. L'exemple de la réforme de la distribution électrique, de 2002 à 2005, appuie ce dernier argument.

Le recours au privé dans la réforme de la distribution électrique : une forte différenciation spatiale des pratiques

La privatisation du secteur électrique est un serpent de mer depuis la loi de 2002 qui en a pour la première fois évoqué le principe. Encouragée par les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, elle a fait l'objet de nombreuses études qui préconisent au préalable plusieurs mesures, dont l'établissement d'un plan comptable, la corporatisation de l'entreprise et sa filialisation par métiers (production, transport, distribution). À cela s'ajoutent diverses mesures visant à redresser les comptes, limiter la fraude et réhabiliter une partie des infrastructures. En 2007, deux opérateurs privés ont été autorisés à construire des petites centrales, à Zahlé et dans le Akkar. L'évaluation des actifs préalable à la séparation de l'EDL en plusieurs entités indépendantes par métier et à une éventuelle gestion privée de la production et de la distribution a été lancée en 2007.

Dans l'intervalle, diverses transformations du management de cette entreprise ont déjà été conduites, en particulier à travers un recours accru à la sous-traitance, d'autant plus nécessaire que la main-d'œuvre de l'entreprise a beaucoup diminué en raison des départs à la retraite, passant de 5000 à 2000 employés de 1992 à 2004. Dans le domaine de la distribution, le principal enjeu était la lutte contre la fraude et le non-paiement. De 2001 à 2005, EDL a confié à différentes entreprises privées, pour des circonscriptions définies, la relève des index, le suivi des impayés, le raccordement des nouveaux abonnés et la détection et l'élimination des fraudeurs. Ce dispositif de sous-traitance comme la présence de sociétés internationales, dont le géant EDF, peut s'interpréter comme une expérimentation limitée, dans un secteur stratégique, d'une privatisation plus poussée. Toutefois, sous réserve de plus ample information, l'interruption brutale de ces contrats en 2005-2006 et les relations difficiles entre les sous-traitants et l'EDL, en termes de contrôle de l'activité et de paiement, ne semblent pas avoir satisfait ni les entreprises privées ni le client EDL (17).

Sans revenir en détail sur le déroulement de cette séquence (Verdeil, 2009), il convient surtout de souligner la grande diversité des résultats selon les régions. Dans la banlieue de Beyrouth, la situation s'est nettement redressée pendant la période concernée. Le taux d'encaissement naturel (le paiement au passage du collecteur) est passé entre 2000 et 2004 de 80% à 97% et la consommation facturée a augmenté de 50%, ce qui est un signe de la réduction de la fraude. D'ailleurs, entre 2002 et 2004, le nombre de PV dressés est passé de 12 500 par an à 25 000. Dans le même temps, le nombre de branchements illégitimes a chuté de 60% (18). En revanche, dans la Békaa et le Nord, les taux de collecte qui ont d'abord remonté ont ensuite de nouveau diminué. La fraude n'aurait pas été fermement combattue. Selon les témoignages des responsables d'opération, l'amélioration constatée est due d'une part à la mise en œuvre de méthodes très strictes servie par une bonne connaissance du métier (19), qui n'a été rendue possible, d'autre part, qu'avec la coopération des forces locales (20). En l'occurrence, cela signifie par exemple que cette politique a reçu l'aval des responsables du Hezbollah dans la banlieue sud, soucieux de ne pas apparaître comme les défenseurs des fraudeurs et au risque de se trouver en décalage avec la résistance des habitants (21). À l'inverse, dans le nord et la Békaa, la perception des factures est structurellement très faible du fait de la protection des *zaims* locaux (par exemple, le leader Sleimane Frangieh à Zghorta). L'intervention des sous-traitants n'a guère eu d'effets (22).

L'EDL est un prototype d'entreprise intégrée et centralisée, à l'inverse des structures gestionnaires de l'eau qui étaient historiquement diverses et davantage inscrites dans des réseaux de relations locales. Pourtant, on constate dans le secteur de l'électricité une très grande variation territoriale non seulement des niveaux de services mais aussi dans l'application des mesures inspirées par la volonté réformatrice, qui renvoie essentiellement aux arrangements noués avec les leaders locaux.

CONCLUSION

On aura compris que la diversité territoriale s'est invitée à toutes les étapes de l'évolution actuelle des services urbains en réseaux au Liban. Cette diversité naît de l'interrelation entre les dynamiques socio-économiques, l'erraticisme politico-institutionnel, et l'instabilité géopolitique propres au Liban, et les facteurs de développement internes et externes dans la longue durée du modèle universel du tout-en-réseau comme de ses

mutations plus contemporaines. Pour mieux comprendre l'apport de cet exemple au débat théorique dans lequel nous l'avons inscrit, il faut saisir le sens de la trajectoire que présente cette évolution des services urbains libanais.

En premier lieu, l'exemple libanais apparaît comme hors norme en raison du rôle de la guerre dans le dysfonctionnement qui touche les réseaux. La faiblesse durable de l'État dans la régulation du secteur face aux acteurs non étatiques et à fort ancrage local en est une conséquence même si elle doit s'analyser aussi dans le long terme, comme une caractéristique structurelle de la construction nationale libanaise. Le poids de la guerre et les difficultés de la construction politique rapprochent le Liban d'autres pays traversant les mêmes expériences historiques et où la gestion et le développement des services en réseau sont durablement affectés, comme l'Irak ou la Palestine (Verdeil, 2008). Des analogies avec des États africains touchés par la guerre pourraient probablement être trouvées.

Toutefois, l'intérêt du cas libanais va selon nous au-delà de cette spécificité. L'inachèvement du modèle du service universel dont témoigne la situation libanaise ne correspond pas, comme dans les pays d'Afrique subsaharienne étudiés par Jaglin, à l'inadéquation entre ce modèle universel et le niveau et le mode de développement urbain du pays, mais aux conséquences de la guerre civile et de ses prolongements financiers et politiques. À l'inverse des réformes engagées par exemple dans les pays anglo-saxons, puis dans le reste du monde en matière de gestion des réseaux (*privatisation, full cost pricing, mise en concurrence...*), la reconstruction libanaise s'est inscrite dans un mouvement à rebours de rattrapage du temps perdu en matière de généralisation du modèle universel, tout en luttant avec les injonctions réformatrices des bailleurs de fond, et sans percevoir que la diversité territoriale qui s'était installée entre-temps n'était plus épiphénoménale, mais consubstantielle.

Dans ce contexte, la territorialisation comme régulation locale permettant de légaliser les inégalités d'accès au service urbain tout en intégrant les territoires relégués hors service urbain, telle qu'elle est analysée par Jaglin, correspond partiellement à la situation libanaise. La diversité territoriale procède bien de formes multiples d'autorégulation à différentes échelles traduisant des arrangements locaux d'acteurs. Toutefois, ces arrangements prennent sens sur fond d'une demande de service universel qui constitue l'horizon de référence des pratiques

historiquement superposées et souvent contradictoires des différents acteurs, qui tentent de compenser ou d'achever l'inachèvement du réseau.

Inversement, le passage à « l'après-modèle universel », la justification de la désintégration des infrastructures par l'obsolescence du tout-en-réseau, la nécessité de distinguer service et infrastructure ou le paradigme autarcique de la ville durable n'ont aucun sens ni sociétal, ni politique dans un pays où, par exemple, les maires du Liban Nord rejettent comme l'opprobre d'un retour à l'archaïsme rural la bonne parole environnementaliste sur l'assainissement non collectif porté par la coopération décentralisée des ingénieurs du Grand Lyon (Féré, 2007).

Ce mille-feuille de pratiques pour parties héritées, pour parties contemporaines, interagissant les unes avec les autres pour produire de la différenciation territoriale, s'impose donc comme une matrice de compréhension des relations réseaux-territoires combinant plusieurs registres d'explication.

Au total, ce que l'on peut donc généraliser à partir du cas libanais en apparence si spécifique, c'est la proposition d'analyser le rôle des réseaux dans ce qu'il est courant d'appeler « la fragmentation territoriale », non pas à partir d'explications de

nature causale voire linéaire, mais davantage comme l'ensemble des rétroactions entre un certain degré de différenciation territoriale et un certain niveau de maturité ou d'épuisement du modèle universel de services urbains en réseau.

Éric Verdeil est chercheur au CNRS, Université de Lyon, UMR Environnement Ville Société. Il a été pendant plusieurs années chercheur à l'Institut français du Proche-Orient à Beyrouth. Il a notamment publié, avec G. Faour et S. Velut : Atlas du Liban : territoires et société (éditions IFPO/CNRS Liban, 2007). Ses recherches portent sur les politiques urbaines au Moyen-Orient. eric.verdeil@normalesup.org

Cécile Féré, allocataire de recherches à l'UMR Environnement Ville Société et monitrice à l'Institut d'Urbanisme de Lyon (Université Lyon 2), a travaillé sur l'accès aux services urbains en réseau au Liban dans le cadre de son Master 1 et 2 (IUL, Université Lyon 2). Elle réalise actuellement une thèse de doctorat en urbanisme et aménagement sur la prise en compte des inégalités socioterritoriales d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines, sous la direction de Franck Scherrer. cecile.fere@univ-lyon2.fr

Franck Scherrer est urbaniste, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2 et chercheur au sein de l'UMR EVS, il est également Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon. Ses travaux de recherche portent sur la relation entre réseaux techniques, territoires et politiques urbaines (eau et transport), ainsi que sur les temporalités et les nouvelles modalités de l'action collective urbaine (planification métropolitaine, impact du débat public sur les politiques urbaines, approche pragmatique du développement urbain durable).

NOTES

(1) Nous rendons compte ici des résultats d'une recherche menée sous la responsabilité de Franck Scherrer pour le compte de la Région Rhône-Alpes (programme MIRA) sur les services urbains en réseau dans les villes libanaises, et en particulier des enquêtes menées entre 2005 et 2007 sur le secteur de l'électricité et sur la situation des services urbains dans le caza de Koura ainsi qu'à Tripoli (voir Verdeil, 2006, 2009, et Féré, 2006, 2007).

(2) Deux de ces concessions conservent leur autonomie et deux autres sociétés disposent d'une autonomie juridique au sein d'EDL.

(3) Depuis le milieu des années 1990, 1\$ vaut 1500 LL.

(4) À la veille de la guerre, un effort important des périphéries rurales avait été accompli, mais la situation des bidonvilles et camps de réfugiés était, du point de vue des services urbains, très mauvaise en termes de desserte effective et de statut d'accès au service. Peu de recherches existent sur ce point. Voir pour une synthèse : Fawaz, Peillen, 2002.

(5) Chiffres pour la période 1992-2004, calculés à partir du rapport d'activité du Conseil du développement et de la reconstruction pour l'année 2005 (www.cdr.gov.lb).

(6) D'après l'enquête ménages ICEA-CORAIL-IPSOS (2004),

le taux de connexion au réseau d'eau potable est plus fort en milieu urbain (87,5%) qu'en milieu rural (79%).

(7) Entretien avec le directeur technique de l'Office des eaux de Koura, actuel directeur technique de l'EELN (23/03/06)

(8) Cette situation n'est pas particulière à l'Office des eaux de Koura et concerne les trois quarts des offices d'après leurs déclarations (source : ICEA-CORAIL-IPSOS, 2004, chap. 6-13).

(9) Les chiffres et informations cités ont été recueillis lors d'entretiens avec des cadres d'EDL, des observateurs du secteur ou dans la presse.

(10) En fait, depuis la guerre de 2006, la situation a empiré (cf. Verdeil, 2008).

(11) L'électricité, qui était naguère payée par l'UNRWA (l'agence des Nations Unies en charge des réfugiés palestiniens), est redistribuée aux habitants grâce à un même accès forfaitaire temporaire. Mais les collectes, autrefois réalisées sous l'égide de l'UNRWA, sont aujourd'hui organisées par des comités locaux.

(12) Enquêtes menées par les étudiants de l'Université américaine de Beyrouth. Cf. Nadine Khayat et Hanadi Samhane, « Éléments d'enquête sur la situation des services urbains en banlieue sud de Beyrouth », *Projet MIRA Services urbains dans*

les villes libanaises, annexes (mars-avril 2006); Karim Eid-Sabagh & Amr Saeddine, *Shatila's services and autonomy*, Report of Phase 2/URPL629, AUB-Master of Urban Planning, 2006.

(13) Entretien avec l'ingénieur chargé du pôle environnement de la CNL, le 7 avril 2006.

(14) Entretien avec un cadre de la Kadisha, le 19 avril 2006. Les tarifs nocturnes se montent à 80 LL le KWh, les tarifs diurnes se montant à 112 LL voire 320 LL en heures de pointe de 19h30 à 22h30.

(15) Le démarrage du contrat d'Ondéo à Tripoli se produit au moment même où Suez révisé sa politique dans les pays considérés comme à risque et se désengage. On ne doit donc pas s'étonner de son investissement limité.

(16) Source: entretiens à l'AFD, décembre 2007.

(17) Nous n'avons pas une connaissance détaillée des raisons de l'interruption de cette expérience ni des nouvelles dispositions.

(18) Chiffres cités dans l'Orient-Le Jour le 8/12/2004.

(19) Un responsable d'opération chez EDF parlant même d'opérations commando.

(20) Le même parlant de négociations avec des « chefs de village ».

(21) En avril 2004, une émeute contre une opération menée à Jnah dans un bidonville a eu lieu à la suite d'une intervention contre la fraude qui avait reçu l'aval du Hezbollah.

(22) D'ailleurs, il semblerait que ces sous-traitants étaient parfois liés aux leaders locaux (zaïms).

BIBLIOGRAPHIE

ABISAID C., 2005, *Electric Energy & Energy Policy in Lebanon*, Gnesd Project, mai 2005

(<http://webfealb.fea.aub.edu.lb/fea/research/erg/web/Policy%20Paper%20lebanon.pdf>)

AWADA F., 1988, *La gestion des services urbains à Beyrouth pendant la guerre*, Paris, CNRS-Interurba.

CATAFAGO S., JABER B., 2001, *Analyse des stratégies et perspectives de l'eau au Liban, Rapport 1 : Monographie de l'eau au Liban*, Plan bleu, Centre d'activités régionales, Sophia Antipolis.

CDR, 2003, *Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais*, rapport de la phase 1, réalisé par Dar-IAURIF.

COOK A., 2001, *Privatisation et régulation du service d'AEP à Tripoli, les enjeux de la gestion urbaine*, mémoire de DESS, Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII.

COING H., 1996, « Mimétisme ou métissage? » in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°80, pp. 58-63.

COUTARD O., 2002, « Premium Network Spaces: A Comment », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26, n°1, pp. 166-174.

DAVIE M. F., 1991, « La gestion des espaces urbains en temps de guerre: circuits parallèles à Beyrouth », in *Reconstruire Beyrouth. Les paris du possible*, Maison de l'Orient, Lyon, Coll. Études sur le Monde Arabe, n°5, pp. 157-193.

DE GOUVELLO B., 2001, La réorganisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale, *Flux* n°44-45, pp. 36-45.

DORIER-APPRILL E., JAGLIN S., 2002, « Gestions urbaines en mutation: du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, n°21, *Du local au mondial, gérer la ville*, mars, IRD-Ed. de l'Aube, pp. 5-15.

DURAN P., THOENIG J-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-623.

FAVIER A. (Dir.), 2001, *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, les Cahiers du CERMOC, n°24

FAWAZ M., PEILLEN I., 2002, *The Slums of Beirut*, Report submitted to UN-Habitat.

FÉRÉ C., 2007, *Branchés, mal branchés et débranchés au Liban. Les régulations à l'œuvre dans la réforme de l'eau*, Master 2 recherche « Villes et société », IUL, Université Lumière Lyon 2.

FÉRÉ C., 2006, *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises: cas d'étude autour de Amioun et Chekka (Liban-Nord)*, mémoire Master 1 Aménagement et urbanisme, IUL, Université Lumière Lyon 2, UMR Environnement Ville Société.

GHIOTTI S., BARAKAT L., 2006, « Quand territorialisation rime avec fragmentation. Les enjeux territoriaux autour de la réforme de la politique de l'eau au Liban », in Brun A. et Lasserre F., (dir.), *Politiques de l'eau. Grands principes et réalités locales*, Québec, PUQ, pp. 189-222.

GRAHAM S., MARVIN S., 2001, *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, New York, Routledge.

HARB M., 2005, *Action publique et système politique pluricommunautaire: Les mouvements politiques chiites dans le Liban de l'après-guerre*, thèse de sciences politiques, Université Paul Cézanne – Aix Marseille III, Institut d'études politiques.

HARIK J., 1994, *The public and social services of the militias*, Oxford: Center for Lebanese studies, Papers on Lebanon,

no.14.

ICEA-CORAIL-IPSOS, 2004, *Les Libanais et l'eau potable. Enquêtes socio-économiques*, Beyrouth.

JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions.

KARAM K., 2002, « Espaces verts, espaces locaux. La dynamique écologique et la redéfinition des rapports entre municipalités et associations », in *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, les Cahiers du CERMOC, n°24, Beyrouth, pp. 185-205.

MUFTI K., 2005, *Place et rôle du haut fonctionnaire dans la machine État au Liban, entre le marteau du politique et l'enclume administrative*, mémoire de DEA en sciences politiques, Université Saint Joseph, disponible en ligne: http://www.lb.refer.org/memoires/fiche_these.php?id=187, consulté le 20 mars 2008.

LORRAIN D. (Dir.), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Économica.

RAJAB M., 2006, « Enjeux historiques et politiques des mobilisations sociales autour de la question de l'eau à Tripoli », in *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, actes du séminaire du 28 avril 2006 à l'Université Libanaise, Beyrouth.

(<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00120884>)

SCHERRER F., 1992, *L'égout, patrimoine urbain. L'évolution dans*

la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon. Thèse de Doctorat, mention urbanisme, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Val-de-Marne.

SCHERRER F., 2006, L'accès différencié aux services urbains en réseau: proposition d'un cadre analytique in *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, actes du séminaire du 28 avril 2006 à l'Université Libanaise, Beyrouth (<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00120910>)

VERDEIL É., 2009, « Électricité et territoires: un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, à paraître.

VERDEIL É., 2008, « Géopolitiques de l'électricité au Machrek », *Maghreb Machrek*, n°95, pp. 87-106.

VERDEIL É., GHALEB F., VELUT S., 2007, *Atlas du Liban. Territoires et société*, Beyrouth, IFPO/CNRS-Liban.

VERDEIL É., (coord.) 2006, *L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises*, actes du séminaire du 28 avril 2006 à l'Université Libanaise, Beyrouth.

(<http://halshs.archives-ouvertes.fr/SUVL>)

YOUSFI H., 2006, *Le contrat dans une coopération internationale. La rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures. Cas du Contrat de gestion déléguée de l'Alimentation en Eau potable de la Communauté Urbaine de Tripoli (Liban)*, thèse de gestion, Université Paris X Nanterre, sous la direction de P. d'Iribarne.

Eric Verdeil

Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux

Introduction du dossier

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Eric Verdeil, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 85/2 | 2010, mis en ligne le 10 octobre 2010, consulté le 02 janvier 2014. URL : <http://geocarrefour.revues.org/7774>

Éditeur : Association des amis de la Revue de Géographie de Lyon
<http://geocarrefour.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://geocarrefour.revues.org/7774>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Géocarrefour

Éric VERDEIL

Université de Lyon, CNRS
UMR Environnement Ville
Société

Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux

MOTS-CLÉS

réforme, services urbains en réseau, infrastructure, décentralisation, pays arabes, villes en développement, Liban, Jordanie, Egypte, Maroc, Tunisie, Algérie

KEY WORDS

Reform, networked urban services, infrastructure, decentralisation, Arab countries, developing cities, Lebanon, Jordan, Egypt, Morocco, Tunisia, Algeria

RÉSUMÉ

Cet article constitue l'introduction du dossier sur les services urbains en réseau dans les pays arabes. Il propose d'abord une mise en perspective de leur situation par rapport aux autres pays en développement. Il apparaît que les partenariats public-privé, figures majeures de ces réformes, ont relativement moins concerné les pays arabes. Les tensions géopolitiques régionales et la crainte de troubles en cas de remise en cause du contrat social entre les régimes et les populations apparaissent comme des facteurs de frein à ce type de réforme. Mais en complément des PPP, les réformes territoriales sont aussi un vecteur de transformation de la gestion des services urbains. Mais les exemples de décentralisation s'accompagnent de déconcentration et de reconcentration. Les arrangements avec les opérateurs informels ou petits opérateurs marchands, vus parfois comme une solution possible, ne débouchent pas, dans le monde arabe, sur une institutionnalisation. L'ensemble de ces transformations, souvent sur un mode expérimental, aboutit à une imbrication de situations territoriales souvent très différenciées, résultat inattendu de ces réformes.

ABSTRACT

The article is the introduction to this thematic issue on networked infrastructure in Arab cities. It first puts in perspective their situation compared with other developing countries. Public-private partnerships are a key feature of the reforms that the urban services' sector is experiencing but relatively few PPP have been implemented in Arab countries. This situation might be explained by geopolitical regional conflicts as well as by the fear of internal troubles in the case of a reassessment of the social pact between the State and its population. However, in addition to PPPs, territorial reforms have also been a vehicle for transforming the management of urban infrastructure although no single trend can be determined. Decentralisation goes along with devolution as well as recentralisation. In the Arab world, agreements with informal operators or small merchant operators, sometimes seen as one possible solution, are not institutionalised. Overall these transformations, often with an experimental status, unexpectedly result in very differentiated situations of territorial overlapping.

LES RÉFORMES DES SERVICES URBAINS DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT

Les dysfonctionnements des services publics de base, comme l'eau, l'assainissement, l'électricité ou les déchets, constituent l'un des signes distinctifs majeurs des villes en développement par rapport à celles des pays industrialisés. Les inégalités territoriales de desserte sont à la fois le reflet et le vecteur de la pauvreté de larges segments de la population urbaine, et sont bien souvent également cruellement accusées entre villes et campagnes. De ce fait, l'amélioration de ces services de base est conçue comme un des leviers des stratégies de développement et d'atténuation de la pauvreté, en lien avec d'autres actions comme l'amélioration de la tenure foncière (Durand-Lasserve, 2004).

Depuis une vingtaine d'années, la réalisation de cette ambition a été entreprise dans un contexte marqué par les politiques d'ajustement structurel et largement dominé par l'agenda néolibéral. Conjointement portées par les élites politiques nationales et les représentants des bailleurs de fonds internationaux, les réformes des services publics en réseau combinent diverses mesures incluant la marchandisation, l'arrêt ou la limitation des subventions tarifaires afin que le prix des services reflète les coûts engagés, l'introduction d'une gestion inspirée des principes du secteur privé voire mise en œuvre par des opérateurs privés, etc. Les travaux de recherche

dans ce domaine se sont particulièrement concentrés sur deux axes : les évolutions du secteur de l'eau potable, perçu comme le plus symbolique en raison de son caractère vital, et la participation à ce processus de multinationales spécialisées dans ce secteur, notamment françaises (voir par exemple Schneier-Madanes 2003).

Le débat, en partie idéologique, sur l'efficacité des solutions inspirées du paradigme néolibéral a largement structuré la recherche et continue de le faire (Gassner et al., 2009). Dans le champ de la recherche urbaine, l'ouvrage *Splintering Urbanism* a constitué depuis une dizaine d'années une référence dans les débats (Marvin, Graham, 2001). Ses auteurs y analysent les réformes néolibérales dans le domaine des services urbains en réseau qui remettent en cause ce qu'ils nomment l'idéal moderne du service universel, caractéristique de la période du *Welfare State*. Ils affirment que ces transformations entraînent une fragmentation sociale et urbaine accrue. Cette conclusion s'appliquerait non seulement au monde américain et ouest-européen mais également aux « pays du Sud ».

De nombreuses recherches ont discuté, approfondi ou nuancé les conclusions de cet ouvrage. En particulier pour les pays du Sud, des travaux récents lui ont apporté de sérieuses objections (Coutard, 2008, propose notamment une instructive synthèse de ces critiques). Un

premier problème réside dans la mise en évidence des décalages par rapport au standard du service universel. Si la situation des pays industrialisés peut, dans certains cas, s'analyser comme une régression par rapport à cette référence, telle n'est pas la situation de nombreux pays du Sud où la norme du service universel n'a jamais été effective, voire a constitué un modèle « parodique », comme le montre S. Jaglin (2005) à propos de l'Afrique sub-saharienne. Marvin et Graham (2001) font du *unbundling* (la désintégration des entreprises du secteur) des opérateurs des services urbains, en lien avec la mise en place d'une logique de marchandisation accrue, l'un des principaux marqueurs de la transition en cours. Mais dans les pays du Sud, le sens des évolutions est bien plus complexe à caractériser puisque en raison même de l'inachèvement du modèle service public universel, on observe une grande diversité en termes de fournisseurs de services, dont une partie sont dans le secteur informel, et en termes de qualité. D'une part, l'introduction de nouveaux partenariats publics-privés et les réformes institutionnelles de ces secteurs ajoutent de la complexité plus qu'ils ne constituent un mouvement d'une situation d'intégration fonctionnelle marquée par la dominance des acteurs publics vers une situation où les acteurs privés auraient le dessus. D'autre part, il convient aussi de souligner les limites du mouvement de réforme malgré un certain nombre d'exemples spectaculaires (Bakker 2003). Souvent, en dehors de quelques capitales ou villes importantes qui concentrent l'attention, les financements des organisations internationales et les appétits des multinationales ou des groupes capitalistes locaux, et en particulier dans les villes petites et moyennes, on ne constate pas de transformation notable de l'ancien modèle de gestion (pour l'Afrique sub-saharienne, Jaglin 2005).

Ces travaux invitent donc à dépasser la seule thématique de la privatisation, ou plus précisément de réformes introduisant des partenariats public-privé (PPP), pour replacer ces dernières dans un ensemble beaucoup plus vaste, incluant également des réformes du secteur public sans PPP, ainsi qu'une redistribution des responsabilités et des pratiques dans la gestion des services publics entre acteurs publics centraux et locaux (déconcentration et/ou décentralisation). Cette ambition rejoint une autre initiative éditoriale concomitante de présent dossier (Jaglin, Zerah, à paraître). En outre, les temporalités propres de ces réformes doivent être prises en considération. A l'idée d'une transformation radicale, opérée une fois pour toutes, que partisans et opposants des PPP promettent ou refusent au début de la réforme, il convient d'opposer la réalité de processus plus complexes, faits de détours, de moments de blocage et de réorientation, qui modifient la

signification de telles évolutions. Dans la prise en compte de cette complexité, un point attire particulièrement l'attention des chercheurs : il s'agit des modalités d'articulation entre les opérateurs publics ou privés officiels et les acteurs du secteur longtemps considéré comme informel ou illégal, qu'on tend à qualifier aujourd'hui d'artisanal (pour les transports en particulier, voir Godard 2002) ou plus largement de petit secteur marchand (Botton, Blanc, 2010). Longtemps considéré au mieux comme transitoire sinon parasitaire, ce dernier apparaît aux yeux de certains gestionnaires et de certains chercheurs comme une partie de la solution à l'universalisation du service public (Jaglin, Zerah, à paraître).

LES SERVICES URBAINS DANS LES PAYS ARABES

Nous proposons ici d'examiner ces questions à partir d'un ensemble de cas sélectionnés en fonction d'un double critère, géographique et sectoriel. Le dossier vise à rassembler des informations sur les réformes en cours dans les pays arabes. En effet, comparée à l'Amérique latine (Schneider-Madan, 2003), à l'Afrique (Jaglin, 2005) ou à l'Asie du Sud et de Sud-Est (par ex. Zerah, 1999 ; Bakker, 2007), cette zone géographique est sous-représentée dans la littérature sur les réformes des services urbains. Un premier axe de questionnement consiste donc à interroger cette originalité, à travers un examen quantitatif de la situation ainsi que par une réflexion sur les raisons susceptibles de l'expliquer.

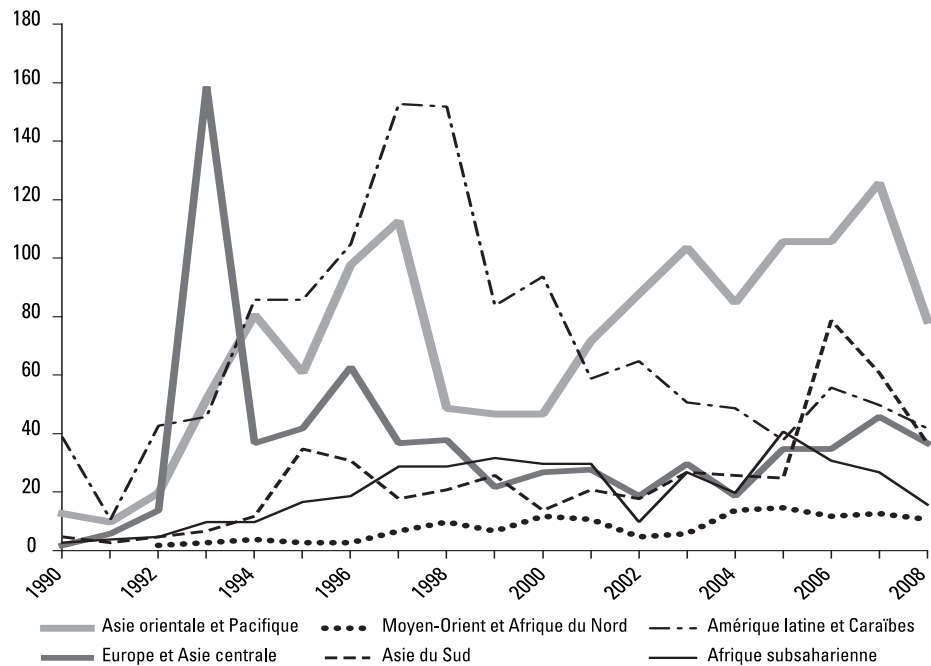
En tout état de cause, la question de la libéralisation du secteur des services urbains n'a pourtant pas été absente de l'agenda dans ces pays. Dès 1999, un important colloque organisé par le laboratoire SEDET y était consacré (Chanson-Jabeur et al., 2001). Les études de cas sur de multiples secteurs d'activité (eau, logement, transport, éducation et santé) y dessinaient l'image d'une puissante et irrésistible vague libérale qui, après les transports urbains, s'attaquait au secteur de l'eau potable (Semmoud 2001), qui a par la suite focalisé l'attention des chercheurs (Deboulet, 2000b). Le Maroc représente ici un pionnier puisque depuis 1997, plusieurs délégations de service (incluant l'eau potable, l'assainissement et l'électricité) ont été conclues à Casablanca, Rabat-Salé, Tanger et Tétouan et qui ont, de fait, fait l'objet de nombreuses analyses (Haoues-Jouve, 1999 ; Allain El-Mansouri, 2001 ; De Miras, Le Tellier, 2005 ; etc.). D'autres expériences, au moindre retentissement, ont concerné Amman (Darmame et Potter, 2009), Tripoli au Liban (Yousfi, 2006) ou encore la Palestine (Signoles, 2004 et 2010*). Ces expériences sont demeurées limitées, leur bilan a été critiqué notamment par les autorités

1 - Nous indiquons par une étoile (*) les références constitutives de ce dossier.

2 - Pour un bilan faisant une certaine place à l'autosatisfaction, voir Martinand, 2009 (étude datant de 2006-2007).

3 - En économie, le secteur des télécommunications et celui de l'énergie sont beaucoup mieux représentés.

Figure 1 : Évolution du nombre de PPP par grandes régions (tous secteurs confondus)



source : World Bank and PPIAF, PPI Project Database (<http://ppi.worldbank.org>) - mai 2010

4 - Ces réflexions sont nourries des discussions tenues dans le cadre de l'ANR TANMIA (2008-2010) et lors des séminaires « Services en réseau dans les villes en développement » (SERVED) organisé par Luisa Moretto, Sylvie Jaglin et Aymeric Blanc au nom du Laboratoire Techniques Territoires Société (Ecole des Ponts et Chaussées) et de l'Agence française de développement (2010).

5 - En sont donc exclus les pays arabes du Golfe ; ainsi que le secteur des déchets solides, dont traite néanmoins ce dossier.

publiques clientes et, hormis au Maroc, les entreprises multinationales impliquées tendent aujourd'hui à se retirer². Au-delà du bilan de ces opérations, il faut alors se demander ce qui reste des réformes une décennie ou plus après leur entrée en vigueur.

L'objet de ce numéro est également de porter l'analyse au-delà du seul secteur de l'eau qui, dans les études des géographes et urbanistes, est ultra-dominant³ pour le monde arabe comme ailleurs. L'entrée par plusieurs types de réseaux d'infrastructure permet de prendre en compte plusieurs paramètres de l'analyse, notamment les contraintes techniques et les enjeux économiques liés à l'organisation du service, de même que ses particularités institutionnelles, par exemple en termes d'échelon territorial de gestion. La gestion de chaque secteur s'inscrit en effet dans un complexe socio-politique localisé, dimension qu'une vision monosectorielle risque d'occulter de l'analyse. A travers cette diversité d'études de cas, l'objectif est d'interroger les contours du contrat social implicite passé, depuis la période des indépendances, entre l'Etat et ses citoyens, en particulier par le biais des mécanismes de rente. Grâce aux dividendes du pétrole (parfois indirects dans les pays non pétroliers exportateurs de main d'œuvre) ou de l'aide internationale (Egypte, Jordanie en particulier), les Etats ont mis sur pied et financé des services publics, peu ou pas tarifés aux usagers. Dans une perspective d'économie politique, ces services s'inscrivent dans un échange entre la population et l'Etat, et sont vus comme un instrument de construction et de reproduction de la légitimité de ces régimes (Catusse, 2006 pour une synthèse de ces questions). A la suite de divers travaux (Tomaira, 2008) nous postulons que le pilotage des réformes varie d'un secteur à l'autre non seulement en fonction des coalitions d'intérêts en cause mais aussi du risque social et politique. Par ailleurs, et plus globalement, les tensions géopolitiques très fortes qui affectent des pays comme le Liban et les Territoires palestiniens pèsent sur le processus réformiste.

En dépassant le seul débat sur l'introduction des PPP dans les services en réseau dans les pays arabes, nous faisons en fait l'hypothèse d'une pluralité de processus à l'œuvre. Constat banal mais qui a une implication territoriale forte : au lieu de chercher à identifier une tendance commune et un modèle d'organisation spatiale repérable dans divers contextes urbains ou régionaux (par exemple, une ségrégation spatiale accrue), nous postulons une différenciation multiforme, entre pays et, ce qui est potentiellement plus surprenant, entre villes voire même à l'intérieur d'une même ville ou agglomération.

Le matériau réuni pour aborder ce jeu d'hypothèses est quelque peu réduit et les conclusions qu'on peut en tirer ont donc un caractère exploratoire. Deux des articles (Signoles, Allès), auquel on peut rattacher un troisième (Gabillet) sont issus du programme de recherche TANMIA regroupant notamment politologues et géographes, qui porte sur « Le développement et la fabrique de l'action publique dans le monde arabe », et auquel participe également le coordinateur de ce dossier. L'appel à contribution invitait à compléter ces regards. L'article de Bénédicte Florin, géographe, le fait à partir d'une entrée privilégiant les acteurs du secteur informel, en l'occurrence les chiffonniers du Caire. Contrairement à ces articles qui combinent des analyses fines et localisées des jeux d'acteurs et de leurs inscriptions territoriales, le texte de Claude de Miras, économiste à l'IRD en appui à la direction de la décentralisation du ministère marocain de l'Intérieur, propose une description des transformations du secteur de l'eau et de l'assainissement à l'aune des statistiques consolidées des bilans financiers et opérationnels de ce secteur de l'action publique. Le dossier s'accompagne de quatre recensions portant sur l'urbanisme dans le monde arabe, qui illustrent le tournant libéral en cours dans les grandes villes, mais aussi les tendances plus complexes et moins spectaculaires de l'aménagement urbain au quotidien, dans les

Région ONU	nb de pays non documentés	nb de pays par zone	nb de projets	nb moyen de projets	dont projet Eau et assainissement	dont projet électricité
Asie orientale et Pacifique	3	23	1 342	67	47	90
Europe et Asie centrale	0	24	678	28	31	68
Amérique latine et Caraïbes	0	29	1 299	45	79	141
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1	13	123	10	9	19
Asie du sud	0	8	452	57	6	46
Afrique Subsaharienne	3	47	379	9	24	72
			4 273		196	436

source : World Bank and PPIAF, PPI Project Database (<http://ppi.worldbank.org>) - mai 2010

ville moyennes d'Égypte comme dans les périphéries maghrébines. Cet article introductif développe les principaux thèmes esquissés ci-dessus, en s'appuyant sur les contributions et d'autres travaux récents⁴. Un point liminaire propose un cadrage quantitatif du mouvement des réformes à partir d'indicateurs fournis par la Banque mondiale.

PUBLIC-PRIVÉ : DIVERSITÉ ET INFLEXION DES TRAJECTOIRES

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, dans laquelle se situent les pays arabes étudiés dans ce dossier, est loin de représenter une région pilote du point de vue de la mise en œuvre de PPP. On utilise ici les statistiques compilées dans la base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé dans les infrastructures (PPI, *Private Participation in Infrastructure Project*), qui concerne uniquement les pays à bas et moyen revenu et les secteurs dits monopolistiques (énergie, eau, transports et télécommunications)⁵. De ces données ressortent deux tendances. Tout d'abord, en termes globaux sur la période pour laquelle les informations sont disponibles, et tous secteurs confondus, la région Moyen-Orient et Afrique du Nord n'attire que 123 projets, dont seulement 9 pour l'eau et l'assainissement et 19 pour l'énergie (essentiellement le secteur électrique). Cela représente en moyenne 10 projets par pays, à peine plus que les 9 en Afrique subsaharienne, elle aussi largement délaissée par les investissements internationaux dans les infrastructures. À l'inverse, pour l'Asie orientale et le Pacifique, l'Asie du Sud et l'Amérique latine, le nombre de PPP dépasse 45 par pays.

La figure 1 montre que la région Moyen-Orient et Afrique du Nord présente d'autre part un décalage temporel important par rapport aux autres régions, avec un démarrage sensible uniquement à partir de la fin des années 1990 et des oscillations beaucoup moins prononcées ensuite, en comparaison des variations puissantes observables dans les autres régions (pics de l'Europe orientale et de l'Amérique latine en 1993 et 1997-1998, pic en 1997 puis en 2007 pour l'Asie orientale et pacifique, mouvement comparable pour l'Asie du Sud). Ces quelques données soulignent clairement que la région reste donc relativement à l'écart de la grande vague de « privatisations » qui a touché les pays en développement depuis les années 1990. Semmoud (2001, p. 669) notait certes ce point

mais en anticipant une montée en puissance du phénomène qui, finalement, ne s'est pas réellement produit.

Une analyse de la mise en place des PPP, chronologique et par pays, dans les domaines de l'eau et assainissement et de l'énergie montre une légère accélération dans les années récentes, en fait très largement imputable à l'Algérie qui a lancé 10 PPP entre 2004 et 2008 (tableau 2). Aucun autre pays n'en compte d'ailleurs autant que cette dernière et, à l'exception de la Jordanie et de l'Irak, on trouve très peu d'opérations récentes. L'essentiel des derniers contrats (sauf dans le cas algérien) concerne le secteur de l'énergie où les PPP se révèlent moins conflictuels.

Ces données, à l'échelle globale comme à celle de la région de référence, invitent donc à considérer la question des réformes d'une manière plus large que les seuls PPP qui restent, malgré leur caractère spectaculaire, en nombre limité et concentrés dans les grandes métropoles (Bakker, 2009). La marchandisation des services urbains peut tout autant être mise en œuvre dans le cas d'entreprises publiques que par le biais d'un opérateur privé. Une comparaison récente des performances des PPP et des opérateurs publics du secteur menée par le PPIAF (*Public-Private Infrastructure Advisory Facility*) inclut ainsi dans son échantillon de référence approximativement trois fois plus d'opérateurs publics que de PPP (Gassner, Popov, Pushak, 2009).

L'exemple marocain présenté dans ce dossier par Claude de Miras (2010*) constitue une intéressante – quoique singulière par rapport aux autres pays arabes – illustration des évolutions de ce mouvement réformiste. D'une part, le royaume chérifien, après avoir concédé la gestion des régies des grandes villes du nord du pays, de Casablanca à Tanger, n'a pas poursuivi sur cette lancée après 2004. D'autre part, la gestion des secteurs de l'eau potable et de l'assainissement se caractérise par la persistance d'importantes subventions croisées entre secteurs (l'électricité finançant l'eau potable et l'assainissement) et entre espaces urbains et zones rurales. Toutefois ces péréquations s'effectuent en limitant drastiquement les subventions de fonctionnement de la part de l'Etat et en facturant ces services de manière à équilibrer le coût global de revient. En revanche, illustration d'un retour de balancier vers une perspective moins orthodoxe par rapport aux principes néolibéraux prévalant précédemment, les financements publics sont à

Tableau 1 : Partenariats public-privé dans les pays en développement par grande région

Tableau 2 : Les PPP dans les domaines de l'énergie (électricité) et de l'eau et assainissement dans les pays arabes

Année	Algérie	Égypte	Irak	Jordanie	Liban	Maroc	Tunisie	Terr. Palest.	Yémen	Total
1992		1								1
1993	1					1	1			3
1996								1		1
1997						2				2
1998		1				1	1			3
1999		1		1			1	1		4
2000								1		1
2001		1				1				2
2002					1		1			2
2003				1		1				2
2004	1									1
2005	3									3
2006	2		1						1	1
2007	2	1	1	1						5
2008	2			1						3
Total	11	5	2	4	1	6	4	3	1	37

source : World Bank and PPIAFF, PPI Project Database (<http://ppi.worldbank.org>) - mai 2010

nouveaux sollicités pour réaliser les investissements dans deux domaines où la mise à niveau est jugée prioritaire : l'environnement, à travers l'extension de l'assainissement, et la pauvreté urbaine, à travers l'extension subventionnée des services essentiels. Sur ce dernier point, toutefois, C. de Miras pointe les difficiles contraintes financières auxquels l'Etat marocain doit faire face, et sa dépendance face aux bailleurs de fonds étrangers.

PPP ET RÉFORMES DES SERVICES URBAINS : DE QUELQUES FACTEURS BLOQUANTS

L'analyse des inflexions dans la mise en œuvre des réformes du secteur des services urbains implique la prise en compte de différents facteurs. Au niveau global, les crises financières en Asie en 1997 et en Argentine en 2002 ont souligné aux yeux des multinationales présentes sur ces marchés les risques de ces contrats et elles ont revu leurs investissements à la baisse. La rentabilité espérée, en particulier par l'élargissement de la desserte auprès des ménages pauvres, n'a pas été au rendez-vous (Bakker, 2009). Le discours de la Banque mondiale et des organisations internationales n'est plus aussi fortement en faveur des PPP. Toutefois, dans le cadre de ce dossier, ce ne sont pas ces questions qui émergent mais plutôt les conjonctures locales qui influencent le calendrier des réformes et la définition du contenu de ces dernières.

A ce titre, un premier élément pèse lourdement sur ces enjeux : les tensions géopolitiques que connaissent certains Etats. Certes, l'Irak post-Saddam Hussein sous tutelle américaine se distingue par un recours aux PPP (tableau 2). On manque hélas de travaux sur cette question. En revanche, dans les Territoires palestiniens, où la mise en œuvre de PPP avait commencé à la fin des années 1990, l'Intifada d'Al Aqsa et la dégradation de la conjoncture politique interne ont conduit au désengagement des firmes internationales impliquées, remplacées par des firmes privées locales (Signoles, 2010*). Au Liban, la seule expérience de PPP dans le domaine de l'eau à Tripoli, lancée en 2002, a été interrompue en 2007. Si les facteurs proprement tripolitains ont fortement joué, la dégradation du climat politique après la guerre de 2006 a également

contribué au blocage de la situation (Martinand, 2009, p.50-52 ; Verdeil, Féré, Scherrer, 2009). Toujours au Liban, la crise électrique, qui a culminé dans une émeute sanglante en janvier 2008, est l'un des catalyseurs des oppositions et tensions internes (Verdeil, 2009). Cela explique le blocage des réformes concernant l'électricité, pour laquelle des PPP voire une privatisation complète sont envisagés depuis 2002, et la pérennisation d'une situation de pénurie qui rend indispensable le recours à un système de générateurs et de mini-réseaux électriques (Gabillet, 2010*).

Un deuxième élément, en partie connexe au précédent, contribue à freiner ou à limiter le recours aux PPP : le risque est en effet de remettre en cause, à travers une politique de marchandisation des services essentiels, des contrats sociaux établis de longue date entre les gouvernements et leurs populations. La distribution d'eau potable et la fourniture d'électricité sont en effet, dans nombre de pays, largement subventionnés. Dans divers cas, comme en Egypte (Semmoud, Denis, 2001 ; Deboulet 2000, Séjourné 2006), en Tunisie (Legros 2003), en Jordanie (Ababsa, à paraître) le raccordement aux infrastructures de base constitue un moyen de régulation sociale, en régularisant *de facto* – et pas toujours *de jure* – la tenure foncière dans les quartiers non-réglementaires. De surcroît, les gouvernements eux-mêmes, plutôt que les collectivités locales, ont dans ces cas la haute main sur ces opérations où ils engagent leur légitimité. L'augmentation des tarifs, le renchérissement des coûts de raccordement peuvent dans ce contexte représenter des motifs de contestation sociale dont les gouvernements se défient. Toutefois, la sensibilité populaire n'est souvent pas la même d'un secteur à l'autre. Alors que l'eau potable constitue certainement le secteur le plus sensible, pour des raisons symboliques autant qu'économiques, l'électricité et surtout le secteur des déchets sont généralement perçus comme moins problématiques. Le coup de frein sur les grands contrats de délégation ou même de gestion pour la distribution d'eau potable peut sans doute s'expliquer par le souci de réduire la contestation alors que les PPP dans le domaine des déchets en Egypte (Florin 2010*); en Jordanie (Debout, à paraître) ou en Tunisie (Rebhi 2010 ;

Tizaoui 2009) ou plus ponctuellement dans le domaine de l'électricité (comme en Jordanie, Verdeil 2010) ont fait florès. Pour autant, à l'épreuve des faits, ces secteurs peuvent aussi être la cible de puissants mouvements de contestation, comme le montre Florin dans ce dossier à propos des réformes de la collecte des ordures ménagères au Caire. Une question complémentaire, à laquelle les éléments réunis ici ne permettent pas de répondre, serait de savoir si certaines villes (les capitales notamment) ou certaines régions (d'opposition ou au contraire, fidèles au régime), constituent des enjeux plus stratégiques que d'autres dans la mise en place et la régulation des réformes des services.

RÉFORMES DES SERVICES URBAINS ET RÉFORMES TERRITORIALES : DES ARTICULATIONS PLURIELLES

Si le partenariat avec des partenaires privés n'est donc pas si souvent la voie choisie par les autorités publiques pour réformer les services publics essentiels, une autre méthode consiste à agir sur l'échelon territorial de gestion de ces services. La thématique de la décentralisation est en effet, aux côtés de la promotion des PPP, un des mots d'ordre des réformes institutionnelles véhiculées par les grands bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, dans la pratique, et en particulier dans les pays arabes, il est bien difficile d'identifier une articulation univoque entre réforme de la gestion des services urbains et décentralisation. Certes, dans un pays comme le Maroc, les communes ont acquis d'importantes prérogatives dans ce domaine, comme le rappelle de Miras (2010*). Mais dans les autres pays de la région, les politiques de décentralisation sont généralement à peine ébauchées (Le Bris, 2004) et en réalité, les transformations en cours varient entre permanence de la gestion centralisée, déconcentration (gestion localisée d'un service restant sous la tutelle étatique) et recentralisation.

L'exemple de la réforme des déchets au Caire, analysée par Florin (2010*), est un bon exemple d'une réforme qui s'effectue à une échelle de gestion inchangée, puisque ce sont les gouverneurs qui sont en charge de son pilotage. Toutefois, Lise Debout (2010) montre que d'un gouvernorat à l'autre, d'importantes variations peuvent se produire. Sans réforme territoriale, des différenciations dans la gestion des services publics ne sont donc pas toujours exclues. On retrouve ce schéma au Liban à propos de la gestion de l'électricité. Malgré l'existence d'une entreprise publique nationale, théoriquement garante d'un fonctionnement uniforme sur tout le territoire, d'importantes différenciations des modes de gestion se produisent d'une région à l'autre, pour tenir compte des rapports de force sociaux et politiques locaux (Verdeil, 2009 ; Gabillet 2010*).

Du reste, dans un même pays mais pour un secteur différent, les pratiques peuvent varier. Ainsi, au Liban, l'Etat appuyé par des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Agence française de développement) mène depuis la fin des années 1990 une importante réforme du secteur de l'eau. Celle-ci combine un double mouvement de déconcentration et de recentralisation. En effet, le ministère de l'Eau délègue ses compétences de gestion à des établissements publics régionaux qui restent sous sa tutelle, avec une autonomie financière. Mais en pratique, ces établissements, au nombre de 4, regroupent les 26 offices des eaux préexistants à l'échelle des cazas (département libanais). En tout état de cause, les municipalités restent marginales dans ce dispositif, voire sont dépouillées des compétences qu'elles détenaient dans le domaine de l'assainissement : il y a bien recentralisation. Christèle Allès (2010*) identifie une autre caractéristique intéressante à propos de l'établissement des eaux du Liban-Sud, qui semble illustrer la capacité d'une administration publique réformée à s'affirmer face à des évolutions néolibérales censées miner l'action de l'administration étatique. Dans un contexte politique peu favorable de désengagement de l'Etat de la politique de reconstruction et dans le contexte d'une politique de réforme initialement orientée vers des PPP, cet établissement public parvient globalement à imposer son autorité et ses projets face aux acteurs politiques locaux, et à instaurer des relations relativement équilibrées avec les ONG internationales qui gèrent massivement les capitaux de la reconstruction d'après la guerre de 2006.

Le dernier exemple présenté dans ce dossier est la réforme du secteur de l'eau dans les territoires palestiniens. Ici, c'est une configuration inverse qui prévaut (Signoles, 2010*). La distribution de l'eau (et, par ailleurs, de l'électricité) est historiquement l'apanage des municipalités, seules institutions palestiniennes réellement puissantes dans le contexte de l'occupation des territoires occupés. Les réformes d'inspiration libérale des années 1990 vont ici de pair avec le souci de construire un centre étatique, au détriment des municipalités et parallèlement, en récupérant des prérogatives détenues par les Israéliens. L'analyse de la première phase de ces réformes (jusqu'à vers 2004-2005) montre, dans le contexte politique de l'Intifada défavorable à l'affirmation de l'Autorité palestinienne, la résistance des municipalités et des pouvoirs locaux à la mise en œuvre de la réforme et leur capacité à la modifier voire à la bloquer.

L'introduction de la dimension territoriale dans l'analyse de ces réformes permet d'aller au-delà de l'opposition entre gestion publique et gestion privée, tout en prenant en compte d'autres acteurs et d'autres intérêts sociaux qui pèsent

6 - Lyonnaise des eaux de Casablanca, concessionnaire du service d'eau potable.

7 - En s'appuyant entre autres sur les travaux de Lise Debout. Dans l'attente de la thèse en cours de rédaction de cette dernière, on pourra consulter son étude pour l'AFD (Debout 2010).

fortement sur l'évolution de secteurs très fortement inscrits dans l'espace local (en particulier l'eau et les déchets).

LA PLACE DES PETITS OPÉRATEURS PRIVÉS DANS LA GESTION URBAINE

La recherche sur les services urbains est renouvelée par le nouveau regard porté sur le petit secteur marchand, autrefois dénommé informel. Les petits opérateurs privés (POP) font figure de solution innovante, en articulation avec les grands opérateurs publics ou privés, face aux difficultés de l'intervention dans les quartiers pauvres. Leur réactivité et leur flexibilité (y compris sur le plan social), figurent au nombre de leurs atouts, par opposition aux lourdeurs de gestion des opérateurs officiels. Toutefois, à la différence des classiques petits revendeurs d'eau, les POP apparaissent aussi comme des entreprises dotées d'une technicité plus importante, capable de proposer des solutions de desserte proches des opérateurs classiques, en termes techniques et en qualité. Par exemple, au Vietnam, les POP assurent une desserte domiciliaire en eau potable. De surcroît, et dans cet exemple, ce service bénéficie d'une reconnaissance officielle avec l'opérateur officiel, même si les promesses initiales se révèlent parfois, dans la durée, quelque peu décevantes (Botton, Blanc, 2010). Dans quelle mesure peut-on identifier l'émergence d'une telle catégorie d'acteurs dans les pays arabes et comment les politiques publiques la prennent-elles alors en compte ?

Peu de travaux ont abordé directement cette question, ce qui reflète probablement l'état de la réflexion parmi les autorités en charge des services urbains. Toutefois, quelques expériences sont signalées dans la littérature même si elles ne sont pas catégorisées sous le label POP. Ainsi, Aziz Iraki et Mohamed Tammim (2009) décrivent dans les périphéries de Casablanca des associations locales de résidents qui parviennent à construire et à gérer des bornes fontaines, dans une sorte de sous-traitance avec la Lydec⁶. Mais il ne s'agit pas ici d'un service techniquement aussi poussé que dans les exemples signalés ci-dessus, dans la mesure où aucune desserte domiciliaire n'est proposée et ces associations n'ont pas de structure d'entreprise ni de vocation capitaliste.

Deux autres exemples pris dans ce dossier se rapprochent de ces POP. Au Caire, la contribution essentielle des chiffonniers (*zabbālīn*) à la collecte des déchets a été reconnue par l'octroi de licences (payantes) depuis 1980. Toutefois, ce système a été remis en cause avec les réformes introduites en 2000 et les délégations de service octroyées à des entreprises privées d'abord uniquement étrangères puis aussi égyptiennes. Néanmoins, B.

Florin signale⁷ l'existence de contrats de sous-traitance au profit d'entreprises créées par certains chiffonniers. Cette situation reste limitée à des périmètres particuliers et est très liée à la stratégie propre des entreprises. Elle s'inscrit par ailleurs dans un système global de déni des compétences des travailleurs du secteur informel et des services qu'ils rendent. A cet égard, cet exemple ne s'apparente pas du tout à l'expérience des POP.

L'exemple des générateurs électriques dans les villes libanaises, finement étudié par P. Gabillet (2010*) est également intéressant à considérer dans cette perspective. Face à la pénurie d'électricité, des petits entrepreneurs ont développé de véritables réseaux électriques à l'échelle des quartiers ou de petites villes, desservant les abonnés à leur domicile. On constate même, dans l'exemple de Jbeil, des investissements d'entreprises capitalistes. Selon une étude de la Banque mondiale, leur puissance installée représenterait 38 % de celle de l'entreprise publique. Mais le paradoxe de cette situation est que ces petits opérateurs privés ne sont que tolérés par les autorités publiques, dans l'attente d'une hypothétique amélioration du système de production officiel. Aucun partenariat ne les lie donc à l'opérateur public. P. Gabillet met toutefois en évidence, à l'échelle locale, des tentatives de régulation par les autorités municipales, sans toutefois qu'émerge un cadre réglementaire. En fait, leur activité est fortement dénigrée par les autorités, notamment pour des raisons sanitaires (la production de ces générateurs étant très polluante : voir Dagher, Ruble, 2010) et de sécurité sur les réseaux. Leurs coûts de production sont également considérés comme peu rentables par rapport à ce que permettrait une augmentation de la production électrique classique. Dans le domaine de l'électricité, les solutions non-conventionnelles et décentralisées généralement mises en avant reposent plutôt, il est vrai, sur la mobilisation de ressources renouvelables (solaires, éoliennes) même si jusqu'à présent ce modèle ne semble encore guère avoir fait ses preuves pour une production et une desserte de masse dans les pays du Nord, et a fortiori au Sud (Coutard et Rutherford, 2009).

Dans ces deux exemples, à des degrés différents, et au-delà des spécificités techniques propres à chaque secteur, les petites entreprises privées semblent faire face à un véritable déni par rapport aux solutions conventionnelles et industrielles, liées à un savoir-faire technique poussé et associées à des modes de fonctionnement hiérarchique (*top down*) et à une esthétique de l'espace urbain laissant peu de place à l'informel et à ses bricolages. Il y a là cependant un enjeu qui doit faire l'objet d'analyses plus approfondies.

CONCLUSION

Ce dossier sur les réformes des services urbains dans les pays arabes laisse entrevoir, à travers les quelques exemples présentés, d'une représentativité forcément limitée, des évolutions spécifiques mais aussi quelques traits communs avec les tendances globales.

Un véritable décalage, en termes quantitatifs et chronologique, apparaît par rapport à d'autres régions du monde. Globalement, la vague des « privatisations » a été ici beaucoup moins forte qu'ailleurs (au moins pour l'eau et l'électricité). Si l'on ne dispose pas d'indicateurs pour cerner les réformes du secteur public, les exemples réunis et ceux dont la littérature se fait l'écho semblent indiquer des évolutions relativement plus contrôlées qu'ailleurs également. Il est tentant de mettre cette orientation en lien avec la persistance d'États autoritaires, dont le monde arabe n'a certes pas le monopole, mais où il se combine avec un modèle d'économie rentière ou semi-rentière (Catusse 2006). Les services publics et en particulier les services urbains en réseau, symbole de l'accès à la modernité, y constituent un élément central du pacte social entre les États et leurs citoyens. Les remises en question de ce modèle sont potentiellement lourdes de contestations politiques, qu'illustrent les contestations de la réforme des déchets au Caire, ou les émeutes électriques au Liban en 2008 (Verdeil, 2009) et qui sont craintes par les États. C'est là sans doute une question à creuser.

Si la reconnaissance et la promotion des petits opérateurs marchands est encore loin de constituer une norme mondiale, les exemples tirés de ce dossier suggèrent que sur ce point aussi, le monde arabe se distingue, du moins pour les services étudiés ici (ce n'est pas le cas pour les transports). Faut-il y voir le reflet de situations d'accès moins dramatique qu'ailleurs ? Ou la réticence d'administrations et d'élites politiques rechignant à déléguer leurs prérogatives et défiantes face à des innovations allant à l'encontre des techniques conventionnelles modernes ? Des compléments d'information sont également souhaitables sur ce point.

Au-delà des destinées contrastées des réformes de ces différents secteurs, imbriquant partenariats public-privé, réformes territoriales et accords avec des acteurs informels, un effet commun de leur mise en œuvre (et parfois en défaut) ressort, qui fait en revanche le lien avec des observations faites ailleurs, par exemple en Afrique subsaharienne (Jaglin 2005). Leur inachèvement et la multiplication des expérimentations se traduit par une différenciation territoriale entre villes (Gabillet, 2010*) mais aussi, à l'échelle d'une même ville, par exemple au Caire (Florin

2010*). Cette différenciation passe par la disparité croissante des assemblages et dispositifs gestionnaires, sur le plan technique (reflétant la diversité des clientèles ou des prestataires) mais aussi institutionnel et politique. Dans des pays où les réformes de décentralisation sont restées globalement très timides (avec là encore, une relative exception marocaine) (Signoles, 2006 ; Le Bris et alii, 2004), ce résultat sonne comme un paradoxe. Sans doute peut-il s'analyser comme un signe de la néolibéralisation de l'espace (Peck, Tickell, 2002), faisant cohabiter zones exclusives gérées par le marché, zones informelles maintenues sous l'épée de Damoclès de l'arbitraire étatique et des mafias et gouvernance autoritaire, dont Le Caire décrit par Singerman constitue un exemple emblématique (dont rend compte ici Barthel, 2010). Cette complexification territoriale rend particulièrement difficile une appréhension unifiée de la situation des services urbains. Elle réduit aussi à néant les espoirs d'identifier ne serait ce qu'un ensemble unifié de recettes et d'interventions venant d'en haut et ne prenant pas compte les spécificités des villes et des populations considérées, tout comme leurs ressources et leurs désirs.

BIBLIOGRAPHIE

ABABSA, à paraître, La gestion des quartiers informels en Jordanie : de la réhabilitation à la seule provision de services (1980-2007), in PUIG N. & DORAÏ M. K. (dir.), *L'urbanité des marges. Migrants, réfugiés et relégués dans les villes du Proche-Orient*.

ALLAIN-EL MANSOURI B., 2001, *L'Eau et la Ville au Maroc. Rabat-Sale et sa périphérie*, L'Harmattan, 254 p.

ALLÈS C., 2010, La réforme du secteur de l'eau au Liban-Sud face à l'urgence de la reconstruction après la guerre de juillet 2006, *Géocarrefour*, 85/2, p. 141-151.

BAKKER K., 2003, Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South, *The Geographical Journal*, vol. 169, p. 328-341.

BAKKER K., 2007, Trickle Down ? Private sector participation and the pro-poor water supply debate in Jakarta, Indonesia, *Geoforum*, vol. 38, n° 5, p. 855-868.

BAKKER K., 2009, Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement, *Espaces et sociétés*, vol. 139, n°4, p. 91.

BARTHEL P.A., 2010, Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity, D. Singerman ed., *Géocarrefour*, 85/2, p. 166-168.

- BOTTON S. ET BLANC A., 2010, *Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam*, Paris, AFD, coll. « Focales », 102 p.
- CATUSSE M., 2006, Ordonner, classer, penser la société : les pays arabes au prisme de l'économie politique, in PICARD E.(dir.) *La politique dans le monde arabe*, Armand Colin, p. 215-238.
- COUTARD O. et RUTHERFORD J. (éd.), 2009, Aux marges des réseaux, *Flux*, n°76, 168 p.
- COUTARD O., 2008, « Placing splintering urbanism : Introduction », *Geoforum*, vol. 39, n°6, p. 1815-1820.
- DAGHER L. et RUBLE I., 2010, Challenges for CO2 mitigation in the Lebanese electric-power sector, *Energy Policy*, vol. 38, n°2, p. 912-918.
- DARMAME K. et POTTER R. 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.
- DEBOULET A., 2000, Accéder à l'eau, dans un contexte d'ajustement, en milieu urbain égyptien, *Les Cahiers d'URBAMA*, n°15, p. 61-78.
- DEBOULET A., 2000, *L'eau en milieu urbain dans le monde arabe*, Tours, URBAMA, 119 p.
- DEBOUT L., à paraître, La gestion des déchets en Jordanie : service public, citoyenneté et mondialisation, in ABABSA M., DAHER R., *Villes et citoyennetés en Jordanie, Cities and citizenships in Jordan*, Presses de l'IFPO.
- DEBOUT L., 2010, *Partenariats public-privé et gestion locale des déchets ménagers en Egypte*, Rapport final de l'étude réalisée dans le cadre de la convention RICH n°140-2009, Agence française de développement, 50 p.
- DURAND-LASSERVE A., 2004, La question foncière dans les villes du Tiers-monde : un bilan, *Economies et sociétés*, vol. 42, n° 7, Série Développement, croissance et progrès, p. 1183-1211.
- FLORIN B., 2010, Réforme de la gestion des déchets et reconfigurations des territoires professionnels des chiffonniers du Caire, *Géocarrefour*, 85/2, p. 109-118.
- GABILLET P., 2010, Le commerce des abonnements aux générateurs électriques au Liban. Des modes de régulation locaux diversifiés, *Géocarrefour*, 85/2, p. 153-163.
- GASSNER K. et POPOV A. et PUSHAK N., 2009, *Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution ?*, World Bank - PPIF, coll. « Trends and Policy Options », 118p, accédé 26 octobre 2009, à http://www.pdfdownload.org/pdf2html/view_online.php?url=http%3A%2F%2Fwww.ppiaf.org%2Fdocuments%2Ftrends_and_policy%2FPSP_water_electricity.pdf.
- GERLACH E. et FRANCEYS R., 2009, Regulating water services for the poor: The case of Amman, *Geoforum*, vol. 40, n°3, p. 431-441.
- GODARD X., 2002, *Les Transports et la Ville en Afrique au sud du Sahara*, Paris, Karthala, 408 p.
- GRAHAM S. et MARVIN S., 2001, *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, Routledge, XXIX-479 p.
- IRAKI A. et TAMIM M., 2009, « Organisation des populations et place des élites locales dans la gestion politique d'une périphérie de Grand Casablanca : le cas de Dar Bouaza (Maroc) », in IRAKI A., CATTEDRA R., LEGROS O., SIGNOLES P. (dir.) *Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines. Exemples au Maghreb*, Tours, CITERES, coll. « Les Cahiers d'EMAM », p. 85-114.
- JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions, 244 p.
- JAGLIN S., ZÉRAH, à paraître, Réforme des services publics en réseaux : où en est-on dans les villes en développement ? (titre sous réserve), Dossier pour la Revue *Tiers Monde*.
- LE BRIS E., 2004, *Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient*, Programme de recherche urbaine, MAE-ISTRED-GEMDEV, 349 p.
- LEGROS O., 2003, *Le gouvernement des quartiers populaires : production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis (Tunisie)*, Université François Rabelais, Tours, 485 p.
- MARTINAND C. (éd.), 2009, *Eau & assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée*, Paris, IPEMED, 61 p, accédé 28 mai 2010, à <http://www.ipemed.coop/spip.php?article264>.
- MIRAS DE C. , 2010, Les services urbains de distribution d'eau potable et d'assainissement au Maroc ou les exigences de l'émergence, *Géocarrefour*, 85/2, p. 119-127.
- MIRAS DE C., LE TELLIER J., 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 275 p.

PECK J. et TICKELL A., « Neoliberalizing Space », *Antipode*, vol. 34, n° 3, 2002, p. 380-404.

REBHI A., 2010, Les services urbains de la région municipale à la gestion déléguée : l'exemple de ramassage des déchets des ordures ménagères à Kairouan (Tunisie), communication au séminaire TANMIA La fabrique du développement dans le monde arabe, Genève, 18-19 mars.

SCHNEIER-MADANES G. et GOUVELLO B. de (éd.), 2003, *Eaux et réseaux : les défis de la mondialisation*, Paris, IHEAL, coll. Travaux et mémoires de l'IHEAL, 346 p.

SÉJOURNÉ M., 2006, *Les politiques récentes de "traitement" des quartiers illégaux au Caire : nouveaux enjeux et configuration du système d'acteurs ?*, thèse de doctorat, Tours, Université François Rabelais.

SEMMOUD B. et DENIS E., 2001, De l'inégalité d'accès aux services publics "marchands" à la question de l'environnement. A propos de l'eau en Egypte, in CHANSON-JABEUR C. et al. (dir.), *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Maghreb*, Actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris, Paris, L'Harmattan, p. 129-153.

SEMMOUD B., 2001, En guise de synthèse : Les services publics entre mondial et local. L'exemple du Maghreb et du Moyen-Orient », in CHANSON-JABEUR C. et al. (dir.), *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Maghreb*, Actes du colloque organisé du 19 au 21 mai 1999 à Paris, Paris, L'Harmattan, p. 659-682.

SIGNOLES A., 2006, Réformes de l'Etat et transformation de l'action publique, in PICARD E. (dir.) *La politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, p. 239-262.

SIGNOLES A., 2010, « Quand le lieu compte ». La réforme de la gestion de l'eau en Palestine : des configurations locales multiples, *Géocarrefour*, 85/2, p. 129-140.

TIZAOUI H., 2009, Privatisation du service de la collecte des ordures ménagères en Tunisie. La "Good Governance" ou la mise à niveau des villes tunisiennes, étude de cas : La commune de Hamman el Chott, in MIOSSEC J.-M. (dir.) *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, p. 231-265.

TOMAIRA R. V., 2008, *Legacy of a Rentier State: Reforming Jordan's Water, Energy and Telecommunications Sectors*, PhD Regional and Urban Studies, Berkeley, University of California, 248 p.

VERDEIL É., 2009, Electricité et territoires : un regard sur la crise libanaise, *Revue Tiers Monde*, vol. 198, p. 421-438.

VERDEIL É., 2010, Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique, colloque IRMC-CEDEJ, Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques, 29-30 janvier, Hammamet.

YOUSFI H., 2006, *Le contrat dans une coopération internationale. La rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures. Cas du Contrat de gestion déléguée de l'Alimentation en Eau potable de la Communauté Urbaine de Tripoli (Liban)*, Paris X-Nanterre, 313 p.

Adresse de l'auteur :

UMR 5600 Environnement
Ville Société
18 rue Chevreul 69362 Lyon
cedex 07

eric.verdeil@normalesup.org



Les services urbains à Beyrouth : entre crise infrastructurelle et réformes contestées

Éric Verdeil

► To cite this version:

Éric Verdeil. Les services urbains à Beyrouth : entre crise infrastructurelle et réformes contestées. *Géosphères, Annales de Géographie de l'Université Saint-Joseph*, 2013, 33-34, pp.35-58. <halshs-01093065>

HAL Id: halshs-01093065

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01093065>

Submitted on 11 Dec 2014

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

LES SERVICES URBAINS À BEYROUTH : ENTRE CRISE INFRASTRUCTURELLE ET RÉFORMES CONTESTÉES

ÉRIC VERDEIL *

Les modes de gestion des services urbains sont perçus tant par une large partie de la recherche urbaine que par de nombreux activistes comme des indicateurs d'exposition à des modèles globalisés puisant leur inspiration dans une approche néolibérale (Graham et Marvin 2001). Beyrouth est souvent décrite comme une ville emblématique du néolibéralisme, qui s'incarne par excellence dans son urbanisme et son marché de la construction, dont Solidere apparaît comme la plus spectaculaire réalisation (Krijnen et Fawaz 2010 ; Schmid 2006). Les services urbains en réseau illustrent-ils une situation similaire ?

Si on replace Beyrouth dans une perspective internationale comparant les trajectoires du modèle des services en réseau, elle apparaît comme un cas paradigmatique d'une situation de réseau dégradé, dans une grille distinguant des situations de réseaux inachevés, inadaptés ou en consolidation (Jaglin, 2012). Alors qu'on observait une dynamique de développement des services urbains avant 1975, la ville est marquée par une crise infrastructurelle inscrite dans la longue durée, qui remonte à la guerre civile libanaise (1975-90) et qui n'a pas été surmontée dans la période de reconstruction qui a suivi, elle-même scandée par plusieurs épisodes violents et destructeurs (Verdeil, Féré, et Scherrer 2009). Dans ce cadre conflictuel, l'interrogation sur les transformations d'inspiration néolibérale dans la gouvernance des services urbains doit s'articuler avec une autre question : cette gouvernance est-elle un instrument d'atténuation des violences et des conflits ou au contraire un outil d'approfondissement de ces logiques de déstructuration et de fragmentation urbaine ? On retrouve ici des questionnements plus généraux sur les effets sociaux et spatiaux des politiques urbaines à Beyrouth (Harb 2010 ; Kastrissianakis 2012 ; Bou Akar 2012 ; Farah 2011).

Pour aborder ce double questionnement, cet article étudie les services urbains à partir des instruments mis en place pour leurs réformes, en

* Université de Lyon, CNRS - UMR Environnement Ville Société.

distinguant trois dimensions. La première concerne les périmètres d'opération, dont on analysera les liens avec les autres cadres territoriaux de gestion administrative mais aussi avec les territoires politiques. Le deuxième critère concerne les modes de financement des services, entre subventions et tarification en évolution, qu'on cherchera à corréliser avec l'enjeu social. Enfin, le troisième critère porte sur la mise en place de partenariats public-privé. L'examen des modalités de leur régulation permettra d'en déceler les liens avec les reconfigurations politiques à l'échelle de la métropole et du pays. Après un bref rappel des héritages de la guerre civile et des grandes orientations des réformes, l'article abordera successivement les secteurs des déchets, de l'eau potable et de l'assainissement et de l'électricité¹.

La gestion des services urbains en temps de guerre et son héritage

Quelques travaux pionniers se sont attachés à l'analyse de la gestion des services urbains pendant la guerre du Liban (Awada, 1988 ; Davie, 1991). Leurs conclusions ont mis en avant plusieurs caractéristiques.

La première est que, dans un contexte de quasi-disparition de l'État dans ses fonctions régulatrices et de maintien de l'ordre, et de la substitution de milices politico-confessionnelle à ce dernier sur des territoires fragmentés, les services urbains tels que l'eau ou l'électricité ont constitué un instrument politique et, plus encore, une arme en vue de la construction ou du renforcement des rapports de force politico-militaire. Ainsi, l'alimentation en eau de Beyrouth se faisant à partir de captages situés dans la montagne à l'est de Beyrouth, en territoire dominée par les Forces libanaises, ces dernières ont menacé de fermer les vannes pour peser sur leurs adversaires, notamment lors de l'invasion israélienne de 1982. Inversement, la centrale de Jiyeh, au sud de Beyrouth, étant entre les mains des forces palestino-progressistes, le secteur est chrétien était sous la menace de coupures. Il résulte de cette situation que l'implantation des centrales électriques ou le développement de nouvelles sources d'approvisionnement en eau n'est pas uniquement jaugée, dans les plans de la reconstruction, uniquement sur la base de la rationalité technique ou financière des approvisionnements mais du contrôle possible de ces ressources en cas de nouvelle division du pays.

¹ Ce texte rédigé fin 2013 résulte d'enquêtes menées en 2012, en complément d'un suivi institutionnel du sujet depuis plusieurs années. Elles ont été financées grâce au programme CEDRE sur Beyrouth et la mondialisation, ainsi que grâce au programme VilMed de la Chaire Ville de l'ENPC sous la direction de Dominique Lorrain. Une publication plus approfondie reprenant les éléments de ce texte est prévue.

Une autre conséquence de la guerre a été une situation marquée par de multiples défaillances liées au manque d'entretien et d'investissement. Ainsi, les déplacements forcés et la recherche de zones sécurisées ont induit une extension urbaine périphérique dans des zones non-desservies ou dont les réseaux ne pouvaient supporter l'accroissement localisé de la demande. Il en a résulté des pénuries locales et des dégradations des réseaux par surpression ou surtension. En outre, l'absence d'investissements ne concernait pas que les réseaux mais aussi la production disponible : l'entretien des usines de traitement de l'eau et des centrales électriques n'était pas effectué, et pratiquement aucune extension de capacité ne fut réalisée alors que la population libanaise s'est accrue de 50 % pendant la guerre. Il en a résulté un rationnement massif : au sortir de la guerre, l'alimentation électrique était de l'ordre de 6 heures par jour.

Une troisième conséquence de la nouvelle situation engendrée par la guerre fut le développement d'une fraude massive et du non-paiement des abonnements. Cela résultait d'une manière générale du retrait de l'État supplanté par les milices qui organisaient parfois elles-mêmes la fraude. Dans certains secteurs, cette fraude était toutefois la seule manière d'accéder à l'électricité, notamment dans les urbanisations illégales où l'absence de permis de construire entraîne en principe l'impossibilité légale du raccordement, même si en pratique les choses sont plus complexes (Fawaz, 2004).

Une dernière conséquence de ces transformations est l'émergence d'un secteur informel pour l'approvisionnement en eau (par des forages illicites et un commerce d'eau (plus ou moins) potable ainsi que pour l'électricité, à travers des générateurs électriques. Au départ, ceux-ci étaient souvent individuels avant de faire l'objet d'initiatives collectives de solidarité de voisinage puis, dans la deuxième moitié de la guerre, d'offres commerciales, parfois supervisées par les milices. Le coût de ces systèmes était toutefois très important et l'aspiration de la population, au sortir de la guerre, était le retour à une situation normale des services publics essentiels.

La reconstruction des infrastructures : les investissements précèdent les réformes

La réhabilitation des infrastructures constituait donc l'une des priorités affichées de la politique de reconstruction du gouvernement libanais dans les années 1990, au nom du retour à la normale dans les conditions de vie quotidiennes, et au nom du développement économique dont le fonctionnement des infrastructures était vus comme la condition impérative. À cette fin, le gouvernement libanais a pu mobiliser de très

importants financements, apportés en bonne partie par la coopération internationale.

Tableau 2 : Investissements publics de la période 1992-2010 (Liban entier).

Secteurs	Total des investissements (U.S. dollars)	Dont financement étranger (U.S. dollars)	% financement étranger (col. 1/2)	Part du secteur dans le total des investissements (col. 1/total gén.)
Infrastructure Physique				
Electricité	1455,17	1266,89	87 %	14 %
Télécommunications, Poste	798,49	33,26	4 %	8 %
Transport	2625	995	38 %	25 %
Infrastructure sociale				
Education	1077	499	46 %	10 %
Santé publique	310,23	214,36	69 %	3 %
Environnement et urbanisme	83,15	58,69	71 %	1 %
Affaires sociales et économiques	104,52	41,81	40 %	1 %
Services essentiels				
Approvisionnement en eau	815,12	590,51	72 %	8 %
Assainissement liquide	650,16	382,22	59 %	6 %
Déchets solides	1558,45	33,58	2 %	15 %
Secteurs productifs et autres secteurs				
Agriculture et irrigation	114,68	87,03	76 %	1 %
Services souverains	161,45	10,49	6 %	2 %
Autres secteurs	594,3	213,67	36 %	6 %
Total général	10348	4427	43 %	100 %

Source : CDR, rapport d'activité 2011.

Au vu des bilans nationaux sur la période 1992-2010², les secteurs des transports, de l'électricité et des déchets apparaissent particulièrement privilégiés, de même que ceux de l'eau potable et de l'assainissement liquide si on les considère comme un même ensemble. Il est frappant de constater le décalage entre le montant très important des investissements consentis et le fonctionnement chaotique de la plupart de ces services, ce qui pose d'emblée la question de l'efficacité des dépenses et de la qualité de la gestion au-delà de l'argent injecté. Ce décalage interroge directement l'efficacité de la gouvernance, au niveau national comme au niveau métropolitain.

Cette situation s'éclaire en partie par l'origine des prêts finançant la reconstruction et les conditions politiques et financières exigées par les bailleurs. Au début des années 1990, le gouvernement libanais était peu endetté et jouissait d'un crédit facile. De plus, les pays arabes assurèrent à Hariri un soutien politique d'autant plus marqué que les espoirs d'accords israélo-palestiniens semblaient promettre une prospérité régionale dont le Liban devait être le premier à bénéficier et de laquelle les Arabes espéraient un retour sur investissement (Nahas, 2006). L'électricité fut par exemple largement financée par les fonds arabes. Dans un deuxième temps, à la fin des années 1990, l'endettement croissant du pays devint difficilement supportable pour les finances du pays, dans un contexte économique beaucoup moins dynamique qu'espéré, et obligea les gouvernements de Sélîm Hoss (1998-2000) puis de nouveau R. Hariri, à se tourner vers des bailleurs de fonds multilatéraux et européens. Ces crédits furent octroyés contre des promesses de réformes structurelles, notamment pour les services publics (eau et électricité). En revanche, le recours à la privatisation (mise en œuvre avec rapidité pour les déchets et pour la téléphonie, sans succès pour les autoroutes) résultait peu d'une pression extérieure mais procédait largement de l'intérêt bien compris d'une fraction de l'élite politico-économique du pays qui espéraient en retirer des avantages directs (Nahas, 2006).

Les déchets : une réforme précoce mais aux résultats contestés

Le secteur des déchets a été l'un des premiers à faire l'objet d'une mobilisation publique au sortir de la guerre, en raison d'une situation de collecte très lacunaire durant les années de conflit et plus encore, de conditions chaotiques de mise en décharge. Plusieurs décharges

² Il n'existe pas de bilan récent de la répartition régionale des investissements de la reconstruction. Ceux qui ont été publiés étaient d'ailleurs problématiques car une partie des dépenses, considérées comme d'intérêt national (et en fait localisés dans la région capitale), n'était pas régionalisée. Voir VERDEIL, FAOUR et VELUT, 2007, 153-160.

improvisées, sur le littoral, sont devenues de graves problèmes de santé publique. Leur existence a par ailleurs constitué une justification majeure de plusieurs des grands projets d'aménagement urbain de l'agglomération, au centre-ville de Beyrouth comme à Bourj-Hammoud (Verdeil, 2002). Dès 1994, un appel d'offre organisé par le CDR confia à la société locale Sukleen la collecte des déchets dans l'agglomération puis, en 1997, une société appartenant au même groupe reçut la délégation de service pour le traitement des déchets et le stockage des déchets inertes en décharge. Le service de la collecte a depuis lors été étendu à la quasi-totalité du Mont Liban (à l'exception du caza de Jbeil) et est considéré comme satisfaisant. Toutefois, le coût du service, y compris le traitement et le stockage, est très élevé, notamment en comparaison de ce qui est observé dans d'autres régions du Liban comme Tripoli ou Saïda (Rozelier, 2010). De surcroît, les performances environnementales du traitement et du stockage sont très critiquées : les décharges sont saturées ou en voie de l'être, et le tri des ordures n'est pas satisfaisant. Le CDR évoque une évolution technologique prochaine, avec le développement d'une filière Waste-to-Energy, la combustion des déchets pouvant contribuer à l'augmentation de la production électrique³. Une réforme globale de la filière collecte et traitement des déchets dans le Grand Beyrouth pourrait alors être mise en œuvre.

Le secteur des déchets est emblématique des enjeux que recouvre une approche d'inspiration clairement néolibérale, très précocement mise en œuvre. Il s'agit d'une délégation de service publique ayant fait l'objet d'un appel d'offre. La société choisie était au départ peu expérimentée dans cette branche d'activité. Son directeur était en effet un promoteur immobilier, Nabil Sukkar, aux liens notoires avec Rafiq Hariri. Pour plusieurs observateurs, cette délégation de service et le recours au secteur privé traduit non seulement l'idéologie libérale qui animait alors le Président du Conseil mais également une logique partisane, la société SUKLEEN étant soupçonnée d'alimenter les caisses du parti du Futur lié à la famille Hariri. Durant toute la période, les contrats de Sukleen ont été régulièrement reconduits sans nouvel appel d'offre. Les tentatives des adversaires de Hariri au sein du gouvernement Mikati de réviser les contrats en cours ont échoué grâce à ce qui apparaît comme l'œuvre de réseaux d'influence occulte au sein du CDR (Zbeed, 2012).

Au-delà de ces enjeux politico-financiers, le cas du secteur des déchets illustre également les tensions et les conflits de prérogatives entre le gouvernement central, ici représenté par le CDR, et les municipalités. En effet, c'est officiellement aux municipalités que revient la charge de l'organisation et du financement de ce service. Mais, lors de la mise en place du système actuel, la plupart des municipalités étaient en pratique

³ Entretien, CDR, juillet 2012.

hors d'état de s'en saisir, d'où cette logique centralisée. Le financement est assurée par la Caisse des municipalités, un fonds alimenté par un prélèvement sur les sommes dues par le gouvernement aux municipalités (taxes et versements légaux). Les usagers ne paient aucune charge dédiée pour ce service, alors qu'il existe une pléthore de taxes locales dont la plupart sont d'un très faible rendement (Localiban, 2008). L'élargissement progressif du périmètre d'intervention de Sukleen à la quasi-totalité du Mont Liban a été diversement perçu par les municipalités : elles sont à la fois soulagées de ne plus avoir à effectuer cette tâche, dont la gestion centralisée limite de fait les décharges sauvages dans les ravins et permet une amélioration de la situation environnementale, mais elles estiment également qu'elles paient le prix fort sans avoir réellement eu la possibilité de définir les modalités d'opération. Certains détracteurs de la situation actuelle estiment que le transport des déchets vers les deux uniques décharges du périmètre rallonge les distances et sont une des causes de l'inflation du coût du service. Mais le CDR a beaucoup de difficulté à déterminer de nouveaux sites de mise en décharge en raison des oppositions locales, menées au premier chef par les municipalités (Rozelier, 2010).

La réforme du secteur des déchets, marquée par le recours au secteur privé, a été mise en œuvre précocement et à l'initiative seule du gouvernement libanais⁴. Le contrat de délégation de service public, progressivement élargi à un vaste périmètre plus large que le territoire métropolitain, a incontestablement permis une amélioration de la situation environnementale anarchique qui prévalait précédemment. Toutefois, ce résultat a été obtenu dans des conditions très opaques, au bénéfice d'une entreprise objectivement proche de certains intérêts politico-financiers et dont le contrat a été renouvelé sans procédures transparentes. La montée en puissance des municipalités et surtout des unions de municipalités, tout comme le changement des rapports de force politique, se traduisent par l'expression d'une volonté de contrôle accru de ce service par une partie des acteurs locaux acteurs légitimes, même si la situation actuelle paraît bloquée.

⁴ Le financement des réalisations du secteur fait apparaître un financement libanais à 98 %.

Eau potable et assainissement : une réforme inachevée qui butte sur la force des tensions politico-confessionnelles pour la desserte des territoires

Un service peu performant

La desserte en eau potable à Beyrouth constitue, à l'égal du problème de l'électricité, le symbole du dysfonctionnement des services publics après vingt ans de reconstruction, dans un pays qui est pourtant l'un des mieux dotés du Proche Orient. En effet, alors que les hautes montagnes environnant Beyrouth sont souvent qualifiées de château d'eau de la région, le service est particulièrement médiocre. Le secteur a fait l'objet d'importantes réformes institutionnelles, combinant réorganisation territoriale et rationalisation commerciale. D'inspiration néolibérale au départ, et visant l'association du secteur privé, l'approche retenue est finalement plus modeste et butte sur la mobilisation de la ressource sur le territoire national, sur fond de tensions politico-communautaires et de développement équilibré du territoire.

Tableau 3 : indicateurs de connexion et d'utilisation de quelques services en réseau dans l'agglomération de Beyrouth en 2007 (%).

	Beyrouth	Banlieue-Sud	Mont Liban sf BS	Liban entier
Connexion au réseau public d'eau potable*	87	66	82,9	77,4
Consommation de l'eau potable publique	39,9	1,3	48,3	45,9
Utilisation d'un puits**	62,5	43,1	9,5	18,2
Achat de camions d'eau	21,6	53	86,8	55,8
Connexion au réseau public d'électricité	100	97,3	94,5	97,8
Utilisation d'un réseau privé (générateur coll.)	56,3	34,9	77,7	61,5
Connexion au réseau d'assainissement	99,6	96,8	64,2	65,7

Source : Republic of Lebanon, Central Administration of Statistics, Ministry of Social Affairs, Households Survey, 2007.

* Tous usages confondus.

** Le chiffre retenu concerne l'utilisation d'un puits pour l'eau de service comme première ou deuxième source.

L'approvisionnement en eau dans l'agglomération de Beyrouth est particulièrement déficient, à la fois quantitativement et qualitativement

comme le révèlent les données de l'enquête ménage de 2007 par l'administration centrale des statistiques (Tableau 3), et celle de l'enquête Social Impact Analysis (SIA) de la Banque mondiale en 2008. À Beyrouth, le taux de connexion au réseau public varie selon ces sources entre 87 et 96 %, et se situe autour de 80 % pour le Mont Liban, avec toutefois un taux de connexion moins élevé dans la banlieue sud de Beyrouth. Le faible niveau de connexion s'explique par plusieurs causes. Dans les quartiers illégaux qui forment une partie importante du tissu urbain dans la banlieue sud de Beyrouth, la connexion au réseau public est théoriquement conditionnée par un permis de construire ou une opération de régularisation. Il n'existe pas de données sur ces situations mais à l'évidence, une partie importante des habitations est exclue de la desserte publique et s'approvisionne par d'autres moyens (Fawaz, 2004). Le faible niveau de raccordement à Beyrouth semble renvoyer quant à lui à un deuxième facteur, le non-raccordement volontaire, estimé à 10 % des ménages au niveau national par l'enquête SIA de la Banque mondiale, et expliqué par la défiance à l'égard du réseau public ou son intermittence et la préférence pour d'autres sources d'approvisionnement.

Tableau 4 : Nombre d'heures d'alimentation en eau par le réseau public.

	Été	Hiver
Beyrouth	4	6
Mont Liban	6	11

Source : World Bank, 2008, Social Impact Analysis (SIA) Survey.

De fait, l'approvisionnement par le réseau public est très intermittent, avec un service variant à Beyrouth entre 4 et 6 heures par jour entre l'été et l'hiver, et 6 et 11 heures par jour dans le Mont Liban (sachant que la banlieue-sud est ici plus proche de la situation de Beyrouth). Cette situation oblige les ménages à utiliser des réservoirs situés sur les toits des immeubles où, faute de pression suffisante, l'eau doit en général être pompée. Mais les volumes servis restent de toute façon inférieurs à la demande et impliquent de se tourner vers des sources alternatives, notamment en été (puits ou livraison par camion, pompée directement dans les réservoirs). La verticalisation croissante de l'habitat à Beyrouth et dans certaines parties de la banlieue accentue localement les problèmes de pression et pousse au développement de dispositifs autonomes d'accès à l'eau (souvent d'ailleurs, pour ce qui est des puits, dans l'illégalité).

De surcroît, la qualité de l'eau est considérée comme insuffisante par les ménages par une proportion très importante des ménages. L'enquête ACS de 2007 indique même une proportion de seulement 1,3 % des habitants de la banlieue sud qui consomme l'eau du réseau pour leur alimentation. Ce chiffre est peut être lié au contexte de l'enquête, dans les mois suivants la guerre de 2006. L'enquête SIA donne des chiffres plus élevés : 62 % et 56 % des habitants de Beyrouth et du Mont Liban déclarent boire l'eau au réseau public. Pour leur consommation et la cuisine, les habitants achètent de l'eau minérale ou parfois, de camions ou de sources. Il résulte de cette situation que les dépenses des ménages consacrées à l'eau représentent un montant significatif, se situant entre 3 et 5 % des revenus. Entre la moitié et les deux tiers de ces dépenses sont dues aux sources alternatives (World Bank, 2009).

La performance commerciale de l'établissement des eaux de Beyrouth et du Mont Liban qui gère le service est de loin la plus satisfaisante au Liban, puisque le taux de collecte des factures se monte à plus de 80 % et que, à la différence des autres régions, les recettes de la facturation couvrent les dépenses d'exploitation et de maintenance (World Bank, 2010). Toutefois, le système est loin d'être parfait. D'une part, cette situation résulte en large partie de l'insuffisance de la ressource produite et distribuée. D'autre part, les pertes du réseau se situent, selon les évaluations, dans une fourchette de 30 à 40 %. De plus, la situation de la collecte est variable selon les quartiers et est significativement plus faible dans la banlieue sud de Beyrouth malgré des améliorations incontestables depuis les années 1990. Le taux de connexion illégale se situe dans une fourchette de 5 à 20 %. Surtout, le système de distribution et de facturation est basé sur le principe d'une jauge (généralement d'1m³) au montant forfaitaire. Ce fonctionnement n'est absolument pas incitatif au sens où il ne reflète pas les consommations et les pratiques des ménages. Ce système est défavorable aux ménages qui ont une petite consommation ou qui voudraient la limiter.

Planifié et financé par le CDR, en liaison avec les établissements des eaux, l'assainissement présente également une situation très insatisfaisante (World Bank, 2010). Dans l'agglomération de Beyrouth, le raccordement au réseau d'égout est quasiment généralisé, sauf dans la banlieue sud ce qui reflète la situation de précarité de certains quartiers illégaux. La situation est beaucoup plus critique dès qu'on s'éloigne de la plaine, dans les localités des collines et de la montagne qui sont aujourd'hui englobées dans l'aire métropolitaine. Les eaux usées sont rejetées dans des canalisations locales qui s'écoulent ensuite dans les cours d'eau ou s'infiltrant, via des fosses septiques, dans un sol-sol fortement karstique, avec des conséquences graves sur la pollution des eaux de source qui alimentent le reste de l'agglomération. Beaucoup d'industries rejettent également directement leurs effluents dans les rivières côtières. Le

principal problème est que les eaux collectées par les égouts dans l'agglomération ne font l'objet pratiquement d'aucun traitement. Seule est fonctionnelle, dans l'agglomération de Beyrouth, la station de Ghadir qui assure un traitement primaire pour les effluents du sud de l'agglomération. Une station de traitement secondaire est prévue. Du côté nord, la construction de la station prévue à Bourj-Hammoud est bloquée par la municipalité qui craint des nuisances. Une station est également planifiée pour la région du Kesrouan, et une autre pour la région de Jbeil. Par conséquent, la pollution marine est extrêmement grave et constitue un lourd handicap pour le tourisme et les loisirs balnéaires. Jusqu'à une décision récente en 2013, les ménages ne payaient pas de redevance d'assainissement.

Les enjeux techniques, économiques et politiques d'une réforme inachevée

La pénurie d'approvisionnement en eau constitue depuis le milieu des années 1990 un problème public qui a fait l'objet de nombreuses propositions discutées, au niveau national, avec plusieurs bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, l'Union européenne et l'AFD, et à l'échelle de Beyrouth, la France à travers l'AFD et la coopération décentralisée du Grand Lyon, l'Allemagne à travers la coopération de la GIZ, et les USA à travers US Aid. La réforme adoptée, votée en 2000, constituait un compromis entre plusieurs options et visait à une restructuration de la gouvernance territoriale de l'eau, à travers la fusion des anciens offices de l'eau (5 dans la région de Beyrouth et du Mont Liban) dans un établissement public de Beyrouth et du Mont Liban. De même sur le reste de territoire libanais avec trois autres établissements à vocation régionale. Cette réforme procédait donc à une concentration des moyens sur des périmètres élargis correspondant moins à des bassins versants que, pour la région capitale au moins, à un bassin fonctionnel, devant permettre des économies d'échelle et une péréquation plus efficace des coûts entre les différents consommateurs. Ces nouveaux établissements doivent récupérer également la compétence de l'assainissement. L'un des objectifs assignés à la réforme était la préparation du recours à des partenariats publics privés et à une réforme de la tarification, devant tendre vers un système d'usager-payeur (Ghiotti, 2006).

Cette réforme n'a été que très partiellement mise en œuvre. Seule la ville de Tripoli a fait l'objet d'un contrat de services avec une société étrangère, le groupe Ondéo-Suez Environnement, entre 2002 et 2007, sur un financement AFD. Malgré une amélioration du service, l'opérateur privé s'est retiré au raison de relations très difficiles avec son organisme de

tutelle et la classe politique locale, ainsi que d'une situation politique locale devenue très instable (Allès, 2012). Le service est de nouveau assuré en régie. Cet échec (ou demi-échec selon les points de vue⁵) s'explique il est vrai aussi par la prudence beaucoup plus grande des opérateurs privés face à ce type de contrats, moins rentables pour eux qu'ils le croyaient au début des années 1990. En tout état de cause, il a pour conséquence le blocage de l'extension des partenariats avec le privé dans les autres régions du Liban, dont celle de Beyrouth⁶. Dans le même temps, la tarification qui est une prérogative locale des établissements de l'eau n'a pas été modifiée à Beyrouth, alors qu'à Saïda, une expérience d'introduction de compteurs est en cours (World Bank, 2010). Les enquêtes menées auprès des ménages indiquent une très forte réticence à toute transformation de la tarification publique, malgré les perspectives d'allègement du coût global de l'eau qu'un meilleur service pourrait entraîner (par réduction du coût de l'approvisionnement alternatif), et témoigne d'une très profonde méfiance des usagers à l'égard des opérateurs publics. Une transformation de la tarification, qui serait perçue comme une hausse du coût de l'eau, paraît surtout difficile à mettre en œuvre sans une amélioration des quantités fournies (World Bank, 2009). Or, ceci constitue le principal problème posé.

À Beyrouth, l'évolution de la performance du service bloque en effet entre autres sur le retard dans la réalisation du complexe Bisri-Awali (fig. 1), un ambitieux projet de dérivation d'une partie de l'eau du fleuve Litani, destiné à être stocké dans un barrage réservoir sur le fleuve Bisri, puis récupéré dans une retenue sur le fleuve Awali avant d'être canalisé jusqu'à Beyrouth pour combler le déficit d'alimentation de l'agglomération, qui représente 60 % environ de la demande nationale en eau (World Bank, 2011). Projet très coûteux, il a suscité de multiples études et contre-expertises depuis près de 30 ans, tant sur ses modalités techniques (tracés...) que institutionnelles et financières. Les différences d'approches entre partisans d'un BOT et ceux d'une gestion publique reflètent à nouveau la lutte entre partisans et adversaires de Hariri, mais c'est une opposition qu'il faut nuancer car il existe un lobby d'affaires pro-barrage transpartisan, à l'affût de juteux contrats de travaux publics. Plus largement, les blocages observés renvoient aussi, semble-t-il, à une réticence à un transfert d'eau des régions déshéritées du Sud et de la Beqaa, dominées par le Hezbollah, vers la capitale (Ghiotti, 2008). Ceci est à replacer dans un contexte où un projet d'irrigation de grandes

⁵ Voir certaines appréciations plutôt positives concernant l'opération de Tripoli dans (World Bank 2010, 23)

⁶ Un groupe de pression composé de représentants des milieux d'affaire a lancé en 2013 une nouvelle campagne en faveur d'un partenariat public-privé pour la gestion de l'eau dans la région de Beyrouth. Voir <http://bluegoldlebanon.com/>.

surfaces agricoles à partir de l'eau du Litani, dans le sud, a été retardé depuis plus de cinquante et vient seulement de connaître un début d'exécution. La question de l'alimentation en eau de Beyrouth ne peut donc uniquement se penser par rapport à des enjeux internes à la métropole mais pose la question des liens de la métropole avec le territoire national, et questionne donc les équilibres régionaux et politiques à ce niveau (Blanc, 2012).

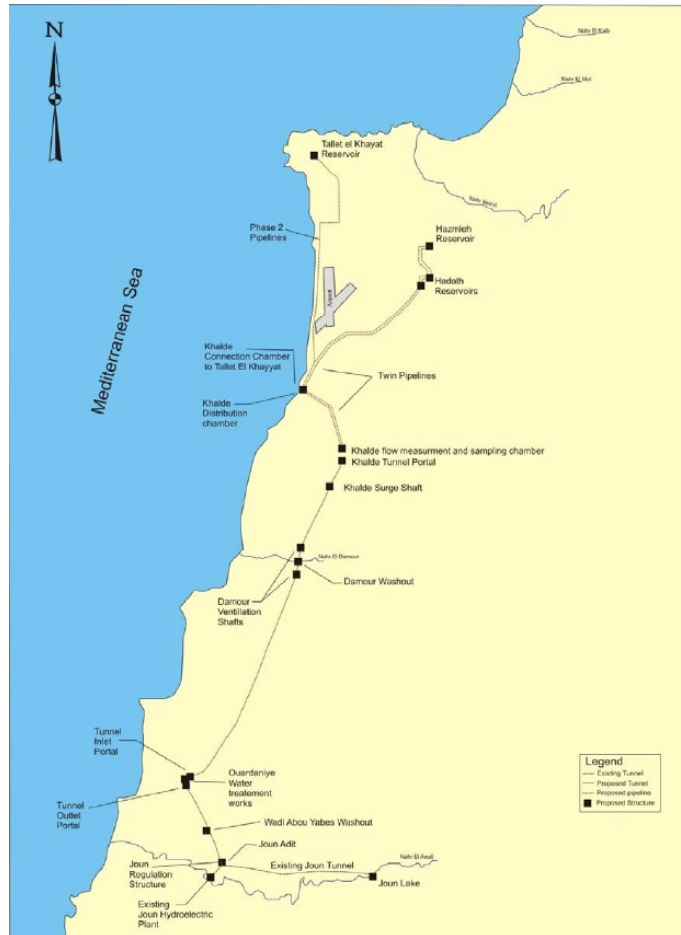


Figure 1 : Le projet de canal Awali-Beyrouth.

Source : CDR, Resettlement Action Plan for the Awali-Beirut Water Conveyor Project, Final Report, by Earth Link Advanced Resources Development (ELARD), 2010 (disponible sur <http://www.ebml.gov.lb/common/reports.aspx?lang=3>).

L'électricité, symbole de la crise des services urbains

Une crise qui vient de loin

La crise de l'alimentation électrique constitue le symbole le plus éclatant de l'échec des politiques de reconstruction. Il ne s'agit pas, pour l'essentiel, d'un problème d'accès au réseau (voir tableau ci-dessus) même si certains secteurs illégaux de l'agglomération restent non connectés ou connectés à travers des dispositifs temporaires (Verdeil, 2009). Il s'agit principalement d'une crise de pénurie. On peut distinguer deux phases. Dans la première, jusqu'à 2006, le rétablissement d'une situation normale était en bonne voie et l'alimentation moyenne se situait en 2004 à 22 heures par jour. Depuis la guerre de 2006, faute de nouvelles capacités et de mise à niveau des unités existantes, l'alimentation a régressé. Le déficit de l'offre par rapport à la demande est estimé à plus d'un tiers (1500 MW disponibles pour 2300 à 2400 MW de demande). Le déficit financier croissant du secteur aggrave la crise. La transition prévue vers le gaz naturel n'a pas eu lieu, en raison des problèmes géopolitiques avec la Syrie puis entre l'Égypte et Israël, alors qu'elle aurait dû permettre des économies de plusieurs centaines de millions de dollars par an. De plus, le tarif de l'électricité à la vente n'a pas été réajusté depuis 1994, alors que le prix du baril était à 20 \$, d'où des recettes très limitées. Enfin, la fraude reste importante (environ 25 % de l'énergie distribuée), les pertes techniques également (15 %) et le non-paiement, certes réduit par rapport à la fin de la guerre civile, reste fort voire augmente de nouveau depuis 2006 (comme la fraude). L'EDL enregistre un déficit annuel d'environ 1,5 à 2 milliards de dollars, compensé par le Trésor. On estime que plus du tiers de la dette libanaise, qui se monte à 60 milliards de dollars soit 200 % du PIB, résulte du déficit de l'EDL (Verdeil, 2009 ; Hasbani, 2011).

Cette crise de l'électricité a de fortes dimensions spatiales et régionales. Tout d'abord parce que 44 % des abonnés (2004) et 45 % de la consommation électrique (en 2000) sont le fait de la métropole beyrouthine (66 et 65 si on prend en compte Beyrouth et Mont Liban)⁷. Ensuite et surtout, parce que le régime de rationnement mis en place est géographiquement très différencié, ce qui est aggravé par les inégalités de capacité des réseaux de distribution. Beyrouth municipale est très nettement favorisée du point de vue de l'alimentation et pratiquement, n'a pas connu de coupures régulières entre 1996 et 2006. Depuis lors, la situation s'est légèrement dégradée et se situe, selon le tableau de répartition officiel, au niveau de 3 heures par jour. En revanche, les banlieues n'ont jamais retrouvé un approvisionnement complet, même si une amélioration notable

⁷ Données EDL, obtenues auprès de l'opérateur pour le nombre d'abonnés, et tirée de (2003) pour la consommation.

était constatée en 2005-2006, avec des coupures d'environ 3-4 heures par jour (Verdeil, 2009). Ces coupures atteignent aujourd'hui, dans le contexte de dégradation évoqué ci-dessus, et toujours selon le tableau officiel, jusqu'à 12 heures par jour. Cette intermittence est accentuée en pratique par la capacité différenciée des réseaux⁸. Par exemple, alors que la demande moyenne en banlieue sud se monte à 400 MW, la capacité du réseau n'accepte que 140 MW. En effet, le nombre de transformateurs est très nettement insuffisant par rapport à cette demande, ce qui renvoie au déficit d'investissement dans cette région. Inversement, dans le secteur de Solidere, les investissements ont été fait pour 210 MW alors que la demande se limite à 70 MW à l'heure actuelle (Wehbe, 2012).

L'électricité en quête de réformes

Face à cette situation, les politiques publiques ont varié tout au long des années, incapables d'identifier une priorité et de la suivre (Hasbani, 2011). Dans un premier temps, jusque vers 1996, les gouvernements successifs réhabilitent les réseaux et étendent la capacité de production, construisant notamment deux nouvelles unités au nord et au sud du pays. La fraude diminue mais reste à un niveau élevé, notamment à cause des tolérances justifiées par les dégâts et pertes causés lors de l'occupation israélienne, mais aussi dans les camps palestiniens, etc. Cette période est marquée par de nombreux scandales concernant le coût des travaux, au bénéfice, dit-on, d'entrepreneurs et d'hommes politiques proches de la Syrie (Abdelnour, 2003). Dans un deuxième temps, à partir de la fin des années 1990, la prise de conscience du poids du non-paiement conduit le gouvernement et l'entreprise EDL à mettre l'accent plus fortement sur les pratiques de fraude et de non-paiement, jugées responsables des pertes de l'entreprise et présentées comme émanant principalement des habitants, majoritairement chiïtes, du sud du pays et de la banlieue-sud de Beyrouth. La question confessionnelle s'invite donc au cœur des controverses sur l'électricité, alors même qu'une analyse de la répartition géographique et sociale de ces pratiques montre une situation beaucoup plus complexe (Verdeil, 2009).

À partir de la fin des années 1990, la stigmatisation de la mauvaise gestion et de l'incompétence de l'entreprise publique conduisent également, notamment au sein des milieux politiques proches de Hariri, à un discours sur la nécessité de la privatisation du secteur, présentée comme la solution du problème, à l'instar de ce qui a été entrepris pour les

⁸ Le taux de coupures constatées se monte à 67 %, voire 80 à 90 % dans certains secteurs de cette banlieue, selon un article du journal *Al Akhbar*, citant une étude d'EDF pour le gouvernement libanais (Wehbe, 2012).

déchets, la téléphonie mobile et de ce qui est alors projeté pour le secteur de l'eau. Les bailleurs de fonds multilatéraux appuient fortement cette approche. Les embauches au sein d'EDL sont gelées, les départs en retraite non compensés, obligeant au recours d'employés contractuels et d'entreprises sous-traitantes pour réaliser les tâches que l'entreprise ne peut plus effectuer par ses propres forces. Les recrutements et les attributions de contrats sont effectués dans des conditions opaques, marquées par le clientélisme politique. Cela renforce le discours sur la mauvaise gestion. En 2002, la loi 462 sur la privatisation globale du secteur est votée. Mais, imprécise, elle reste non appliquée. Les plans de réforme du secteur, appuyés par les bailleurs de fonds étrangers qui insistent sur la privatisation, se multiplient. Chaque nouveau ministre reprend les études, sans guère de continuité. Dans cette période, la stigmatisation des fraudeurs ne disparaît pas mais deux autres éléments de diagnostics sont mis en avant : le premier est la conscience croissante du problème du combustible. À cause de l'augmentation des prix des hydrocarbures, l'absence de transition vers le gaz apparaît comme une cause de plus en plus directe des pertes financières. Un débat sur la réorientation du mix électrique se développe. Par ailleurs, le financement de ces nouvelles capacités de production est également en débat. Divers acteurs privés proposent de construire de nouvelles centrales. Mais la législation ne le permet pas et une partie de la classe politique, notamment le camp du 8 mars, exprime sa méfiance à ce sujet, craignant qu'on passe « d'un monopole public à un monopole privé » sans régulation adéquate, selon l'expression de Charbel Nahas, ministre proche des aounistes, à propos des télécommunications mais s'appliquant tout aussi bien à l'électricité.

En 2009, Gebran Bassil, le gendre du général Aoun, leader du Courant Patriotique Libre (CPL), est nommé ministre de l'Eau et de l'Energie. Il réussit à faire voter par le conseil des ministres, puis par le Parlement, un plan de réforme très ambitieux qui vise un retour à une alimentation 24h sur 24 dans un délai de 4 ans. Il propose une augmentation de la capacité de production, y compris via des *Independent Power Producers* (ce qui suppose de modifier la loi) mais affirme la nécessité de commencer par des projets financés et gérés par le public. Il prévoit aussi une réforme de la distribution, confiée au secteur privé, financée par des bailleurs de fonds (France, Banque mondiale). Chaque étape de la réalisation de ce plan donne lieu à d'interminables controverses, dans un climat de tensions politiques intenses, où s'échangent de multiples accusations réciproques de malversations, de politisation d'une politique nationale, d'intérêts cachés, d'immobilisme et de vouloir laisser les Libanais dans l'obscurité. Fin 2013, beaucoup de projets sont lancés et connaissent des débuts de réalisation mais sans aucune amélioration effective en termes d'alimentation. Il est reproché au

ministre d'avoir ouvert trop de chantiers à la fois, tout en cherchant d'abord son avantage politique.

Les enjeux de la distribution : inégalités socio-territoriales, privatisation et confessionnalisme

Durant toute cette période, la question électrique est devenue une véritable question publique. L'insatisfaction populaire se traduit par de fréquentes manifestations qui parfois dégénèrent en émeutes sanglantes (janvier 2008) et qui à l'ordinaire conduisent à la coupure d'artères de circulation par l'incendie de pneus, principalement à l'initiative de jeunes chômeurs, sur les territoires de résidence. Les réactions des partis politiques s'effectuent sur un mode clientéliste et de surenchère confessionnelle, mettant en balance tel quartier chiite et telle région sunnite ou banlieue chrétienne dépourvus de courant, ainsi que leur comportement plus ou moins vertueux. Très rares sont les initiatives visant à faire converger ces revendications en manifestations unitaires, ce qui reflète la fragmentation du spectre politique.

À deux reprises, les ministres du CPL Tabourian en 2009 puis Bassil en 2013 ont proposé un alignement de l'alimentation de Beyrouth sur celle des autres régions mais le Conseil des ministres a refusé, au nom de la pollution par les générateurs qui ne manquerait pas d'affecter la capitale. D'aucuns croient qu'il s'agit plutôt de protéger le cœur de l'activité économique du pays et sa façade internationale, notamment les secteurs bancaires, financiers et les grands hôtels. Les enjeux économiques et sociaux de ce régime favorable à la capitale sont importants : d'un côté, l'alimentation prioritaire de Beyrouth permet de tableur sur des recettes élevées, par opposition aux zones marquées par une fraude plus importante. Inversement, la mesure apparaît comme une subvention offerte aux plus gros consommateurs (puisque le tarif est loin de refléter le coût de revient), accroissant en ce sens le manque à gagner d'EDL. La question de l'ajustement de la tarification a été reportée au moment où l'amélioration de l'alimentation sera sensible et rendra la mesure acceptable.

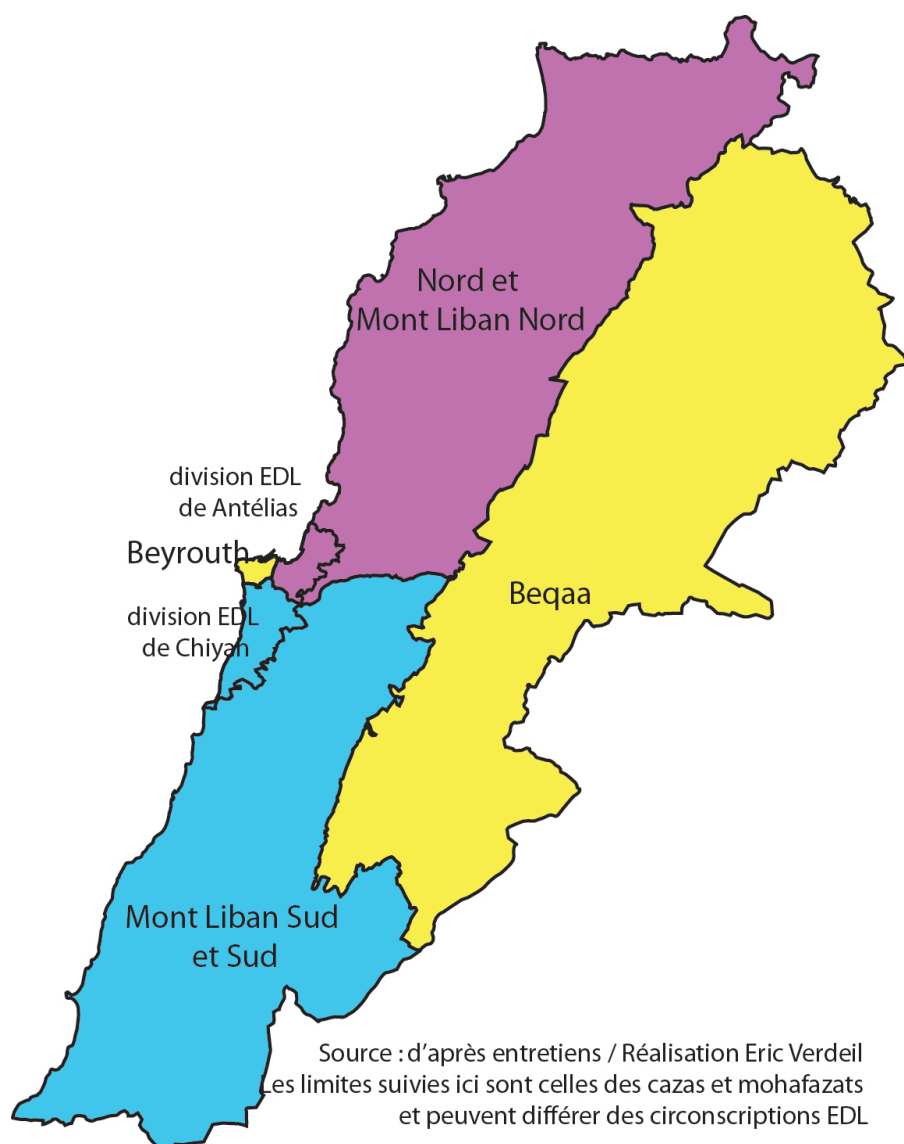
La réforme de la distribution, l'une des rares réalisations du ministre Bassil, se focalise au contraire sur d'autres enjeux, notamment l'introduction d'un contrat de service avec des entreprises privées. Ce projet, d'un coût de 350 millions de dollars, poussé de longue date par la Banque mondiale et les bailleurs de fonds, vise à confier au secteur privé la réhabilitation et la modernisation des réseaux de distribution, à travers des investissements financés par des prêts internationaux au Liban. Les prestataires sont chargés de la collecte des factures et de la lutte contre la fraude. La pose de nouveaux compteurs, permettant une gestion à

distance des abonnés et une meilleure connaissance de leur consommation, est mise en avant. Un appel d'offre a permis de sélectionner trois entreprises pour trois secteurs d'opération, forme d'organisation devant permettre une mise en concurrence sur la base de l'observation de leurs prestations.

L'un des enjeux de cette réforme a été la définition des périmètres d'action de ces entreprises (fig. 2). La réforme a été savamment étudiée sur ce point, en cherchant à obtenir des régions de profil mixte sur le plan économique-social et au poids équilibré sur le plan de la consommation, tout en refusant qu'elle corresponde à des territoires politico-confessionnels. Contrairement aux réformes des déchets et de l'eau, la réforme électrique ne passe donc pas par la définition de périmètres correspondant à l'aire métropolitaine. Il en résulte une géographie inédite, le Grand Beyrouth (qui correspondait à une unité de gestion opérationnelle pour l'opérateur public) étant séparé entre les trois secteurs : une entreprise gère la banlieue est et nord de Beyrouth, ainsi que le Mont Liban nord et le nord du pays, autrement dit la façade nord-ouest du pays, une autre la façade sud-ouest à partir de la banlieue sud de Beyrouth ; enfin, la troisième entreprise gère Beyrouth intra-muros et la Beqaa à l'est du pays, autrement dit une zone sans continuité géographique. Elles ont commencé leur activité en septembre 2012 et il est donc encore trop tôt pour en tirer des conclusions.

La mise en place des contrats a suscité une forte résistance des travailleurs du secteur, principalement des employés contractuels d'EDL qui ont organisé la plus longue grève de l'histoire libanaise récente, de mai à septembre 2012, revendiquant d'être pleinement intégrés dans EDL plutôt que d'être embauchés par les prestataires. Un compromis intervenu en septembre 2012 leur assure théoriquement qu'un concours sera organisé pour les intégrer dans l'entreprise publique et leur donne diverses garanties concernant leur travail parmi les prestataires. Ces grèves ont mis en relief à la fois l'enjeu des conditions de travail et d'embauche, car ces contractuels sont employés par EDL dans des conditions ne respectant pas le droit social (pas d'assurance sociale, pas de droit à la retraite), et celui du confessionnalisme et du clientélisme politique gouvernant les relations sociales dans l'entreprise publique.

Figure 2 : réorganisation des périmètres d'opération de la distribution électrique au Liban (2012).



Alors même que les promoteurs de la réforme actuelle de la distribution se sont efforcés, à travers la redéfinition des périmètres et des modalités d'intervention, de mettre les enjeux politico-confessionnels à distance, ces derniers restent omniprésents dans la perception des enjeux de la réforme et informent de fait les actions des acteurs en cours. Leur prégnance interdit très largement la structuration du débat sur les enjeux sociaux de la réforme, que ce soit la question des conditions de travail que révèlent le passage à la contractualisation sous forme de PPP ou encore le débat sur l'inégalité de la desserte entre Beyrouth et ses banlieues (et au-delà les autres régions du pays).

Conclusion

Cet article a proposé de lire les restructurations spatiales de l'agglomération de Beyrouth, à partir du cas des services urbains en réseau, dans une tension entre les logiques de la mondialisation néolibérale et celles du clientélisme politico-confessionnel. L'analyse de l'action publique transformant ces secteurs a mêlé conjointement l'examen des projets de réformes et des mobilisations sociales qu'ils suscitent. Reprenons synthétiquement les trois dimensions des réformes des services urbains.

La première réside dans une redéfinition des périmètres d'opération, visant à la fois des économies d'échelle et la mise en commun de moyens d'action et la constitution de périmètres d'opération où un fonctionnement commercial rénové pourrait permettre d'atteindre un niveau de rentabilité souhaité. Il faut d'abord noter, sur ce point, de fortes transformations mais sans convergence territoriale. L'ajustement sur un périmètre métropolitain correspondant aux limites administratives du Mont Liban – une approximation maximale mais acceptable du Grand Beyrouth – est observé pour le secteur des déchets (sauf le caza septentrional de Jbeil) et celui de l'eau. En revanche, un tout autre choix territorial structure la réforme de la distribution de l'électricité. Cette diversité d'approches s'explique par des arguments techniques ou économiques variés mais en tout cas, non liés à des logiques politiques ou confessionnelles convergentes.

La deuxième dimension renvoie à la mise en place de partenariats public-privé, jugés plus performants. Sur ce point, l'expérience libanaise est limitée et contradictoire. Alors que l'aménagement urbain, avec sa figure de proue Solidere, est souvent vu comme une manifestation extrême d'un néolibéralisme débridé, les services urbains ne rentrent pas vraiment dans ce schéma. Certes, la gestion des déchets constitue un exemple frappant de délégation de service public mal régulée, en toute apparence onéreuse et dont le renouvellement dans des conditions opaques témoigne d'une mise sous tutelle d'intérêts partisans. Mais dans le secteur de l'eau,

l'échec du contrat de gestion de l'eau potable par Ondeo-Suez à Tripoli semble bloquer toute tentative similaire à Beyrouth malgré un lobbying persistant. Quant au secteur de l'électricité, les discussions semblent favoriser l'ouverture du secteur de la génération à des IPP – au moins à terme, car le cadre législatif est encore loin d'être prêt. La découverte possible de gaz au large des côtes pourrait modifier brutalement la donne de cette réforme. La réforme de la distribution témoigne aussi d'une privatisation, quoique plus limitée (c'est un contrat de service). Elle a surtout mis en évidence les scandaleuses conditions de travail des travailleurs précaires du secteur, héritage du clientélisme politique institutionnalisé. Il est trop tôt pour mesurer les résultats de cette évolution somme toute mineure. Le Liban et Beyrouth apparaissent donc, par la force de l'inertie, moins exposés aux conséquences de la libéralisation des services urbains, dont les apports mais aussi les limites sont révélés par les exemples d'Amman en Jordanie (Darmame et Potter, 2009) ou des grandes villes marocaines (de Miras et Le Tellier, 2005).

Concernant le troisième critère de l'analyse, le financement de ces réformes emprunte également des chemins divers mais se retrouve sur un point commun, un financement sur le budget de l'État. Pour les déchets et l'assainissement, secteurs réformés (du moins partiellement pour l'assainissement), il n'existait jusqu'à récemment aucune contribution directe des usagers. C'est le budget public (en fait la Caisse des municipalités) qui assure le financement du premier, et le budget des établissements des eaux celui du second. Pour l'eau potable, le financement des usagers est de nature forfaitaire. S'il couvre, pour la région de Beyrouth et du Mont Liban, les frais d'exploitation et de maintenance, c'est d'une façon qui ne tient pas compte de la consommation de chaque usager et qui n'incite donc pas à une gestion plus rationnelle de la ressource. Enfin, pour l'électricité, le déficit est tel que c'est finalement le budget de l'État qui assure l'essentiel du financement du secteur. Au total, entre le financement des projets d'investissement sur budget public ou prêts internationaux et les déficits d'exploitation, les services urbains – réformés ou non – restent majoritairement financés par l'impôt et l'endettement. Or, leur charge est totalement déconnectée du lieu de résidence et des modes de consommation, ce qui va finalement à rebours d'une logique de marchandisation du service.

Si certains groupes de la population expriment une vive méfiance à l'égard de ces réformes d'inspiration libérale, redoutant leurs conséquences sociales, la mise en échec de ces dernières résulte surtout de la résistance d'un système politique structuré par des pratiques clientélistes sur des bases partisans, confessionnelles et régionales. Les controverses innombrables qui surgissent à propos des dysfonctionnements de la production ou de l'alimentation électrique, tout comme du coût de la gestion des déchets ou des enjeux de la réforme de la distribution d'eau

potable, sont systématiquement interprétées par la classe politique en termes politico-confessionnels. Pour autant, on ne discerne pas de lien direct entre gouvernance des réseaux et territorialisation confessionnelle.

Cette polarisation politico-confessionnelle a en revanche largement contribué à ce que d'autres enjeux, de nature sociale, restent absents ou très mineurs dans le débat. Ainsi, le financement majoritaire par l'impôt et la dette des services urbains repose de manière très inégale sur les citoyens libanais. Il en va ainsi de l'inégalité d'alimentation électrique entre Beyrouth et les banlieues. L'avantage en termes de nombre d'heures de courant dont bénéficient les habitants de la capitale s'apparente à une gigantesque subvention en direction des plus aisés qui sont également les plus gros consommateurs. Le maintien d'une tarification du KWh complètement déconnectée du prix de revient, sous le prétexte bien compréhensible de ne pas susciter d'opposition de la rue, revient ainsi à préserver un avantage considérable au bénéfice des classes les plus aisées. Même en dehors de Beyrouth municipale, les classes les plus aisées sont tellement équipées en systèmes palliatifs que les intermittences du système, même couteuses, leur sont finalement tout à fait supportables. Si les inégalités géographiques n'ont pas les mêmes contours pour l'eau ou les déchets, les effets sociaux de leur dysfonctionnement sont similaires. La gestion catastrophique des services urbains contribue donc avant tout au creusement des inégalités sociales déjà effrayantes dans ce pays.

BIBLIOGRAPHIE

ABDELNOUR, Z. (2003), « The Corruption Behind Lebanon's Electricity Crisis », *Middle East Intelligence. Bulletin.*, 2003, vol. 5, n° 8-9, < http://www.meforum.org/meib/articles/0308_11.htm > (consultation le 7 juin 2013).

ALLÈS, C. (2012), « The Private Sector and Local Elites: The Experience of Public-Private Partnership in the Water Sector in Tripoli », Lebanon, *Mediterranean. Politics.*, vol. 17, n° 3, p. 394-409.

AWADA, F. (1988), *La gestion des services urbains à Beyrouth pendant la guerre : 1975-1985*, Talence : Interurba CNRS-ORSTOM, 145 p.

BILLOT, P., BARAKAT, L. et PINCHON, C. (éds.) (2003), *Beyrouth et sa région métropolitaine. Atlas énergétique et environnemental*, (Projet MEDA 2001-2003), Paris, APUR, 73 p.

BLANC, P. (2012), *Proche-Orient : Le pouvoir, la terre et l'eau*, Les Presses de Sciences Po, 400 p.

- BOU AKAR, H. (2012), « Contesting Beirut's Frontiers », *City Soc.*, 2012, vol. 24, n° 2, p. 150-172.
- DARMAME, K. et POTTER, R.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.
- DAVIE, M. F. (1991), « La gestion des services urbains en temps de guerre, circuits parallèles à Beyrouth », in BEYHUM, N. (éd.), *Reconstruire Beyrouth Paris Sur Possible Table Ronde Tenue À Lyon 27 Au 29 Novembre 1990*, p. 157-193.
- DE MIRAS, C. et LE TELLIER, J. (2005), *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, Éditions L'Harmattan, 275 p.
- FARAH, J. (2011), *Différenciations sociospatiales et gouvernance municipale dans les banlieues de Beyrouth : à travers l'exemple de Sahel Al Matn Al Janoubi et des municipalités de Chiyah, Ghobeiri et Furn AlChebbak*, Université de Liège, 560 p.
- FAWAZ, M. (2004), *Strategizing for housing : an investigation of the production and regulation of low-income housing in the suburbs of Beirut*, PhD, Massachusetts Institute of Technology, 299 p.
- GABILLET, P. (2010), « Le commerce des abonnements aux générateurs électriques au Liban », *Géocarrefour*, 15 octobre, vol. 85, n° 2, p. 153-163.
- GHIOTTI, S. (2006), « Réforme territoriale de la politique de l'eau au Liban : les logiques naturelles au secours de la modernisation ? », in BLETON-RUGET, A., COMMERÇON, N. et GONOD, P. (éds.), *Territoires. institutionnels Territoriaux. Fonctionnels.*, Macon, Institut de recherche du val de Saône-Mâconnais, p. 507-519.
- GHIOTTI, S. (2008), « Territoires hydrauliques au Liban », in BONIN BLANC, N. (éd.), *Grands Barrages Habitants Risques Sociaux Développement*, Paris/Versailles, Editions de la MSH/Quae, p. 207-224.
- GRAHAM, S. et MARVIN, S. (2001), *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, Routledge, XXIX, 479 p.
- HARB, M. (2010), *Le Hezbollah à Beyrouth (1985-2005). De la banlieue à la ville*, Karthala, 300 p.
- HASBANI, K. U. (2011), « Electricity Sector Reform in Lebanon: Political Consensus in Waiting », *CDDRL Working Papers*, n° 124, 38 p.
- JAGLIN, S. (2012), « Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? », *Espace Géographique*, Tome 41, n° 1, p. 51-67.
- KASTRISSIANAKIS, K. (2012), « Transformations urbaines et affirmation de nouvelles souverainetés : le cas de Beyrouth », *Rives Méditerranéennes*, 30 juin, n° 42, p. 75-95.
- KRIJNEN, M. et FAWAZ, M. (2010), « Exception as the Rule: High-End Developments in Neoliberal Beirut », *Built Environ.*, vol. 36, n° 2, p. 117-131.
- LOCALIBAN (2008), « Les municipalités libanaises et leur situation au Liban », in *Localiban Centre de Ressources. Sur le Développement. Local*, < <http://www.localiban.org/spip.php?rubrique469> > (consultation le 6 juin 2013).
- NAHAS C., (2006), *Un programme socio-économique pour le Liban*, Beyrouth, Lebanese Center for Policy Studies, 159 p.

- NAZZAL, M. (2012), « Beirut's Dahiyeh: The Rise of the Outlaws », *Al Akhbar English*, < <http://english.al-akhbar.com/content/beirut-dahiyeh-rise-outlaws> > (consultation le 1 juillet 2012).
- ROZELIER, M. (2010), « Déchets solides : une poubelle à ciel ouvert », *Le Commerce du Levant*, novembre, n° 5610, < <http://www.lecommercelevant.com/node/17473> > (consultation le 23 février 2012).
- SCHMID, H. (2006), « Privatized urbanity or a politicized society? Reconstruction in Beirut after the civil war », *European Planning Studies*, vol. 14, n° 3, p. 365-381.
- VERDEIL, É. (2002), « Entre guerre et reconstruction : remblais et empiétements littoraux à Beyrouth », in BARON-YELES, N., GOELDNER-GIANELLA et VELUT, S. (éds.), *Littoral Regards Pratiques. Savoirs Etudes études Offeroffertes. À à F. Verger*, Éditions Rue d'Ulm, p. 319-335.
- VERDEIL, É. (2009), « Électricité et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, p. 421-438.
- VERDEIL, É., FÉRÉ, C. et SCHERRER, F. (2009), « De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais », *Flux*, vol. 75, p. 27-41.
- VERDEIL, É., FAOUR, G. et VELUT, S. (2007), *Atlas du Liban. Territoires et société*, Institut français du Proche-Orient, 210 p.
- WEHBE, M. (2012), « Solidere Burns Bright While Lebanon Goes Dark », in *Al Akhbar English*, < <http://english.al-akhbar.com/content/solidere-burns-bright-while-lebanon-goes-dark> > (consultation le 15 novembre 2012).
- WORLD BANK (2010), *Republic of Lebanon - Water sector : public expenditure review*, Washington, < <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2877> > (consultation le 27 juin 2012).
- WORLD BANK (2011), *Greater Beirut Water Supply Project (P103063). Study of Project Cost Estimates, Financial and Economic Analyses*, World Bank,
- WORLD BANK S. & E.D.G.M.E. & N.A.G. (2009), *Lebanon Social Impact Analysis - Electricity and Water Sectors*, World Bank, < http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2009/07/21/000333038_20090721001206/Rendere/PDF/489930ESW0P0891C0Disclosed071171091.pdf >.
- ZBEED, M. (2012), « \$ 5 Million a Year: The Tip of the Sukleen Waste Pile », *Al Akhbar English*, 28 août 2012, < <http://english.al-akhbar.com/content/5-million-year-tip-sukleen-waste-pile> > (consultation le 28 août 2012).

Quand l'énergie s'invite dans les politiques urbaines

Dans cette dernière section, sont présentés des travaux et des études de cas qui alimentent le volume 3 de cette habilitation à diriger des recherches, autour de l'urbanisation de la question énergétique. Dans le prolongement des réflexions sur les réformes des services urbains et leur territoire, les articles sélectionnés explorent les enjeux territoriaux et urbains de la question électrique, les logiques de production de nouvelles énergies, comme les renouvelables mais l'électricité d'origine nucléaire en projet en Jordanie. Ils soulignent également la politisation de ces questions et leur place dans les mobilisations sociales qui ont agité les pays dans le contexte des récentes révoltes.

La question électrique est devenue, au cours des années 2000, le symbole de la faillite de l'Etat mais reflète aussi la fragmentation du territoire libanais, tant en ce qui concerne la répartition inégale de la pénurie électrique, et des charges qu'elle entraîne, que des politiques de lutte contre la fraude.

La Jordanie est souvent présentée par les Libanais aspirant à un service public d'électricité efficace comme un modèle. Mais la mise en œuvre dans ce pays de la privatisation et l'introduction de sources d'énergie renouvelables qui l'accompagne, illustrent, à travers la réorganisation de l'action publique que ces mouvements entraînent, des reconfigurations politiques et territoriales d'ampleur qui vont à l'encontre des promesses d'un développement durable inclusif et démocratique.

En Tunisie et en Jordanie, les tensions qui entourent ces réformes d'inspiration libérale et les hausses de tarifs qui en sont la contrepartie, se conjuguent avec une insatisfaction politique plus large dont les révoltes de 2011 se sont fait la traduction. Alors que la Tunisie a changé de régime politique, le roi en Jordanie a su éviter le même sort que Ben Ali. Mais dans les deux cas, la question énergétique, devenue particulièrement sensible en ville, est un des combustibles qui alimente la contestation.

C'est à l'intersection entre la demande croissance d'énergie pour les usages urbains, la développement et réorganisation des circuits énergétiques que cela implique, et les formes nouvelles de politisation autour de cette demande et de ces circuits, que les deux derniers articles, tous deux datés de 2014, introduisent la notion d'écologie politique urbaine, qui donne son nom au dossier de synthèse de cette habilitation.



ÉLECTRICITÉ ET TERRITOIRES : UN REGARD SUR LA CRISE LIBANAISE ¹

Eric VERDEIL *

Le secteur de l'électricité, enjeu majeur de la construction nationale après l'Indépendance, connaît depuis la guerre civile libanaise une longue crise, marquée par le rationnement persistant, une gestion calamiteuse et un endettement croissant. De profondes inégalités spatiales en matière d'alimentation révèlent une gestion locale différenciée, notamment dans les pratiques de fraude, de non-paiement. Les programmes de répression de ces pratiques sont très diversement appliqués, ce qui met en évidence le poids des acteurs implantés localement dans les décisions gestionnaires et le freinage des réformes.

Mots clés : Liban, services urbains, réforme des services publics, libéralisation, électricité, territorialisation, guerre, reconstruction.

Étudier les transformations du secteur de l'électricité au Liban permet de se tenir à la croisée de plusieurs questionnements. Tout d'abord, il s'agit d'un des secteurs aujourd'hui concernés dans ce pays par la mise en œuvre de réformes d'inspiration libérale, à l'instar du Maroc ou de la Jordanie ² (MIRAS, LE TELLIER, 2005 ; TOMEIRA, 2008). L'électricité est par ailleurs un enjeu clé dans la crise financière du Liban, alors que le pays est traversé par de violentes tensions. L'endettement de l'Électricité du Liban (EDL) représente en effet près du tiers de la dette totale contractée par le Liban, qui équivaut, fin 2007, à deux fois le PIB. L'EDL, un établissement public en position de quasi-monopole, est confronté à de multiples problèmes : il connaît de multiples dysfonctionnements techniques causés par la guerre civile et les bombardements israéliens répétés jusqu'à 2006, que symbolise le rationnement persistant. Une gestion chaotique n'a pas permis de les résoudre. Des projets de réforme, préconisant une privatisation, sont discutés.

1 - Texte envoyé à la revue en novembre 2007, renvoyé corrigé en avril 2008.

* Université de Lyon, CNRS UMR Environnement Ville Société.

2 - Les privatisations concernent la collecte des déchets, la poste, la téléphonie cellulaire et l'eau potable.

Sans méconnaître la complexité du problème, nous proposons de lire cette crise comme le résultat de tensions entre deux logiques de territorialisation, entendues à la manière de R. SACK reprise par Sylvie JAGLIN, c'est-à-dire comme « un 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, les relations » (JAGLIN, 2005, p. 12). Une première logique de territorialisation est celle de l'État, historiquement soucieux d'utiliser l'EDL comme un instrument de construction nationale, d'aménagement du territoire et de développement économique, notamment grâce aux solidarités sociales et territoriales engendrées par l'extension du réseau. La fragmentation politique et confessionnelle issue de la guerre libanaise a été analysée comme un processus de territorialisation concurrent (BEYHUM, 1994). La consolidation de territoires locaux contrôlés par des forces issues des reconfigurations de pouvoir durant la guerre civile s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui (voir le cas exemplaire du Hezbollah : HARB, 2003).

La gestion du rationnement de l'alimentation électrique se traduit par de fortes inégalités régionales. La géographie des fraudes et du non-paiement renvoie à une opposition centre-périphérie qui montre la force des régulations sociopolitiques localisées. Notre hypothèse est que la dimension spatiale de la crise de l'électricité reflète en partie ces logiques de territorialisation en concurrence. De plus, dans le contexte préparatoire à la réforme de l'EDL, un nouveau schéma de régulation sectorielle a été expérimenté. Il repose notamment sur une nouvelle organisation spatiale de la collecte et sur une délégation partielle des tâches de collecte et de contrôle à des acteurs privés. Nous questionnons cette tentative de réorganisation à la lumière des logiques territoriales mises en évidence ³.

I – DE L'EMBLÈME DE LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AU SYMBOLE DE SA CRISE

1 – L'électrification du pays comme outil de la construction nationale

La production et la distribution de l'électricité ont été assumées, depuis la dernière décennie de l'Empire ottoman jusqu'au milieu des années cinquante, par des opérateurs privés, détenteurs de concessions à l'échelle des villes ou de bassins versants (THOBIE, 2002). L'État a réformé le système en créant en 1953 l'Office de l'électricité du Liban qui devint ultérieurement l'Électricité du Liban (EDL), une entreprise publique sous tutelle du ministère de l'Énergie, détentrice du monopole de la production ⁴ et du transport. Dans la distribution, deux

3 - Ce travail repose sur l'examen de données recueillies lors de plusieurs missions d'étude sur ce thème entre juin 2005 et janvier 2007 grâce à un financement de la région Rhône-Alpes (MIRA), complétées par un suivi de la presse.

4 - L'Office du Litani exploite des centrales hydroélectriques sur ce fleuve. Sa production (moins de 10 % du total) est revendue à EDL.

concessions issues de l'ancienne organisation perdurent, à Jbeil et à Zahleh. D'autres concessions, passées sous contrôle de l'EDL, comme la Qadisha, conservent aussi une spécificité juridique. Au total, l'EDL gère directement 90 % des abonnés à l'électricité (CDR, 2002, p. 3).

L'étatisation de l'essentiel du secteur de l'électricité a été un élément majeur de la politique de développement et de construction nationale, en particulier durant la présidence de Fouad CHEHAB (1958-1964). L'extension du réseau électrique hors des villes a représenté l'un des volets les plus visibles et les plus efficaces de la politique d'intégration des zones rurales et des périphéries du pays. Sur environ 1 600 villages et hameaux au total que compte le pays, 500 seulement étaient raccordés au réseau en 1962. Douze ans plus tard, seuls 50 n'étaient toujours pas électrifiés (SANLAVILLE, 1965 ; DAGHER 1995, p. 199). L'unification du tarif de l'électricité contribua à l'intégration sociale et au développement économique. Pour les ménages, une tarification progressive permit une péréquation entre petits et gros consommateurs et donc une forme de redistribution. En outre, en imposant des tarifs électriques homogènes et meilleur marché qu'au temps des concessions, le gouvernement apporta une impulsion décisive au développement industriel.

Ces réalisations spectaculaires (même si l'universalisation n'était pas totale, notamment dans certains secteurs pauvres de Beyrouth) n'ont pas résisté aux bouleversements politiques et sociaux causés par la guerre civile.

2 – La crise de l'alimentation électrique, symbole de la faillite de l'État durant la guerre

Les bouleversements politiques de la période de guerre ont entraîné une reconfiguration spatiale et sociale du pays. Les milices ont procédé à des actions de purification confessionnelle des régions qu'elles contrôlaient. De véritables chassés-croisés de population ont largement simplifié la mosaïque confessionnelle préexistante. Globalement, les deux tiers des ménages ont changé, au moins temporairement, de résidence. À la sortie de la guerre, un tiers d'entre eux n'avaient pas regagné leurs anciens domiciles. L'urbanisation a fortement augmenté. L'homogénéisation confessionnelle s'articule avec des différenciations sociales, sensibles en particulier à travers l'émergence et le gonflement de secteurs illégaux ou en marge à des titres divers (dont les camps palestiniens) où la question de l'accès à l'électricité et plus largement aux services urbains se pose de manière dramatique.

Ces mouvements de population très rapides et le contexte de guerre ont eu plusieurs conséquences sur la distribution d'électricité (AWADA, 1988). Certaines milices eurent recours à des coupures de courant comme instrument de pression. D'autre part, l'EDL n'a pas adapté son réseau à la nouvelle répartition de la population, faute d'infrastructures adaptées à la fourniture de la puissance requise dans les régions en fort développement. En cas d'occupation illégale, les réfugiés ne pouvaient légalement bénéficier d'un raccordement au réseau, car l'installation d'un compteur est conditionnée par la présentation d'un titre d'occupation régulier. Toutefois, plusieurs décisions ministérielles, après 1982,

ont autorisé les connexions provisoires au réseau électrique, régulées par la pose d'un disjoncteur, en contrepartie du paiement d'une somme forfaitaire et d'une régularisation dans un délai d'une ou deux années (FAWAZ, 2004, p. 159-163). D'un épisode de la guerre à l'autre, ces décisions ont été prolongées. Mais l'amélioration de la collecte attendue de cette régularisation *de facto* est restée limitée.

L'incapacité ou le refus d'équiper les nouvelles zones urbaines et globalement, la quasi-disparition de l'autorité de l'État ont entraîné le développement d'une fraude massive. Le piratage des lignes électriques s'effectue alors surtout par accrochage illégal sur le réseau. En 1985, le montant total des pertes non-techniques se montait à 36 % de la consommation. Si, dans certaines régions, la fraude s'explique par l'impossibilité légale ou de facto d'être raccordé au réseau, et est dans ce cas encouragée par les milices, dans d'autres régions, les abonnés profitent de la faillite de l'État pour installer des branchements frauduleux. Le non-paiement des factures est une autre manifestation du dysfonctionnement étatique, durement ressenti par l'opérateur dont les recettes diminuées ne lui permettaient plus de faire face à l'entretien, sans parler des investissements nécessaires. Le développement de la consommation frauduleuse et les pratiques de piratage ont eu pour conséquence de dégrader encore un réseau mal entretenu et d'augmenter les pannes, en raison de surtensions. Les coupures quotidiennes pouvaient atteindre 18 heures/jour. Ces défaillances expliquent le développement d'un secteur privé informel d'alimentation électrique, à l'échelle individuelle, de l'immeuble ou du quartier (AWADA, 1988 ; DAVIE, 1991).

La guerre a donné un coup d'arrêt à la logique d'intégration et de solidarité que matérialisait le réseau, par l'exclusion de certaines catégories de population et secteurs urbains, et par le développement d'une consommation gratuite de certaines catégories et régions - pas exactement les mêmes - supportés par l'ensemble des abonnés.

II – LA RECONSTRUCTION INACHEVÉE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

1 – Une lente reconstruction physique

L'électricité – et plus globalement, le secteur des infrastructures de base telles que l'eau et le téléphone – a bénéficié d'investissements élevés durant la reconstruction. Sur environ 6 milliards de dollars investis entre 1992 et 2004, l'électricité a représenté une part de 19,7 %. Ces investissements ont été surtout concentrés dans les premières années. Ils ont principalement porté sur la réhabilitation des centrales existantes et sur la construction de nouvelles unités de production. Le réseau a représenté un second volet important.

Ces efforts ont partiellement porté leurs fruits. Certes, la production d'électricité a enregistré une forte hausse depuis la fin de la guerre. Mais ce rétablissement a été entravé à plusieurs reprises par des bombardements israéliens répétés

sur des centrales ou des relais électriques, en particulier à proximité de la capitale, près de Tripoli ou dans la Békaa durant la période 1996-2000 et de nouveau en 2006. Ces dégâts et la vétusté des centrales existantes limitent la capacité de production à 1500 MW pour une demande estimée à 2300 MW. Divers projets de modernisation des centrales (passage au gaz), d'importation d'énergie depuis les pays voisins sont suspendus aux aléas de la coopération avec ces derniers, notamment la Syrie (VERDEIL, 2008).

Mais la géopolitique régionale n'est pas seule en cause. En témoigne l'inachèvement en 2008 de la boucle du réseau haute tension, élément stabilisateur essentiel du système, destiné à garantir la distribution de l'énergie en cas de panne sur un segment du réseau ou dans une unité de production. L'occupation syrienne jusqu'en 2005 et diverses oppositions locales expliquent ce retard et soulignent la difficulté de l'État à imposer son autorité sur tout le territoire durant cette période.

2 – Une gestion calamiteuse

Ces problèmes s'expliquent aussi par une gestion calamiteuse de l'entreprise. Sa manifestation la plus criante est le déficit chronique de l'EDL. Les avances du Trésor à l'EDL, destinées à combler son déficit, augmentent fortement : de 275 millions de dollars en 2003, elles sont montées à 1 milliard de dollars en 2007. Au total, sur la période 1993-2006, les transferts atteignent 3,8 milliards de dollars, mais les intérêts cumulés représentent 7,5 milliards de dollars ⁵. Ce déficit pèse lourdement sur la dette de l'État, qui atteint elle-même des records avec le chiffre de 42 milliards de dollars fin 2007 (180 % du PIB). Ces chiffres énormes soulignent l'enjeu considérable de la réforme du secteur.

La hausse dramatique des prix du pétrole depuis 2000 est la cause principale de ce déficit accru. Les tarifs, qui avaient été relevés en 1994 après la guerre civile, n'ont pas été réajustés depuis, malgré la flambée des prix des dernières années. Ce problème du coût des combustibles est aggravé par divers scandales liés aux importations de carburant qui en renchérissent le coût ⁶. À cela s'ajoute le retard dans le passage au gaz, qui permettrait d'importantes économies.

Si la fragilité de l'entreprise s'explique en premier lieu par sa dépendance aux importations, plusieurs facteurs liés à sa gestion l'accentuent. Tout d'abord, le service rendu demeure très insuffisant. Il n'a toujours pas été mis fin au rationnement. En 2004, EDL a fourni en moyenne 22 heures de courant par jour. En 2006, la guerre avec Israël a conduit à un brusque recul. Des crises régulières, notamment à l'occasion des pics de consommation d'été ou d'hiver, perturbent la distribution. Elles sont liées à des problèmes d'approvisionnement en combustible ou à des défauts de paiement par EDL (les deux étant souvent liés) ainsi qu'à

5 - Selon le bilan publié par le ministère des Finances libanais, cité par *L'Orient-Le Jour* du 17 octobre 2007.

6 - Une affaire de détournement de fonds publics lors de l'adjudication de marchés d'importation de pétrole a été dévoilée en 1999. Un ancien ministre du Pétrole a été emprisonné puis relâché faute de preuves.

des pannes ou des réparations d'urgence dans les unités de production très vétustes.

Par ailleurs, les pertes techniques, élevées au regard des normes internationales (15 % en 2004, au lieu de 3-4 %), ainsi que les pertes non-techniques, autrement dit le piratage, estimées à 26 % de la production en 2004, représentent également un manque à gagner considérable. Ces dernières se sont certes réduites depuis la fin de la guerre, puisqu'elles se montaient en 1994 à 50 % (BADEL, YEHA, 2000) mais depuis 2005, la fraude semble repartir de plus belle (cf. infra). Le mauvais recouvrement des factures, qui atteint en moyenne 56 % en 2004, constitue une autre source de manque à gagner. Au total, les recettes de la société couvrent seulement 40 % de ses dépenses ⁷.

Quant à la gestion du personnel, elle semble traduire une volonté implicite de sabotage. En effet, alors qu'EDL comptait environ 5000 employés en 1992, elle n'en compte en 2005 guère plus de 2000. En 2004, la moyenne d'âge du personnel est de 59 ans, et les deux tiers du personnel ont plus de 50 ans. Le départ à la retraite des employés expérimentés n'est pas compensé par de nouvelles embauches, à l'exception de quelques dizaines de jeunes techniciens et ingénieurs fin 2005, ce qui implique une perte de savoir-faire. La pérennité de l'entreprise n'est assurée que par 2000 journaliers environ ⁸. Le grand nombre de journaliers suggère qu'EDL constitue une ressource clientéliste pour des politiciens influents dans différentes régions du pays. Par ailleurs, les prestations d'entretien sous-traitées à des entreprises privées ont donné lieu également à des scandales en raison de détournement au profit de politiciens pro-syriens ⁹.

Un dernier élément à évoquer est le maintien du secteur opaque des générateurs. En 2004, selon l'Administration centrale des statistiques, 38 % de la population y aurait recours, sous la forme d'un abonnement ou d'un générateur personnel ou collectif. Le poids économique du secteur et sa participation à la fourniture de courant sont difficiles à évaluer, d'autant plus qu'il prend diverses formes allant de l'autoproduction à l'échelle d'une entreprise ou d'un immeuble, voire d'un ménage, à de petites centrales de quartiers ¹⁰. Ces dernières n'ont pas d'existence légale et apparaissent parfois liées à des pratiques mafieuses ou au contrôle milicien. Elles sont toutefois tolérées par le gouvernement qui envisage même d'encadrer les évolutions parfois abusives de leur tarification (GABILLET, 2008).

III – L'ÉLECTRICITÉ ET LA FRAGMENTATION SOCIALE, TERRITORIALE ET CONFESIONNELLE

La gestion de l'électricité illustre les entraves auxquelles se heurte l'État pour la restauration d'un service public essentiel à la population. La question de l'accès de la population à l'électricité représente un enjeu économique et social majeur.

7 - Chiffres recueillis lors d'entretiens.

8 - Chiffres cités dans *The Daily Star*, 31 août 2007.

9 - Voir Ziad Abdelnour, « The corruption behind Lebanon's electricity crisis », *Middle Eastern Information Bulletin*, n°8-9, août-septembre 2003 (un organe anti-syrien financé par les États-Unis).

10 - Le secteur représenterait environ 10 % de la puissance installée dans le pays (ABI SAID, BAROUDI, 2001).

Les stratégies d'adaptation des individus, des groupes sociaux et des entreprises, et les tentatives de régulation de cette crise par l'État et EDL, contribuent à l'exacerbation des clivages socio-économiques mais aussi territoriaux.

1 – Le coût économique et social de l'inefficacité du secteur électrique

L'équipement électro-ménager des ménages montre que l'accès à l'électricité est devenu au Liban une nécessité incontournable de la vie quotidienne, contrairement à d'autres pays, plus pauvres. Ainsi, en 2004, 98,7 % des ménages possèdent un réfrigérateur, 97 % ont la télévision, 94 % utilisent un fer à repasser. L'accès à l'électricité gratuite, par la fraude ou le non-paiement, a accéléré l'équipement des ménages et a paradoxalement habitué la population, malgré le rationnement, à une consommation électrique sans frein. Cela rend d'autant plus douloureux le renchérissement du coût de l'électricité, qui ne résulte pas de la hausse du tarif mais de la réduction de la fraude et du rationnement. Surtout qu'à la facture mensuelle continue de s'ajouter pour une large part des ménages l'abonnement au générateur (qui consiste en un forfait pour un ampérage limité). Ainsi, en moyenne, les ménages libanais paient mensuellement 37 dollars pour leur facture EDL et 19 dollars pour le générateur, soit 13 % du revenu. Cette proportion monte à 17 % pour les ménages les plus pauvres (moins de 250 dollars mensuel) et 8,5 % pour les plus aisés (plus de 2000 dollars mensuel) (Corail, ICEA, IPSOS, 2004). Or, ce renchérissement intervient dans un contexte social marqué par une accentuation des contrastes sociaux et la paupérisation de la population. En 2002, 42 % des ménages résidents vivaient sous le seuil de pauvreté relative et 7 % sous le seuil de pauvreté absolue (KOCHUYT, 2004). La situation empire depuis la guerre de 2006.

Seule une partie de la population peut envisager de supporter le coût d'un abonnement à un générateur, les plus pauvres devant souvent renoncer à cet élément de confort. Or, on observe l'apparition de nouveaux complexes résidentiels fermés, qui généralisent la formule des chalets balnéaires transformés en résidence permanente durant la guerre. Ces nouveaux produits immobiliers de luxe vendent notamment une garantie de fonctionnement de services comme l'électricité, grâce à l'installation de générateurs locaux fournissant les copropriétaires en cas de défaillance du réseau (GLAZSE, 2003). La qualité de ces offres substitutives privées contraste avec l'accès restreint au service d'une partie importante de la population. La reconfiguration des services urbains accentue les écarts sociaux.

En outre, les perturbations de l'alimentation électrique et son coût relatif, ainsi que les charges supplémentaires résultant de la nécessité de sources d'énergie alternative, sont dénoncées par les représentants des entreprises, en particulier dans l'industrie et l'hôtellerie. Ils considèrent que la compétitivité des entreprises libanaises subit de ce fait un lourd préjudice pour l'exportation et mettent en avant des coûts moyens moins élevés dans les pays voisins ¹¹. L'activité économique locale, et donc l'emploi, pâtissent de cette situation.

11 - De fait, l'électricité est moins subventionnée au Liban que dans plusieurs pays voisins (cf. Agence internationale de l'énergie, 2006, p. 192).

2 – L'alimentation électrique comme élément de différenciation territoriale

Les conditions d'accès à l'électricité accentuent la polarisation sociale au sein de la société libanaise sur des bases socio-économiques. Mais la différenciation d'accès à l'électricité revêt également une dimension territoriale centre/périphérie que l'on retrouve avec des nuances dans la fraude. Cette division géographique produite par une régulation politique s'articule étroitement à la territorialisation du politique au Liban.

Une première différenciation majeure concerne le rationnement : selon les chiffres moyens de 2004, il est très limité à Beyrouth (intra muros) où les délestages sont rares. En revanche, dans les autres régions du pays, ils sont quotidiens et peuvent atteindre en moyenne plus de 4 heures par jour (cf. tableau 1). De surcroît, une observation plus fine, à l'échelle quotidienne et saisonnière, fait apparaître des crises régulières, notamment durant les pics de consommation en début et fin d'été et en hiver, pendant lesquelles la demande trop forte par rapport aux capacités de production peut entraîner dans certaines régions des délestages atteignant plus de 10 heures par jour. Dans ces cas, Beyrouth est par contre presque toujours assurée d'une alimentation permanente. La priorité donnée à la capitale obéit à des motivations probablement complexes ¹². Le fait est qu'elle bénéficie à la partie de la population déjà la plus favorisée. Depuis la guerre de 2006 avec Israël, le rationnement s'est accentué, y compris à Beyrouth. Mais la pénurie demeure inégalement distribuée et c'est hors de Beyrouth qu'elle reste la plus pénible (tableau 1). Cette différenciation géographique en faveur de la capitale résulte d'une régulation politique, et non technique. D'autres faits mettant en jeu la régulation politique de l'électricité doivent être pris en compte pour tenter de comprendre les enjeux politiques et sociaux qui y sont attachés.

**Tableau 1 – Alimentation électrique par région au Liban
(nombre d'heures par jour)**

Période de référence	Beyrouth	Banlieues de Beyrouth		Reste Mont Liban	Liban Sud sauf Marjayoun	Békaa Sud, Zahlé, Anjar, Marjayoun	Békaa nord et banlieues de Zahlé	Nord 1	Nord 2
		Antélias	Chiyah						
Situation moyenne en 2004	23,83	21,71	21,32	21,09	19,74	20,43	20,3	22	20,38
Situation en janvier 2008	21,25	16,25	14,75	15	15,75	15	15,25	16,75	16,5

Nord 1 : Tripoli Chekka Ehden Bécharré, Koura et Zghorta (part.) ;

Nord 2 : Akkar, Denniyé, Minié, Zghorta (part.), Batroun

Source : EDL pour 2004, *L'Orient-Le Jour* pour 2008.

12 - Il s'agit sans doute de protéger les institutions stratégiques du pays. Mais on peut aussi penser que les ménages et les entreprises génèrent des factures plus élevées et plus faciles à collecter, de sorte que la capitale est un marché plus rentable que d'autres régions pour l'EDL.

3 – La fraude et le non-paiement, expression de la fragmentation politico-confessionnelle

L'examen de la fraude et du non-paiement fait également apparaître des différenciations territoriales, qu'on peut observer à plusieurs échelles. L'identification de la répartition nationale de la fraude n'est pas aisée pour des raisons techniques, tous les postes de transformation moyenne tension/basse tension n'étant pas équipés de compteurs qui permettraient d'évaluer la différence entre l'électricité entrant dans le réseau et celle facturée aux abonnés. Les données sur le gaspillage, regroupant pertes et non-paiement, ne sont disponibles qu'à un niveau géographique grossier.

**Tableau 2 – Taux de « vol » du courant par région
(factures non payées et consommation non-facturée)**

Beyrouth	Mont Liban Nord	Békaa-Sud	Mont-Liban Sud	Liban-Sud	Liban-Nord	Békaa-Nord	Békaa-Centre
12,1 %	40,1 %	45,6 %	49,6 %	56 %	60,7 %	67,2 %	69,1 %

Source : EDL, août 2003, cité par el Mufti, 2005.

Un premier constat élémentaire permet d'opposer nettement les régions périphériques à la capitale. Le Sud, le Nord et la Békaa sont particulièrement concernés par la fraude et le non-paiement. Les statistiques détaillées sur la collecte des factures le confirment : les chiffres par circonscriptions de service font apparaître pour l'année 2001 des contrastes plus fins : 7 % de factures payées à Marjayoun au sud, 35 % à Ehden (Liban nord), 44 % à Tyr (sud) ¹³. Le Sud est une région périphérique d'où l'État a été longtemps absent, *a fortiori* pendant la guerre. Une culture de l'électricité gratuite s'est ancrée à la fois en signe de défiance et de protestation contre cet absentéisme et en raison des exemptions de paiement organisé par l'État lui-même au nom de la solidarité envers les déplacés et les régions occupées par Israël. Dans la Békaa, où la pauvreté n'est pas moins grande, la méfiance à l'égard de l'État se conjugue avec l'ordre syrien. Les troupes d'occupation se raccordaient gratuitement au réseau, la population, éventuellement encouragée par les forces locales, aussi. Le montant élevé du non-paiement dans la région chrétienne de Ehden, dont le leader Sleimane FRANJIEH est politiquement proche de la Syrie, montre sans doute aussi que ces pratiques sont liées au poids de notables disposant d'une envergure politique nationale qui font de la distribution gratuite de l'électricité à leurs clients une source de leur légitimité.

Toutefois, il convient de se garder d'une explication trop simple. D'une part, les retards de paiement voire le non-paiement résultent pour une part non négligeable des sommes impayées des administrations étatiques (16 % en 2000),

13 - Données citées in *Le Commerce du Levant*, avril 2002.

des concessions et de l'électricité de Qadisha (respectivement 13 et 12 %) ¹⁴ : même si les relations financières entre les différentes entités de l'État et entre l'EDL et les autres acteurs du secteur électrique renvoient dans certains cas à des conflits en termes de sphères d'influence partisans et confessionnelles ¹⁵, on ne peut attribuer tous les défauts de paiement à la fragmentation politico-territoriale du pays.

D'autre part, la région centrale, en particulier dans les banlieues de Beyrouth, et notamment la banlieue sud majoritairement chiite, est souvent désignée comme le haut lieu du vol de courant, à cause du caractère non réglementaire d'une large partie du secteur et de son allégeance aux partis Hezbollah et Amal. Les statistiques disponibles invitent toutefois à nuancer cette idée. En 2004, le taux de collecte dans le secteur de Chiyah (banlieue sud à dominance chiite de Beyrouth) se monte à 95 %, proche de celui de Antélias, à 97 % (banlieue nord chrétienne). Si ces scores témoignent d'une récente amélioration ¹⁶, ils montrent aussi que la fraude est mieux partagée qu'on ne l'admet ordinairement : elle est (était) loin d'être négligeable en banlieue nord, où elle concerne notamment des entreprises de taille respectable : une pâtisserie industrielle, un centre de loisirs appartenant à un député, etc. Si la situation de la banlieue sud renvoie à une conjugaison de pauvreté, d'absence de l'État et de pouvoirs locaux forts, et relève de la même problématique que pour d'autres régions déshéritées, en revanche, le cas de la banlieue nord révèle une fraude de riches tolérée par l'administration.

Ainsi, la différenciation géographique dans la fraude et le non-paiement renvoie largement à l'organisation sociopolitique, et notamment territoriale, du pays : elle est particulièrement forte dans certaines régions où l'État ne parvient pas à établir son autorité (mais non dans toutes). D'autre part, elle ne peut relever seulement d'une lecture en termes de conditions de vie, et ne concerne pas uniquement les régions et les populations pauvres. Il reste alors à comprendre les mutations récentes de cette régulation, en lien avec les tentatives de réforme.

IV – LES CONTOURS INDÉCIS DE LA RÉFORME

1 – Vers une privatisation ?

La réforme du secteur électrique est depuis 2002 présentée comme un élément essentiel de toute politique de redressement économique du pays, ce qui a été réaffirmé par la Banque mondiale et les principaux bailleurs de fonds lors de la conférence de Paris III en janvier 2007. En 2001, un cadre issu du secteur privé, diplômé d'HEC et titulaire d'un MBA de Harvard, Kamal HAYEK, a été nommé directeur général de l'EDL. La loi 246 de 2002 a prévu la privatisation d'EDL. En

14 - Source : *idem*.

15 - Cf. LEENDERS, 2004. Dans le cas d'espèce, la société de la Qadisha, ancienne concession aujourd'hui possédée à 99 % par EDL, est considérée comme une sphère d'influence exclusive pour Sleimane FRANJIEH, le patron de la région de Zghorta.

16 - Chiffres recueillis en entretien. En 1996, les taux d'Antélias et Chiyah se montaient à respectivement 91 % et 69 %. Données EDL citées in ABI SAÏD et BAROUDI, 2001, p. 115.

2003-2004, le ministre de l'Énergie et de l'eau, Maurice SEHNAOUI, a mis en place une commission chargée d'étudier la privatisation du secteur. Plusieurs axes ont été identifiés : la construction de nouvelles centrales, le développement de centrales au gaz et une modernisation des infrastructures de transport et de distribution, notamment la mise en place d'un *dispatching* automatique. Sur le plan des approvisionnements, la recherche de fournisseurs à meilleur marché est préconisée, ainsi que le passage au gaz. Par ailleurs, l'amélioration du management devrait passer par une corporatisation de l'entreprise, par la mise en place d'un conseil d'administration avec une majorité de représentants du secteur privé et la signature d'un contrat de management ayant pour objectif de ramener l'entreprise à un niveau de performance satisfaisant en vue d'une privatisation, notamment par une amélioration de la collecte et une limitation de la fraude. La cession au privé de certains métiers, notamment la production et la création de nouvelles unités de production en BOT, est envisagée. Pour la distribution, le schéma envisagé est flou, mais l'idée d'une délégation du recouvrement de la collecte est évoquée.

La perspective de la privatisation a divisé la classe politique selon un clivage qui ne se réduit ni à l'opposition entre le président de la République LAHOUD et le président du Conseil HARIRI avant 2004, ni au face à face entre la majorité dite du 14 mars et l'opposition depuis les élections de mai 2005. Par exemple, le Hezbollah, dont était issu Mohamed FNEICH, ministre de l'Eau et de l'énergie entre 2005 et novembre 2006, ne l'a pas remise en cause ¹⁷. Toutefois, la guerre d'Israël au Liban durant l'été 2006, puis la paralysie gouvernementale suite au retrait des ministres Hezbollah (dont M. FNEICH), AMAL et pro-LAHOUD du gouvernement en novembre 2006 ont depuis lors pratiquement bloqué toute évolution. Les réformes économiques font l'objet d'une divergence d'objectifs dans un contexte de tensions renouvelées.

2 – Les enjeux territoriaux de la réforme de la distribution

En ce qui concerne la distribution, la situation est plus confuse encore. Toutefois, la croissance de la dette d'EDL et les velléités de privatiser cette entreprise ont conduit à l'affirmation d'une politique plus agressive à l'égard de la fraude et du non-paiement, en s'appuyant pour cela, entre 2002 et 2005, sur des entreprises privées.

L'EDL a eu recours à plusieurs mécanismes juridiques distincts selon les régions. Dans les deux *da'iras* de Antelias et Chiyah, correspondant aux banlieues nord et sud de Beyrouth, l'EDL a confié à EDF un contrat d'assistance pour la relève des index, le suivi des impayés, le raccordement au réseau des nouveaux abonnés et la lutte contre la fraude. L'entreprise française est présente de longue date au Liban, au titre du protocole français d'assistance économique, dans les domaines de la production et du transport. Ce contrat, conçu comme pilote, avait vocation à introduire de nouvelles méthodes dans la collecte et la lutte contre la fraude. Il ne prévoyait pas d'intéressement aux résultats pour EDF. Dans les faits,

17 - *The Daily Star*, 27 novembre 2006 et *L'Orient Le Jour*, le 10 janvier 2007.

une équipe d'ingénieurs d'EDF a dirigé les opérations réalisées par des sous-traitants libanais. Le contrat, signé en 2001, a été interrompu à l'été 2005. À Beyrouth intra-muros, la firme libanaise Khatib wa Alami assistait EDL grâce à une nouvelle méthode de détection des fraudes à distance au moyen d'un SIG. Dans les autres régions, les tâches de relève des index et de suivi des impayés ont été confiées à des entreprises locales, sans spécialisation dans le secteur d'activité, selon des contrats prévoyant un intéressement aux résultats (montants des index et perception des factures). Le travail de ces sous-traitants régionaux était supervisé par deux entreprises de contrôle, l'allemande TÜV pour les régions sud et le Mont Liban et la filiale libanaise de la société française APAVE pour le nord et la Békaa. Ce dispositif de sous-traitance comme la présence de sociétés internationales, dont le géant EDF, peut s'interpréter comme une expérimentation limitée, dans un secteur stratégique, en vue d'une délégation de services plus poussée à des prestataires privés.

Cette politique est l'occasion d'observer comment la réforme du secteur s'accommode de rapports de force territorialisés qui pèsent fortement sur la régulation du secteur.

3 – Gagnants et perdants de la réforme de la distribution

Les résultats obtenus dans la réduction de la fraude et l'amélioration de la perception des factures sont très variables d'une zone à l'autre. Dans les banlieues de Beyrouth, la situation s'est nettement redressée pendant la période concernée. Le taux d'encaissement naturel (le paiement au passage du collecteur) est passé entre 2000 et 2004 de 80 % à 97 % et la consommation facturée a augmenté de 50 %, ce qui est un signe de la réduction de la fraude. D'ailleurs, entre 2002 et 2004, le nombre de PV dressés est passé de 12 500 par an à 25 000. Dans le même temps, le nombre de branchements illicites a chuté de 60 %¹⁸. À Beyrouth même, l'action de Khatib wa Alami a permis une réduction des pertes non-techniques au niveau de 8 % en 2004 (contre 23 à 26 % estimée au niveau national).

En revanche, dans les régions périphériques, le bilan est beaucoup moins satisfaisant. Faute d'informations précises, nous citons des chiffres partiels. Entre 2003 et 2005, l'encaissement pour les régions périphériques aurait diminué de 10 %. Dans la Békaa, les chiffres communiqués¹⁹ montrent, pour l'année 2004-2005, une augmentation du taux global de pertes non-techniques de 43 à 55 %, et des niveaux de perception des factures distincts selon les régions : le Nord se situe toujours sous le seuil de 80 % d'encaissement alors que la Békaa Ouest oscille autour de 90 % et la partie centrale atteint les 93-94 %. Dans le Nord, les régions de Batroun et du Akkar dépassent les 90 %, mais celle de Tripoli-Zghorta se situe en moyenne autour de 80 %, avec une tendance orientée à la

18 - Chiffres cités dans *L'Orient-Le Jour* le 8/12/2004. Dans un entretien avec un cadre d'EDF, des chiffres plus élevés ont été cités.

19 - Lors d'entretiens avec le représentant d'une entreprise impliquée dans le dossier (octobre 2005-avril 2006).

baisse. Dans le détail, les régions d'Ehden et de Zghorta connaissent une dégradation particulièrement nette de leur ratio de paiement, avec des taux qui atteignent en juillet-août 2005, moins de 50 % d'encaissement des factures.

Ces tendances contradictoires sont difficiles à interpréter, faute de recul et de suivi sur une durée plus longue. Les sanctions apparaissent beaucoup plus importantes dans les banlieues de Beyrouth. Elles visent là aussi bien les ménages pauvres que la fraude d'envergure de gros consommateurs, ménages ou entreprises. Ce résultat doit beaucoup aux méthodes « commando » mises en œuvre par EDF, avec l'appui de la puissance publique et, semble-t-il, l'accord des autorités locales, y compris le Hezbollah dans les secteurs où il était concerné ²⁰. Mais ce succès apparent et fragile ²¹ n'a été que de courte durée, puisque le contrat d'EDF a alors été cassé en juillet 2005 pour des raisons peu claires ²². Depuis lors, selon de nombreux témoignages cités dans la presse, les pratiques frauduleuses ont repris ²³. Ailleurs, les opérateurs ont fait preuve de beaucoup moins de fermeté ; ils se sont, de plus, heurtés à une opposition souvent résolue dont des violences contre les collecteurs et les équipes anti-fraude ²⁴. Cette opposition aux actions anti-fraude revêt clairement un caractère régional, suggérant qu'elle bénéficie probablement d'un soutien des politiciens locaux.

La fraude et le non-paiement font l'objet d'une régulation politique locale, qui explique leurs variations régionales. Les protagonistes de cette régulation sont l'entreprise et ses représentants locaux, les sous-traitants chargés des index et des débranchements, ainsi que les forces politiques locales. Les termes de cette régulation peuvent connaître des évolutions dans le temps, comme le montre l'exemple de la banlieue sud, où une répression plus forte a pu être menée pendant une certaine période.



La crise de l'EDL est une crise paradigmatique des services publics de nombreux pays en développement. Elle peut par exemple se comparer avec la crise du secteur de l'eau en Argentine. Ici, le monopole public, miné par une mauvaise gestion, ne peut répondre aux effets de la guerre et à ceux d'une forte croissance de la demande. Ce système engendre de fortes inégalités sociales en raison des

20 - Ce fait, avancé par un ingénieur d'EDF en charge de la gestion de ces actions (juillet 2005), a été confirmé localement lors d'une rencontre avec un électricien à Ghobeiri (juillet 2005).

21 - À une occasion au moins, les 9 et 10 mars 2004, ces méthodes ont suscité une petite émeute, dans le quartier de squatters de Saint Simon, à Jnah.

22 - L'interruption du contrat d'EDF semble liée d'une part au contexte politique mouvant durant cette période. EDF travaillait avec deux sous-traitants libanais qui géraient les équipes opérationnelles. L'une d'elle aurait été liée à des personnalités pro-syriennes, marginalisées après les élections de mai 2005 qui ont vu la victoire d'une coalition anti-syrienne. S'ajoute probablement à ce facteur l'hostilité du personnel d'EDL à la poursuite de l'expérience d'EDF dans la distribution, dans la crainte qu'elle ne serve de modèle pour le démantèlement de l'entreprise.

23 - Voir par exemple *The Daily Star*, 30 juin 2007.

24 - Plusieurs incidents ont été rapportés par la presse, notamment dans la région de Hermel (par exemple le 14 octobre 2004, le 11 janvier 2005).

coûts supportés pour les modes d'alimentation énergétique de substitution (notamment les générateurs). De plus, la répartition spatiale de la pénurie donne à ces inégalités une forte dimension territoriale. La fragmentation politico-territoriale est un facteur aggravant dans le sens où elle entretient un niveau de fraude élevé notamment dans de nombreuses régions périphériques où l'État peine à s'imposer. La logique du réseau universel comme instrument d'intégration sociale et nationale est donc mise à mal par la rupture des solidarités croisées sur lesquels reposait le système.

Face à des situations comparables, de nombreux pays ont adopté des réformes d'inspiration libérale limitant les péréquations, réajustant les tarifs sur les coûts et s'efforçant de réintégrer dans le marché les secteurs mal desservis ou exclus. Ces réformes se sont toutefois souvent heurtées à la solvabilité réduite des ménages pauvres et aux hésitations des pouvoirs publics à réellement régulariser les situations juridiques des citoyens en situation d'exclusion²⁵. Un des grands enjeux est alors de trouver des mécanismes permettant une desserte adaptée à ces catégories de populations, éventuellement en introduisant une diversification des modes de gestion (JAGLIN, 2005).

Le Liban se trouve aujourd'hui dans une phase de pré-privatisation et son gouvernement et les bailleurs internationaux tentent d'imaginer des mécanismes permettant de sortir de la crise du secteur dont les implications financières constituent un facteur majeur d'incertitude pour l'avenir. La hausse continue du prix du combustible, en l'absence de réajustement tarifaire de l'électricité, signifie que le gouvernement subventionne le secteur dans des proportions jamais atteintes²⁶. Ce transfert s'effectue *a priori* en faveur des ménages et des établissements ayant la plus petite consommation, si ce n'est que tous les consommateurs situés dans des régions où la pénurie de courant est forte ou qui sont non raccordés en bénéficient moins que les autres. Autrement dit, les principaux bénéficiaires de cette subvention sont les résidents pauvres de Beyrouth intra-muros (où l'on ne trouve pas justement les plus pauvres des Libanais).

La tentative récente (2001-2005) d'améliorer la collecte, notamment par le recours au secteur privé selon des modalités contractuelles variables, s'inscrivait *a priori* dans une volonté de rétablir la logique du réseau universel, tout en éliminant les fraudeurs, ces « free riders » subventionnés par la collectivité, pour restaurer les marges de manœuvre financières de l'entreprise. Toutefois, cette tentative de modification de la régulation sectorielle s'est heurtée au poids d'une régulation territoriale différentielle selon les rapports de force et les compromis locaux entre l'État et les puissances politiques locales. Dans la période considérée, l'amélioration de la collecte et la diminution de la fraude dans les banlieues de Beyrouth et dans quelques autres secteurs du Mont Liban signifient que ces régions ont supporté pratiquement seules cet effort. Or, comme la fréquence de l'alimentation électrique ne s'est guère améliorée, voire même diminuée depuis la guerre de 2006, cet effort n'est guère payé de retour et, au contraire, les charges pesant sur ces ménages ont augmenté, dans un contexte plus général de crise

25 - Voir sur le Maroc, DE MIRAS et LE TELLIER, 2005.

26 - Seule la tranche la plus élevée de la tarification résidentielle se situe au-dessus du prix de revient de la production électrique. *Le Commerce du Levant*, avril 2008, p. 25-41.

économique et sociale. Cela explique largement les mobilisations populaires autour de cette question, comme les émeutes du 28 janvier 2008. Cet épisode sanglant, instrumentalisé dans la controverse politique, illustre la sensibilité de la population à ce qui est devenu un symbole de la crise libanaise, ses attentes non satisfaites par l'État, et les risques d'un engrenage qui pourrait conduire au pire.

BIBLIOGRAPHIE

- ABISAID C. et BAROUDI R., 2001, *A Case Study on Lebanese Electric Power Sector, Proposed Restructuring and Privatization Program*, Beyrouth, Dar al-Fan lil Tajlid, 208 p.
- Agence internationale de l'énergie, 2006, *World Energy Outlook 2005. Middle East and North Africa*.
- AWADA F., 1988, *La gestion des services urbains à Beyrouth pendant la guerre*, Paris, CNRS-Interurba, 145 p.
- BADELT G., YEHIA, M., 2000, « The way to restructure the Lebanese electric sector power sector: a challenge for the transitional management », *Energy Policy*, n° 28, pp. 39-47.
- BEYHUM N., 1994, « Les démarcations du Liban d'hier à aujourd'hui », in KIWAN F., *Le Liban aujourd'hui*, CNRS Editions, pp. 275-296.
- CDR, 2002, *Schéma d'aménagement du territoire libanais, Phase I, notes de travail, vol. 4 Infrastructures*, réalisé par DAR-IAURIF.
- CORAIL, ICEA, IPSOS, 2004, *Les Libanais et l'eau potable. Enquêtes socio-économiques*, Beyrouth.
- DAGHER A., 1995, *L'État et l'économie au Liban. Action gouvernementale et finances publiques de l'indépendance à 1975*, Beyrouth, CERMO, 222 p.
- DAVIE M. F., 1991, « La gestion des espaces urbains en temps de guerre : circuits parallèles à Beyrouth », in BEYHUM N. (dir.), *Reconstruire Beyrouth. Les paris sur le possible*, Lyon, Maison de l'Orient, pp. 157-194.
- EL MUFTI K., 2005, *Place et rôle du haut fonctionnaire dans la machine d'État au Liban, entre le marteau du politique et l'enclume administrative*, mémoire de DEA en sciences politiques, Université Saint Joseph, 112 p., disponible en ligne : http://www.lb.refer.org/memoires/fiche_these.php?id=187, consulté le 20 mars 2008
- FAWAZ M., 2004, *Strategizing for Housing: Land developers and the state in the suburbs of Beirut*, PhD in City Planning, MIT, 299 p.
- GABILLET P., 2008, *Les pouvoirs publics libanais face aux générateurs électriques privés : entre reconnaissance et régulation. Cas de Borj Hammoud*, Mémoire de Master, Faculté de droit et sciences politiques, Université Lyon 2, 106 p.
- GLAZSE G., 2003, *Die fragmentierte Stadt. Ursachen und Folgen bewachter Wohnkomplexe im Libanon*, Opladen, Leske + Budrich, Stadtforschung aktuell.
- HARB M., 2003, « La Dâhiye de Beyrouth : parcours d'une stigmatisation urbaine, consolidation d'un territoire politique », *Genèses*, n° 51, pp. 70-91.

- JAGLIN S., 2005, *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS, 244 p.
- KOCHUYT T., 2004, « La misère du Liban : une population appauvrie, peu d'Etat et plusieurs solidarités souterraines » in *Revue Tiers Monde*, n° 179, p. 515-538.
- LEENDERS R., 2004, « Nobody Having too Much to Answer for: Laissez-faire, Networks and Postwar reconstruction in Lebanon » in HEYDEMANN S. (ed.), *Networks of Privilege in the Middle East. The Politics of Economic Reform Revisited*, Palgrave MacMillan, New York and Basingstoke (Great Britain), p. 169-200.
- MIRAS C. de, LETELLIER, J., *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 2005, 276 p.
- SANLAVILLE P., 1965, « L'électricité au Liban » in *Revue de géographie de Lyon*, vol. 40-4, pp. 367-379.
- THOBIE J., 2002, « L'électrification dans l'aire syro-libanaise des origines à la fin du mandat français » in *Outre-mers. Revue d'histoire*, n° 334-335, pp. 527-554.
- TOMEIRA R. V., 2008, *Legacy of a Rentier State: Reforming Jordan's Water, Energy and Telecommunications Sectors*, PhD, University of California, Berkeley, 236 p.
- VERDEIL E., 2008, « Géopolitique de l'électricité au Machrek », *Maghreb Machrek*, n° 195, pp. 87-106.

Villes, énergie et développement durable en Jordanie : entre néolibéralisme et improbable décentralisation

*Éric Verdeil**

Les reconfigurations du secteur énergétique (ici essentiellement le secteur électrique) constituent une entrée féconde et originale pour comprendre les enjeux et les implications du développement urbain durable en termes d'action publique locale. En Jordanie, la dépendance énergétique explique à la fois l'orientation vers un mix énergétique dans lequel le gouvernement envisage une part accrue pour les énergies renouvelables et une transformation institutionnelle du secteur qui implique une participation très significative d'entreprises privées. L'urbanisation croissante du pays va de pair avec une consommation énergétique accrue. Les pratiques d'économie d'énergie sont peu diffusées et très peu de projets d'urbanisme s'inscrivent dans la thématique du développement durable. Dans un contexte marqué par une participation accrue du secteur privé à l'action urbaine et par la persistance de leur encadrement par le gouvernement central, les villes, par l'intermédiaire des municipalités, ne disposent pas toutes des mêmes ressources pour devenir acteurs de la transition énergétique. À travers l'analyse des exemples de Amman, la capitale, Irbid, la seconde ville du pays, et de Maan, une petite ville périphérique, on met en évidence les ressources inégales des municipalités

* Laboratoire « Environnement Ville Société », université de Lyon.

pour s'approprier la question du développement urbain durable et devenir un acteur des décisions qui façonnent la transition énergétique à l'échelle locale.

En Jordanie, identifier et qualifier les politiques relevant du développement urbain durable n'est pas une tâche aisée. Certes, l'action publique dans le domaine du développement apparaît de plus en plus marquée par l'injonction de la durabilité, que ce soit dans les projets du gouvernement ou dans les modalités de l'aide internationale, très présente dans le pays, ou encore dans la mobilisation des organisations non-gouvernementales aussi bien transnationales que locales. Mais en pratique, dans les villes jordanienues, au-delà d'annonces mettant en avant l'impératif du développement durable, rares sont les projets qui en offrent une illustration concrète, à l'image des projets d'éco-quartiers ou d'autres réalisations ressortissant de la même approche, que l'on peut trouver dans d'autres contextes. Les travaux de recherche qui décrivent les tendances récentes des politiques urbaines soulignent surtout l'importance des logiques néo-libérales (c'est-à-dire marquées par la place accrue des lois du marché) dans la production de la ville et la gestion urbaine, aussi bien dans les projets immobiliers, la lutte contre la pauvreté ou la réhabilitation urbaine [Daher, 2008; Parker, 2009; Ababsa, 2010] que dans la gestion des infrastructures, notamment l'eau potable ou les déchets [Darmame, Potter, 2009].

Pour autant, l'analyse menée depuis 2008 sur les réformes qui transforment le secteur énergétique, et en particulier la production et la distribution de l'électricité, constitue une manière originale d'alimenter la réflexion sur les politiques de développement urbain durable. En effet, ces réformes incluent un important volet relatif au développement des énergies renouvelables. Or, elles se traduisent aussi par des évolutions institutionnelles qui transforment la 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 jordanienues. Ce faisant, nous chercherons à comprendre

comment l'injonction au développement urbain durable, telle qu'on peut l'observer dans l'exemple de la réforme du secteur de l'électricité, transforme les jeux d'acteurs et illustre un renouvellement des formes d'action publique locale.

On s'attache pour cela à interroger la manière dont sont redéfinis les territoires d'intervention et les rapports entre acteurs sur ces territoires, en termes de compétences institutionnelles, d'expertise, de capacités financières et de légitimité politique. Cette enquête vise à apporter des éléments de réponse au débat posé dans la littérature scientifique concernant les conditions de mise en œuvre de politiques de développement urbain durable. Pour de nombreux chercheurs, 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 (voir notamment 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 soulignent les particularités des contextes institutionnels et politiques. Ils montrent notamment 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 alii*, 1999; Catusse *et alii*, 2005]. Par ailleurs, les acteurs publics tendent également à se décharger de certaines tâches sur des acteurs privés. Ces derniers prennent une place croissante dans la gestion urbaine et y introduisent leurs intérêts et logiques d'action [Signoles, 2006].

L'hypothèse défendue ici est qu'on assiste en Jordanie, à la faveur de la diversification énergétique en cours, 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]. On tentera ainsi de montrer que le développement urbain durable, plutôt que de catalyser de nouveaux modes de faire et de nouvelles logiques de décision, va 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 fera en trois temps. En premier lieu, à travers l'analyse de l'évolution des politiques électriques en Jordanie, nous soulignons les déterminants des nouvelles politiques énergétiques jordaniennes. Ceux-ci relèvent bien plus de contraintes géopolitiques et financières que d'une mobilisation en faveur de la lutte contre le changement climatique. La réorganisation de la filière électrique constitue par ailleurs 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 alii*, 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, dans le cadre de l'accord « Pétrole contre nourriture », la Jordanie bénéficiait d'importations de pétrole irakien à très bas prix : 50 % de ses importations étaient livrées à titre gratuit, le reste à un tarif inférieur au prix du 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 ainsi passée de 1 153 à 2 280 milliards de dinars jordaniens (JD)² de 2004 à 2008, obligeant le pays 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 AlFajr, 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.

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 décarbonisation 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 de

l'énergie éolienne, du bio-gaz et du solaire, en sus du développement du solaire thermique. Selon ce programme, 10 % de la production énergétique devrait être issue des ressources renouvelables en 2020. Surtout, le royaume s'est 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 mégawatts (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'État

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 (JEA), qui détenait le monopole de la production et du transport. À partir de 1997, la JEA a été démantelée et ses branches transférées en filiales indépendantes. En 2002, dans le cadre d'une nouvelle loi pour le secteur électrique, un régulateur indépendant du ministère de l'Énergie a été créé, l'Electricity Regulatory Committee. Ces orientations s'inscrivent dans la poursuite d'une politique de libéralisation fortement encouragée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international [Knowles, 2005 ; Mason, Al-Muhtaseb, Al-Widyan, 2009].

L'étape suivante a consisté dans la vente de la totalité des parts détenues par l'État dans deux firmes de distribution d'électricité, et dans la cession de la majorité du capital de la compagnie publique de production électrique. Les nouveaux investisseurs privés sont majoritairement issus du Golfe et d'Asie du Sud. Enfin, des appels d'offres auprès du secteur privé pour développer de nouvelles capacités de production aussi bien thermiques que basées sur les énergies renouvelables sont lancés.

La mise en œuvre de ce programme est largement engagée en ce qui concerne la concession de nouvelles unités de production thermique (deuxième tranche de la centrale de Samra près de Zarqa et nouvelle centrale thermique à gaz à Qatana). En

revanche, l'encouragement à la génération d'électricité d'origine renouvelable a suscité un débat sur les moyens à adopter. Depuis 2005, la création d'un cadre incitatif est jugée nécessaire par les bailleurs de fonds³ et les administrations en charge du développement des énergies renouvelables comme le Centre national de recherche sur l'énergie (NERC) ou la direction des énergies renouvelables du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Cette vision correspond à celle des investisseurs locaux ou étrangers, qui mettent en avant le risque technologique et financier de cette nouvelle filière. Ils réclament par ailleurs l'engagement des pouvoirs publics sous la forme de tarifs garantis à long terme, d'incitations fiscales et réglementaires ou de facilités d'accès au foncier⁴. En 2007, un projet de loi sur l'énergie renouvelable préparé avec l'aide du cabinet de conseil allemand Lahmeyer et financé par la coopération japonaise, est approuvé par le conseil des ministres. Il prévoit notamment la possibilité d'une négociation directe des tarifs de rachat entre les entreprises et l'État. Toutefois, dans le contexte du conflit entre le gouvernement et le Parlement qui s'est conclu par la dissolution de ce dernier, le projet de loi est resté bloqué et ce n'est qu'en janvier 2010 qu'il a été adopté, comme loi temporaire. Toutefois, les négociations avec les entreprises intéressées par les projets de production à partir d'énergies renouvelables (éolien et solaire – voir ci-dessous) n'ont, fin 2010, pas abouti. En effet, la prise en charge du financement du différentiel entre le coût de revient de l'énergie thermique et les renouvelables reste en suspens, alors que le gouvernement fait face, à la suite de la crise financière de 2008, à un déficit budgétaire qu'il s'efforce de réduire. Dans les faits, l'encouragement aux renouvelables n'apparaît donc pas comme une priorité.

Photo 1

Site expérimental d'éoliennes à Hofa près d'Irbid (1,25 MW), propriété de l'opérateur public CEGCO, construit dans les années 1990



Des projets de fermes d'éoliennes de grande puissance (100 MW) sont en discussion depuis 2008 dans plusieurs sites.
Cliché E. Verdeil, juillet 2010.

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 : commerçants, agriculteurs, industriels, usagers résidentiels. Pour ces derniers, les tarifs s'établissent selon une échelle progressive afin de ménager les petits consommateurs. Mais comme les augmentations de prix ont eu lieu en même temps que celles touchant les carburants, l'eau potable et certains biens de première nécessité⁵, 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 donc 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, outre qu'elle apparaît comme une conséquence de ce jeu de contraintes davantage que comme un choix structurant, ne s'est par ailleurs pas encore réellement concrétisée. 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.

Des économies d'énergie à l'urbanisme durable : des actions encore bien limitées

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 de consommation en mutation

Sur le moyen terme, la trajectoire énergétique de la Jordanie se caractérise par une électrification notable des modes de vie⁶. 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'habitants⁷. 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,

les taux d'équipement en réfrigérateurs, de même que celui en machines à laver, sont passés de 89 à 97 %. Entre 1997 et 2007, la part des ménages dans la consommation électrique totale est passée de 31 à 36 %, 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.

À 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, 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 réversibles chaud-froid) progresse fortement également, bien qu'il soit plus onéreux : il concernerait 13 % des ménages (NEPCO, 1^{er} décembre 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 leur maison 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 de classes moyenne et aisée. Dans ce contexte, les pratiques d'économies d'énergie, si elles connaissent un frémissement, demeurent très limitées et aucune statistique à ce sujet n'est encore disponible.

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

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. À 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 insistons 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 à l'échelle urbaine.

Depuis quelques années, Amman fait figure de vitrine urbanistique où sont expérimentées de nouvelles politiques publiques considérées comme représentatives d'une gestion néo-libérale de l'espace urbain [Parker, 2009; Potter, Darmane, 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 (GAM) 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 vers quelques sites de renouvellement urbain en zone centrale, comme le secteur Abdali [Daher, 2008]. Ce projet a été placé sous la responsabilité d'un consultant canadien – Planning Alliance – 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 jordanienues [Beauregard, Marpillero-Colomina, 2011].

Si la thématique du *greening* revient comme un leitmotiv à plusieurs reprises dans le document stratégique pour l'avenir d'Amman, elle concerne surtout, au sens propre, la problématique du verdissement par la végétation plutôt qu'une forte mobilisation autour d'enjeux environnementaux. À 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 »⁸ en site propre dont l'aménagement vient de commencer représente une réalisation majeure (*photo 2*). Si la recherche de solutions environnementales dans la construction est indiquée comme un objectif souhaitable, elle ne représente pas une contrainte pour les investisseurs puisque aucune obligation réglementaire n'a été définie⁹. 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 sixième 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].

Photo 2

Ligne de bus en site propre en construction à Amman, juillet 2010



Cette ligne devra réduire la congestion d'Amman (et donc la pollution et la consommation de carburant). Elle constituera également une mesure sociale en permettant une mobilité accrue des classes populaires dans une agglomération très vaste largement dépourvue de transport en commun. Cliché É. Verdeil.

Ces deux dernières années, deux annonces devant concrétiser une approche de développement durable ont fait long feu. Lors de la conférence « Cityscape¹⁰ » à Abu Dhabi en mai 2008, était ainsi évoquée la création en Jordanie, dans la périphérie d'Amman, d'une « ville zéro-émission », en s'inspirant du projet Masdar¹¹ [*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 éco-villes dans le monde arabe lors du huitième forum méditerranéen des éco-villes qui se tenait au bord de la mer Morte¹². Cette initiative s'est traduite par une série de mesures incitatives pour des dispositifs économes en énergie (voitures hybrides, chauffe-eau

solaires, etc.), dont les résultats demeurent limités. Et les officiels sont bien en peine de désigner, hors des initiatives observées à Amman qui doivent peu aux mesures évoquées (cf. ci-dessous), 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.

La 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. La transcription à l'échelle locale des politiques énergétiques analysées en première partie, autrement dit leur territorialisation, fait apparaître de nouveaux enjeux à l'échelle des villes, provoque l'apparition de nouveaux acteurs et modifie les relations entre les différents acteurs. L'injonction au développement durable peut être appropriée par les acteurs locaux ou au contraire être subie par eux. Elle interagit avec d'autres mots d'ordre et réformes institutionnelles à l'échelle locale, comme la question de la décentralisation. Celle-ci est affichée au niveau international mais aussi national comme une orientation majeure pour le développement. Mais la réorganisation du secteur électrique, notamment en lien avec le développement durable, n'offre pas toujours de nouvelles ressources aux représentants des municipalités qui au contraire, sont souvent marginalisés par ces réformes.

Tendances récentes de la gouvernance locale en Jordanie

La question de la décentralisation est au cœur de l'agenda politique depuis les années 1990. Elle fait apparaître une tension entre d'une part les principes de démocratisation et d'autonomie de décision au niveau local 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, passées de trois cent vingt-huit à quatre-vingt-dix-neuf ainsi que des Joint Service Councils, à savoir les instances intercommunales, passées, elles, de quarante-quatre à vingt-deux [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 100 000,00 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 gouvernorat¹³ 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. Il s'agit d'identifier les priorités en termes de développement et de service public et de fléchir 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 (AFD), 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* ». Celui-ci englobe une série de projets déjà engagés notamment dans la suite du schéma directeur de 2008 (croissance compacte, transports collectifs) auxquels sont adjointes, 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 la capitale jordanienne comme une cité pilote à l'échelle de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord¹⁴.

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 incandescence existantes, avec l'objectif d'un taux de remplacement de 50 % sur trois ans pour l'éclairage de rue, et sur cinq ans pour l'éclairage domestique (approximativement deux cent mille 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 quatre quartiers, sur financement AFD. Le 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 a été présenté par le ministère jordanien de l'Environnement au titre du « mécanisme du développement propre¹⁵ ». Son financement est assuré de façon conjointe par la Banque mondiale (prêt de 25 millions de dollars) et la municipalité du Grand Amman (GAM) (15 millions de dollars). La 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 publique électrique CEGCO (Central Electric Generation Company) et de la GAM, dénommée Jordan Biogaz Company (JBC), résultant d'une initiative du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) avec un financement du Global Environmental Fund (GEF)¹⁶. Cette première réalisation avait fait l'objet d'une évaluation mitigée en raison de choix techniques inappropriés, de problèmes 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 acquises par la GAM, gage selon eux du développement futur de nouvelles capacités [Rijs *et alii*, 2007].

Dans les deux exemples de politiques innovantes de la municipalité d'Amman dans le domaine énergétique, plusieurs éléments doivent être soulignés. La sollicitude des bailleurs internationaux auprès de la 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 de la 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 à des entreprises du secteur privé comme prestataires de services ou opérateurs. Il s'inscrit donc dans l'orientation néo-libérale des politiques urbaines. L'aide internationale, sous forme financière et sous forme d'expertise, apparaît enfin comme un élément consubstantiel à cette dynamique.

Si cette logique cumulative permet l'émergence de politiques innovantes à Amman, les autres agglomérations jordaniennes restent en revanche 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 les signes d'une gestion urbaine de type néo-libéral, avec le recours à des acteurs privés en lien étroit avec le gouvernement central [Parker, 2009].

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

L'analyse des impacts des réformes électriques à Irbid, deuxième agglomération de Jordanie, au nord du pays, montre la transformation des enjeux liés à l'énergie pour les instances municipales. Pour autant, l'injonction au développement urbain durable n'y fait guère l'objet d'une mobilisation locale.

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. À Irbid, les liens entre la municipalité, la société locale et l'entreprise de distribution Irbid Distribution Electricity Company (IDECO), fondée en 1957, sont beaucoup plus étroits qu'à Amman. Les municipalités de la région nord possèdent en effet 25 % du capital. L'électrification des autres régions du pays ayant été réalisée, plus tardivement, par l'État ou les municipalités sans recours à des sociétés privées, on n'y retrouve pas cette organisation.

Les sociétés d'électricité, notamment celle du nord, représentent donc 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'emplois¹⁷. Entre 1997 et 2002, dans un contexte de limitation des dépenses publiques et de préparation à la privatisation, une gestion plus stricte de l'emploi a été menée à IDECO en vue de rétablir la rentabilité de la société, alors très déficitaire. Cela a conduit à une baisse importante des effectifs (avec le passage de huit cent cinq à six cent vingt-trois employés). Mais IDECO louait du personnel (plus d'une centaine de personnes) à une entreprise d'Irbid, proche d'un homme politique local – la municipalité intervenant dans la désignation de ce personnel journalier. En 2002, le nouveau directeur d'IDECO, nommé pour redresser l'entreprise et la préparer à la privatisation, a mis fin à cette pratique coûteuse pour l'entreprise. Depuis lors, une importante politique de recrutement – cette fois sur concours – de jeunes diplômés a été menée et l'effectif a atteint mille cinquante employés en 2010. Cette nouvelle politique a fait ressortir, en contrepoint, que l'emploi dans cette firme qui est le premier employeur de la région d'Irbid représentait pour les politiciens dirigeant la municipalité une ressource clientéliste d'importance.

La privatisation réalisée en 2007 pèse également sur les relations entre la municipalité et l'entreprise. L'État 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.

Projets d'énergies 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 », c'est-à-dire un site privilégié pour l'implantation de centrales solaires. Cette ville majoritairement bédouine, de moyenne importance sur le plan démographique, connaît des troubles récurrents depuis une vingtaine d'années, signe de la pauvreté de sa population. La création d'emplois y est une préoccupation majeure du régime – en lien avec la question sécuritaire qui justifie en grande partie une gestion publique centralisée. L'énergie solaire apparaît au gouvernement comme une nouvelle ressource pour le développement de Maan mais la mise en œuvre de cette politique contourne complètement les acteurs locaux.

Depuis 2008, une politique d'attraction d'investissements a été engagée. Celle-ci repose sur un nouveau schéma d'intervention (qu'on retrouve également à Aqaba, à Zarqa, à Irbid et à Mafraq) institué par la loi sur les zones de développement. Inspirée d'une logique néo-libérale, cette loi 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 développement²¹. 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 (JIEC)²². 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 gouvernement sont court-circuités.

L'exemple d'Irbid est significatif de cette évolution¹⁸. La représentation des municipalités au sein de conseils 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. 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, notamment concernant l'implantation et l'entretien des pylônes électriques. 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 public¹⁹.

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. Cette question est dominante et en comparaison, les nouvelles logiques d'action liées à l'impératif du développement urbain durable restent au second plan. Certes, en 2010, pour limiter ses dépenses croissantes d'électricité, la municipalité a annoncé un programme visant à diminuer sa consommation électrique de 50 %, notamment dans l'éclairage public. Mais depuis plusieurs années, diverses initiatives de bailleurs de fonds, comme le PNUD ou l'Union européenne, visant à impliquer la municipalité en faveur du développement des transports collectifs ou dans la construction d'une décharge avec unité de méthanisation, ou encore un programme de l'AFD pour réaliser un programme pilote d'économie d'énergie dans l'éclairage public, buttent sur une faible implication locale et des compétences jugées trop limitées²⁰.

Photo 3

Dispositif de production d'eau chaude industrielle pour une tannerie située sur le parc industriel de Maan, où est annoncée la construction d'une ou plusieurs centrales électrique solaires



Source : site web de Maan Development Area : <http://www.mda.jo>.

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 nationalités jordanienne, américaine et jordanienne. Les projets, d'un montant affiché de 1,5 milliard de dollars, sont actuellement en phase de négociation. 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 (tels que le Global Environment Fund, l'AFD, la Banque mondiale ou l'Union pour la Méditerranée) au développement des énergies renouvelables.

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. Il souligne également

que cette dernière ne compte parmi ses employés aucun originaire de la ville²³. Plus largement, il manifeste une grande méfiance sur les retombées effectives que ces projets auront dans sa ville, mettant en avant des promesses antérieures de création d'emplois non réalisées²⁴. Il développe aussi un discours mettant en parallèle ces projets solaires apportés par des acteurs extérieurs et la déposition de la municipalité dans le domaine des services publics, notamment dans le secteur 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 citadins de Maan et notamment à leur maîtrise des techniques naturelles de climatisation. Derrière 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 la 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 des investisseurs privés et des opérateurs d'un nouveau type, directement dépendants du roi. Les acteurs et décideurs locaux sont très marginalisés voire absents de ce dispositif.

*

Ce chapitre, consacré au cas jordanien, a mis en évidence que l'inscription récente à l'agenda politique (national comme local) 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 de démarches non négligeables relevant du développement durable dans le domaine énergétique, en l'occurrence dans le secteur de l'électricité et des économies d'énergie (projets électriques solaires, éoliens et de bio-gaz, programme d'équipement en lampes à basse consommation et en panneaux solaires thermiques). Ces réformes institutionnelles et le développement d'initiatives dans le domaine des énergies renouvelables et des économies d'énergie deviennent des enjeux locaux autour desquels se restructurent les jeux d'acteurs. Prendre au sérieux l'échelle locale amène ainsi à dépasser les constats désabusés qu'une observation à la recherche de projets d'urbanisme durable pourrait induire.

L'examen, à l'échelle urbaine, de la territorialisation des politiques énergétiques permet en effet d'observer la mise en place d'initiatives énergétiques vertes. L'enjeu est alors 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 reproduire, si ce n'est à accentuer, les tendances existantes 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 néo-libéral, 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; Parker, 2009]. La nouvelle gouvernance du développement durable, loin de s'appuyer sur le local, favorise ainsi une transformation des modalités de l'action publique territoriale allant vers une plus grande implication du secteur privé, éloignée des acteurs élus, et directement contrôlée par l'administration royale.

Bibliographie

- BEAUREGARD R., MARPILLERO-COLOMINA A., 2011, « More than a master plan: Amman 2025 », *Cities*, vol. 28, n° 1, p. 62-69.
- DAHER R., 2008, "Amman: Disguised Genealogy and Recent Urban Restructuring and Neoliberal Threats", in Y. El-Shashtawy (ed.), *The Evolving Arab City. Tradition, Modernity and Urban Development*, p. 37-68.
- DAHER R., à paraître, "Discourses of Neoliberalism and Disparities in the City Landscape: Cranes, Craters, and an Exclusive Urbanity", in M. Abasa, R. Daher (dir.), *Villes et Citoyennetés en Jordanie, Cities and Citizennships in Jordan*, Presses de l'IFPO.
- CATUSSE M., CATEDRA R., IDRISSE JANATI M., 2005, « Municipaliser les villes? Le gouvernement des villes marocaines à l'épreuve du politique et du territoire », in C. de Miras (coord.), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat-Paris, INAU-IRD, p. 313-362.
- DARMAME Kh., POTTER R., 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 C., 2005, « La ville durable en quête de transversalité », in N. Mathieu et Y. Guérmond (dir.), *La Ville durable, du politique au scientifique*, éditions Cemagref, INRA, p. 129-142.
- KNOWLES W., 2005, *Jordan since 1989. A Study in Political Economy*, London, I.B. Tauris.
- MALKAWI F., 2003, "Amalgamation is a Solution in Jordan", Washington, DC, World Bank, available at: www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/malkawi.pdf

Notes

- 1 Les résultats présentés ici sont issus de trois missions en Jordanie effectuées entre 2008 et 2010, financées dans le cadre du programme ANR Sud « Tanmia » 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.
- 2 Approximativement la même somme en euros.
- 3 Voir notamment Shridah [2004], World Bank [2005], entretiens à l'AFD, octobre 2008].
- 4 Parmi les ONG écologistes, des voix critiques ont souligné l'insuffisance des encouragements en direction des particuliers pour adopter des technologies décentralisées de production électriques (voir B. Wardam, « Renewable Energy Shift in Jordan », *Jordan Watch*, 5 mars 2008. Disponible sur : www.jordanwatch.net/archive/2008/3/490380.html (consulté le 12 janvier 2011).
- 5 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 %).
- 6 Tous les chiffres cités proviennent de Government of Jordan, Department of Statistics, *Jordan in Figures* (publication annuelle).
- 7 La part de la population urbaine évoluant de 71 % à 83 % de la population jordanienne.
- 8 Appelé également Busway, le Bus Rapid System est un bus à haut niveau de service : il circule en site propre, et bénéficie de stations semblables à celles aménagées pour un tramway.
- 9 « *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. High Density Mixed Use (HDMU) (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 HDMU Development, s.d., p. 2. <http://ammanplan.gov.jo/english/docs/TPDocuments/EPolicy.pdf> (consulté le 25 février 2010).
- 10 Cityscape est une conférence annuelle de marketing des grands projets immobiliers.

- MASON M., AL-MUHTASEB M., AL-WIDYAN M., 2009, "The Energy Sector in Jordan. Current Trends and the Potential for Renewable Energy", in M. Mason *et alii*, *Renewable Energy in the Middle East*, Springer, p. 41-54.
- PARKER Ch., 2009, "Tunnel-bypasses and Minarets of Capitalism : Amman as Neoliberal Assemblage », *Political Geography*, vol. 28, n° 2, p. 110-120.
- POTTER R., DARMAME Kh., 2009, "Ever-Growing Amman", Jordan : Urban Expansion, Social Polarisation and Contemporary Urban Planning Issues", *Habitat international*, vol. 33, n° 1, p. 81-92.
- RUIJS R., ABU HIJLEH A., AL-AZZEH A., DANKERS A., 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. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=1433> (consulté le 25 février 2010).
- SHRIDAH Kh., 2004, "Policy Instruments for the Renewable Energy in Jordan", in *The Middle East and North Africa Renewable Energy Conference*, Sana'a, <http://shebacss.com/rd/docs/rdresep003.pdf> (consulté le 12 janvier 2011).
- SIGNOLES A., 2006, « Réforme de l'État et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques », in E. Picard (dir.), *La Politique dans le monde arabe*, Paris, p. 239-261.
- SIGNOLES P. *et alii*, 1999, *L'Urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions.
- TAAAMNEH M., 2007, "Local Governance and Decentralization Process. The Case of Jordan", European Group of Public Administration 2007 Conference, Zaragossa. http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/workshops/WSI/WSI_Taamneh.pdf; http://egpa2007.inap.map.es/egpa2007/workshops/WSI/WSI_Taamneh.pdf (consulté le 15 mai 2009).
- VERDEIL É., 2008, « Géopolitiques de l'électricité au Machrek », *Maghreb Machrek*, vol. 195, p. 107-128.
- VERDEIL É., 2009, « Électricité 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.

- 11 Future ville nouvelle lancée à Abu Dhabi (Émirats arabes unis), projet pilote en matière d'éco-technologies qui devrait être sans impact négatif sur l'environnement.
- 12 D. Gavlak, "Jordan launches 'green' initiative for Arab cities", *Forbes*, 5 septembre 2008, repris sur Arab Environment Watch : <http://www.arabenvironment.net/archive/2008/9/667189.html>.
- 13 Le site web du forum est accessible : <http://www.eco-cities.net>.
- 14 En juin 2010, une réforme visant à créer un conseil exécutif nommé par le gouvernement et un conseil consultatif élu à l'échelle du gouvernement est annoncée (*Jordan Times*, 30 juin 2010).
- 15 Entretien, Greater Amman Municipality, Special Projects Department, 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 juillet 2010).
- 16 Le mécanisme du développement propre, dont le principe a été défini lors de la conférence de Kyoto sur le climat, vise à aider le financement d'actions d'atténuation du changement climatique dans les pays du Sud, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.
- 17 Il s'agit d'un instrument financier des Nations unies créé dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.
- 18 Rapports annuels de IDECO et entretien avec le directeur général de la société, novembre 2008 et juillet 2010.
- 19 Entretiens réalisés à Irbid et à Amman avec des dirigeants de la société et de sa maison mère, novembre 2008.
- 20 En effet, la hausse des tarifs électriques en 2008 a limité les subventions à l'éclairage électrique qui existaient 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 octobre 2008).
- 21 Entretiens avec Abderaouf Tall, président de la municipalité d'Irbid, octobre 2008, avec le directeur des services techniques, avril 2008, avec l'AFD à Amman, octobre 2008, avec le responsable du service qualité à la municipalité, juillet 2010.
- 22 Le Fonds Abdallah pour le développement est une organisation non-gouvernementale créée par un décret royal de 2001. Ses actions passent notamment par la création de sociétés privées chargées de projets de développement. Le financement de l'institution est en grande partie d'origine privée.
- 23 La JIEC est un établissement public à caractère commercial, en charge de l'aménagement et de la gestion des zones industrielles et d'activités dans le pays.
- 24 Entretien avec Khaled Khatab Shoumari, président de la municipalité de Maan, le 12 juillet 2010. Ce point est reconnu par le responsable du projet au sein de MDC, tout comme par l'un des investisseurs potentiels, la firme jordanienne Kawar. Tous deux mettent en avant des concertations avec des chefs tribaux locaux (organisation d'un *mansâf*, repas traditionnel), présentées comme la manière usuelle de procéder dans le pays, ce qui rendrait inutile une représentation de ces acteurs locaux dans les instances officielles du projet.
- 25 Un projet d'usine de construction de voitures en lien avec la firme Rover, annoncé en 2001 et qui devait fournir cinq cents emplois locaux, n'a jamais vu le jour. Entretien avec A. Al Omari, 15 juillet 2010, et "Land Rover Launches 'Made in Jordan' Vehicles" : <http://www.1stjordan.net/actuuk/archivesuk/resultat.php?id=212&debut=0> (consulté le 22 juillet 2010).

The Energy of Revolts in Arab Cities: The Case of Jordan and Tunisia

ERIC VERDEIL

Energy has become a new urban public issue in Arab cities and, hence, the trigger for new claims, mobilizations, and even revolts or riots. This article proposes another approach to energy politics. In my view, a set of transformations in energy circuits are directly involved in the 'urbanization' of energy issues. By such a phrase, I mean different processes that reframe and rescale energy issues, usually national and international ones, at the level of the city. Energy reliability and affordability are new claims in the political arena in many Arab cities. Based on earlier research in Tunisia and Jordan, the article examines how policies of electrification in Arab cities have created a new metabolism associated with new power relations, specifically enhancing State legitimacy through symbolic and economic means. But the neoliberal turn in electricity policies, coupled with fossil fuel price pressures, is undoing this pact. Claims for affordable prices and effective power supply have been fostered in the context of the current uprisings. Grid-embedded resistance practices by ordinary people (customers or workers), which are analyzed in this article, put new light on the vulnerability of urban electricity circuits.

Energy issues are among the usual geo-political concerns associated with Middle East politics, the oil supply being at the core of the economy of many Arab countries. But the emphasis on the regional and international dimensions of such a problem hides the fact that energy has become a new urban public issue in Arab cities and, hence, this article contends, the trigger of new claims, mobilizations, and even revolts or riots. Some authors have already linked the Arab Spring movements to the transformations in oil politics (Achar, 2013; Mitchell, 2011). The peak oil and the subsequent decrease of income from oil would have been a major driver of the Arab revolts because of the resulting destabilization of the social contract between States and their constituencies, where these States were funding cheap public services and public employment thanks to oil revenues. Whatever one may think about this explana-

tion, it can be said that it makes no room for the spatiality of these movements, and specifically their urban dimension which several studies and this thematic issue are beginning to delve into (Allegra *et al.*, 2013; Verdeil, 2011a).

In this article, the aim is to explore another approach of energy politics. In my view, a set of transformations in energy circuits is directly involved in the 'urbanization' of energy issues. By such a phrase, I mean different processes that reframe and rescale energy issues, usually national and international ones, at the level of the city. I am not implying that urban or metropolitan authorities are now becoming key actors in managing energy. Such emerging trends are being observed in several world cities but this is affecting Global Southern cities very marginally (Bulkeley *et al.*, 2010a; Hodson and Marvin, 2010; Rutherford and

Coutard, 2013). The widely recognized lack of autonomy and of financial means of urban and metropolitan governance in Arab Cities (Signoles, 2006; UCLG, 2008) makes the existence of such urban or metropolitan energy policies very unlikely. Nevertheless, Arab cities rely increasingly, like elsewhere, upon complex energy infrastructures and experiment a growing demand for energy, stirred by State policies of electrification, increasing demographics and new middle class habits specifically found in urban areas. Such an 'interaction between urban change and the transformation of [the energy system] can be labeled as an urban energy transition' (Rutherford and Coutard, 2013, p. 3). At the same time, the energy stress caused by rising hydrocarbon prices and peak oil threats has placed claims for energy reliability and affordability in the political arena in many Arab cities. The urbanization of energy issues is then both material and political. Such claims have gained momentum with other political mobilizations and have fuelled the current Arab revolts.

In order to deepen the hypothesis of an 'urbanization' of energy issues, this article attempts to understand energy transitions as political processes embedded in the materiality of energy circuits. It highlights the intersection of such circuits with the urban, conceived of as a site of metabolic relationships where political struggle for the use of energy takes place. To fit with the requested size of the article, I present an overview of findings from on-going research in Jordan and Tunisia in recent years. Further details about field methodology and empirical findings are to found in the following references in Verdeil (2011b; 2013a) and Bennisr and Verdeil (2014).

Energy Transition and Urban Metabolism: the Case of Electricity

Far from being technical and managerial processes, energy transitions are widely recognized as political and contested processes

(Rutherford and Coutard, 2013; Bulkeley *et al.*, 2010b; Hodson and Marvin, 2010). By examining successively the transition from biomass to coal and then from coal to oil, Timothy Mitchell's book on *Carbon Democracy* (2011) has provided an inspiring account that links this political dimension to the particular materiality of energy circuits. This linkage is fruitful for the purpose of this article. He defines his approach as to 'follow closely a set of connections that were engineered over the course of a century between carbon fuels and certain kinds of democratic and undemocratic politics' (p. 252). He states that:

exploring the properties of oil, the networks along which it flowed, and the connections established between the flows of energy, finance and other objects provides a way to understand how the relations between these various elements and forces were constructed. The relations connected energy and politics, materials and ideas, humans and nonhumans, calculations and the objects of calculation, representations and forms of violence, the present and the future. (Mitchell, 2011, p. 253)

The mapping of these circuits allows the identification of the spatial and physical components of the networks as well as an understanding of the political and contested nature of the connections through which the continued circulation of energy at different points of the networks rests. A fundamental point of Mitchell's analysis is the unravelling of the vulnerability associated with these connections. This vulnerability is to be understood as socially constructed and inherently political. Mitchell offers rich insights about the political struggles over the control of the strategic nodes of the energy circuits. Oil geopolitics has rested, for a century, on fragile, risky, shifting and vulnerable alliances of transnational firms, the British and US governments, and the local elites.

Mitchell shows that the vulnerability must not only be conceived at the level of national or geopolitical alliances, but also in relationship with the very nature of different forms of energy and the material organization of the networks through which it flows. The

successful fights by the workers' unions in coal mining and transportation to impose democratic and social rights in Western Europe from the end of the nineteenth century until the 1940s owed much to the spatial concentration of the production and transportation of coal. Indeed, the material nature of coal (a very heavy ore), whose transportation was dependent on human work in the mines, transportation on canals, or railways from the mines to the places of consumption, gave power to the workers in these sectors to block these flows until their claims were accepted.

That example highlights the power of the energy workers and hence, the relevance of social struggles in addition to geopolitics in understanding the political vulnerability of energy circuits. But the customers also have their say in these struggles for energy, as shown by the politics of electricity meters in Nicaragua (Cupples, 2011). The privatization of power distribution there has prompted customers' mobilizations against price hikes. Specifically, as will be underlined in this article, demonstrations and political campaigning as well as meter tampering are different illustrations of the power of end-users in disrupting energy circuits. Examining the political struggles that shape energy circuits thus implies taking into consideration not only the traditional big players (governments, transnational companies and national utilities) but also the sector's workers and their unions, as well as the customers, their practices of consumption and their representations of energy as a right.

Examining the materiality of energy circuits and the particularly vulnerable connections nodes in them allows for identification of sites for politics, where the governance of energy system might be challenged. But despite Mitchell's interest in the material properties of energy, place and the urban have almost no role in his framework.

I am here conceiving of the urban as constituted of a set of metabolic relationships hybridizing nature and society. Following Swynedouw:

we wish to see the city as a metabolic circulatory process that materializes as an implosion of socio-natural and socio-technical relations organized through socially articulated networks and conduits whose origin, movement, and position is articulated through complex political, social, economic, and cultural relations. These relations are invariably infused with myriad configurations of power that saturate material practices, symbolic ordering, and imaginary (or imagined) visions. (Swynedouw, 2006)

Rethinking the energy flows into and throughout the cities as urban metabolism (Heynen *et al.*, 2006) allows one to unravel their political nature and hence, to reconnect them with social movements in the city (Swynedouw, 2011). The circuits of energy are a good illustration of such 'socially articulated networks and conduits' through which natural phenomena like oil, water power, or wind speed, etc. are transformed and hybridized into new material and symbolical forms – along with other 'natural' products like water, concrete, iron, asphalt, etc. and social forces – human work, money – to produce urban landscapes.

At this stage, it must be stated that the empirical study cannot keep on speaking about energy, as an abstraction. In order to analyse the intersection of energy flows and the urban, it is necessary to specify which form of energy it will deal with, since only unravelling the material properties enables us to address the concrete assemblages of power which are at stake. It is common to imagine the modern city as the city of oil, with its reliance on the car, its networks of highways and clover-leaf interchanges, or on another register, the high-rise headquarters of petroleum companies (Hein, 2010). Such a view is of course particularly relevant for Arab cities, which sometimes were literally born out of the oil fields (Fuccaro, 2013). Nevertheless, in this article, I choose to insist more on the link between electricity and the city. Historians have documented how electricity has shaped the modern city, with its illuminated high-rise buildings served by electrically powered lifts and cooled by electrically-powered air conditioning, tram-

ways and subways for transportation, luminous advertisements and general stores, or the spread of electrical devices at home (Platt, 1991). Thus, the rise of the 'electric city' is par excellence an energy transition which is associated with a considerable change in the urban landscape as well as in the way of life and the configurations of power relations. Focusing on electricity allows us to analyse energy flows and socio-political changes not only at the scale of the city but also at the level of the building and even the home.

In the next section, I will discuss a few trends showcasing how the recent but almost complete electrification of Arab cities has transformed both the everyday practices of the urbanites and their urban imagination while reinforcing the symbolic reordering of the social hierarchy in the city. But those metabolic changes, in turn, open new vulnerabilities. The following section deals with the energy stress encountered by urbanites in recent years, in the form of electricity shortages and price hikes, thus challenging the political assemblages and triggering claims against the regimes in Egypt, Jordan and Tunisia. The last section highlights the specific intersections of electricity circuits and marginalized urban sites, and unravels various tactics of resistance to energy policies threatening people's way of life. The combination of both represents a major factor of unrest in Arab cities today.

The Transition to Electricity in Arab Cities and the Affirmation of State

In the cities of the Arab world, electrification began in the 1920s and 1930s and was boosted after the independences, in a trend that accelerated in the 1970s to deliver its fruits in the 1990s with universal electrification of Arab cities. This was the result of significant State-led efforts, since electricity symbolized the promises of development. It also deeply transformed the material practices and way of life of urbanites.

According to the International Energy

Agency, in 2009 the electrification level in North African cities was 99.6 per cent and 98.6 per cent in Middle Eastern ones. Indicators for the urban population with electricity are not provided by international databases but since almost everywhere the urban population is more than 50 per cent and in many cases as much as 70 per cent of the total population, national level data show that apart from specific cases like Yemen or post-war Iraq, most countries have almost reached total urban electrification.

Since historical records for electrification are sparse, a few examples better suggest the recent changes that have happened. In Jordan, national and urban electrification levels amounted to 71.5 per cent and 78 per cent in 1979, in Tunisia in 1975 34.2 per cent and 68.2 per cent respectively.¹ In every case, they have now reached 97–100 per cent at the national level, the cities being fully connected. In this respect, Arab cities are distinct from Sub-Saharan African cities or other poor countries like India (Heuraux, 2010). Their trajectories make them look like more industrialized countries even though their level of industrialization is low.

The universalization of electricity in cities cannot be understood apart from the strong involvement of the State in that sector. Tunisia and Jordan showcase the tight intertwining of electrification and state-building, where the quest for legitimacy was a struggle of independence against the former metropolis, and also destined to counter internal contestation.

In Tunisia, STEG (Société tunisienne d'électricité et de gaz) was created in 1962 as a public company in charge of the production and distribution of electricity and the distribution of gas. It replaced a set of private French companies that operated fragmented, inefficient, and socially exclusive electricity grids in the biggest Tunisian cities during the Protectorate. STEG was in charge of expanding the network into the cities and into the countryside. After the launching of a national strategy aimed at rehabilitating

ARAB CITIES AFTER 'THE SPRING'

informal settlements in the 1980s, STEG – with other public infrastructure companies – became an arm of the State devoted to the social regulation of these neighbourhoods, with the double objective of calming social and political protests by the unions and the left, and then by the Islamist movements, and therefore to legitimize President Ben Ali, who took power in 1987 (Chabbi, 1999). This policy proved successful with connection rates nearing 100 per cent by the end of the 2000s.

The Jordanian case features similar State commitment towards its cities' electrification. Private initiatives have also been at the origin of the electricity network in Amman (see Freij, 2012) and, in association with the municipality, in Irbid, the second largest city. During the 1960s the State nationalized the generation sector, and parts of the distribution sector (except in Amman), and built a national network, which it then extended into the countryside. Meanwhile, and specifically after the Black September events in 1970, the Palestinian camps and the informal

settlements in major cities were upgraded and progressively connected to the electricity grid. During this period ranging from the 1970s and the 1990s, Amman and Irbid experienced major growth in population, partly due to waves of migration from the Arabian Gulf, but the State managed to keep pace with infrastructure achievements, specifically in the electricity sector as statistical records quoted above illustrate. Concerns for security and the search for political legitimacy prompted the Jordanian government to devise a policy that presents many parallels with the Tunisian case, except that the nationalization carried out under the auspices of the Jordan Electricity Authority allowed the existing private distribution companies to remain operating.

This universalization of access to electricity has a direct impact on daily practices, as shown by the widespread ownership of electric appliances. Fridges and TVs were to be found in 95 and 96 per cent of households in Jordan in 2010 and in 90 and 95 per cent in

Table 1. Electricity access in the Arab world.

	<i>Electrification level (%) 2002</i>	<i>Electrification level (%) 2009</i>	<i>Population without Electricity millions (2009)</i>	<i>Urban Population (%) 2009</i>
Algeria	99	99		71
Bahrain	100	99.4	0.0	89.0
Egypt	98	99.0		43.0
Iran	99	98.4	1.2	69.0
Iraq	95	86.0	4.1	67.0
Israel	100	99.7	0.0	92.0
Jordan	95	99.9	0.0	82.0
Kuwait	100	100.0	0.0	98.0
Lebanon	96	99.9	0.0	87.0
Libiya	100	?		77.0
Morocco	77	97.0		56.0
Oman	95	98.0	0.1	73.0
Qatar	96	98.7	0.0	98.0
Saudi Arabia	98	99.0	0.3	82.0
Syria	87	92.7	1.5	55.0
UAE	97	100.0	0.0	84.0
Tunisia	95	99.0		66.0
Yemen	50	39.6	14.2	31.0

Source: IEA, World Energy Outlook 2005, 2011; Urban Population from the World Bank.

urban Tunisian households in 2004. Such uses probably have impacts on the social roles within the household but lack of research prevents any conclusions. A spectacular and recent new practice is the spread of air conditioning, estimated at 15 per cent of households in Tunisia, but 30 per cent in big cities, which suggests changing perceptions of the individual (Shove *et al.*, 2013). Electricity has reconfigured the standards of living and the social relationships, from the level of the individual to the whole city (street lighting, work places, etc.).

The new material practices and uses of electricity are strongly articulated with a symbolic (re)ordering, through which social hierarchies are reaffirmed. The development of shopping malls, heavily illuminated and cooled thanks to electricity, has become the symbol of a new era of consumption fetishizing imported commodities. Such places, mainly found in upscale districts, attract people of various origins, many of whom can only desire the products, but not consume them (Pages-El Karoui, 2012; Schwedler, 2010). In the light and the coolness, social hierarchies are reasserted. Conversely, in many informal areas, the struggle for regularization is also a fight for light, not only in the home, but also for street lighting, which places a neighbourhood in the night map and promises security for the people. Remaining in the dark nowadays means remaining outside the city (Verdeil, 2013b).

The electrification of Arab cities since the independence period has fostered a new metabolism through which the urban has been radically transformed, materially, symbolically and politically. The wired city is materially reshaped, the way of life remade through the wide use of domestic and office appliances, while the light and other electrical devices have transformed its perception. A specificity of Arab cities regarding electricity probably resides in the way this flow of energy has helped building the legitimacy and the political power of the State, the main supplier of this service, in exchange of

providing electrical service at cheap rates. These facts are clearly in line with Marvin and Graham's observation about new independent countries, that:

The expansion of infrastructure networks began to be seen as the material representation of modernization and the assertion of an embryonic national identity in the form of airports, four-lane highways and power stations that would sweep away the divisions of colonialism and the barriers of traditionalism. (Graham and Marvin, 2001, p. 84)

Yet, this new imagination of the luminous city and its entanglement with state-building went along with the symbolic and material reassertion of social hierarchies in the city, as shown by unequal lighting of impoverished areas. This social pact has come under threat in recent years.

Neoliberalization of the Electricity Sector, Changing Role of the State, and Urban Revolts

From the 1990s and in the 2000s, the electricity sector has been increasingly transformed by neoliberal policies, while pressures on hydrocarbon fuel supply (both geological and geopolitical) changed the economic terms of electricity generation. Neoliberal policies regarding the electricity sector have been promoted by international funding agencies, like the World Bank, and the local ruling class, as part of a more global package of Structural Adjustment Policies. Such policies involved the unbundling of state-utilities, their privatization and the commodification of electricity, i.e. the removal of subsidies on tariffs (Harvey, 2005; Graham and Marvin, 2001). Aside from the usual concern for 'waste of public funds', the claim for removing subsidies found another justification in the new context of fuel supply. Whereas new energy-consuming practices prompted a surge in electricity demand, the hydrocarbon market has experienced a strong increase in prices since 2003, because of rising international demand and low increase or even stagnation in hydrocarbon production (Mason

and Mor, 2009). The geopolitical struggle in the Middle East, with the consequences of the Iraq war, also added to those pressures (Mitchell, 2011). The implementation of these policies has threatened the new ways of life as well as the symbolic inclusion in the urban modernity electrification had spurred. Therefore, these policies have been met with discontent and increasing contestation, while the State was marred by allegations of corruption – touching among others the electricity sector. The social pacts between the state and the people were then weakened, while the electrified way of life and the aspiration to it were threatened, prompting concerns for continued affordable access to electricity. The ongoing revolts and revolutions in Jordan and Tunisia offer insights into this 'electricity anger'.

During the 1990s, under pressure from international moneylenders and with the implementation of the Structural Adjustment Policy, the Tunisian government authorized a first Independent Power Producer to operate a new power plant that went to the grid in 2000 and now generates about 25 per cent of Tunisian electricity. Meanwhile, STEG's strategy became defined through 'contractualization' with the State, which led to the adoption of market-oriented management tools aimed at increasing its efficiency, containing the growth of its manpower and targeting the end of tariff subsidies (Ben Letaïf, 1998). This policy was justified by the increasing energy dependency of Tunisia, whose own hydrocarbon resources no longer meet domestic demand.

These changes, and specifically the rise in tariffs implemented in the late 2000s, have changed the image of STEG in the population. While it embodied national pride and modernity, STEG became associated with opaque billing practices and unfair advantages for its employees who receive free electricity. A specific claim dealt with the television tax that is paid through the electricity bill (Bougoutayya, 2011). Moreover, corruption benefiting relatives of the former

President has marred several projects contracted by STEG. If these claims were not at the heart of the claims that led to the Tunisian Revolution, they nevertheless played their role in the people's discontent and have nurtured its course since January 2011, along with other claims more generally related to public services and essential goods (Bennasr and Verdeil, 2014).

The Jordanian case features similar changes. Pressures towards privatization proved even stronger than in Tunisia and led at the end of the 1990s to a reshuffling of the electricity sector which was unbundled. In 2007, the State sold the majority of its participation in the generation and distribution sectors, and authorized foreign firms to operate new power plants needed to accommodate the sharp rise in power demand. Meanwhile, Jordan structural dependency upon oil and gas imports has been heightened by regional geopolitics: the invasion of Iraq, which ended the cheap supply from this country in 2003 (Mason *et al.*, 2009); and the Egyptian revolution which resulted, for complex reasons, in a disruption in natural gas delivery from this country. Both factors have led to considerable increases in the cost of electricity, and hence, in the burden of public subsidies needed to compensate the electricity tariff (Verdeil, 2013a).

Successive Jordanian governments have been striving, since 2008, to review the tariff in order to cut the rising public debt. Three rises have been implemented, but they remained lower than expected because of major demonstrations and strong lobbying by powerful groups such as merchants, industrialists and hospitals unions. Combined with the demonstrations against the rise in the price in other basic goods, as well as with denunciations of corruption,² and in the context of the Arab revolts in several countries, including neighbouring Syria, such a movement has shaken successive governments and even the regime, since calls for a constitutional monarchy have been voiced (Moore, 2012).

Uncontrolled movements on the oil market

as well as the breaches in the social pact between the State and the population, about a service that is at the heart of the city's way of life, have opened up new vulnerabilities in the financial and political circuits of electricity. The increasing power cuts affecting Tunisian and Jordanian cities recently offer a material illustration of this, while street protests about tariffs also illustrate the high sensitivity of urban population to energy – and specifically electricity – in the context of the Arab Spring.³ A mostly urban concern is becoming a public issue contested in public space. In the last section of the article, the unravelling of the practices of resistance to the reforms in the sector help to understand the disruptive potential of mobilizations related to urban electricity circuits.

The Vulnerability of Urban Electricity Circuits

Indeed, the dissatisfaction revolving around electricity and the way it became a part of the protests highlights the technical-political vulnerability of urban electricity circuits and illustrates the people's agency in resisting the above mentioned change of the State's role. Here, I want to shed light on a specific segment of the electricity network: the end of lines, where utilities employees and customers assert their power.

The end of lines is the location of connections between the utility networks, the customers and the utilities workers. In these areas, the electric power is transformed from high/middle into low voltage. The stations are physically located within the neighbourhoods and though entering them can be dangerous, they are easier to access than other parts of the networks. Similarly, after the transformers, the power flows through low voltage lines, which skilled people can hook-up to relatively easily (Zaki, 2011). The connection also materializes through the electricity meter, which itself can be targeted and tampered with in various ways. In the case of conflicts between the utility and the customers about

the tariff, the schedule of delivery, the conditions of connection, all these points of the network can be seized and bypassed in ways that highlight the power of customers and end-of-line users who enjoy their physical proximity to the line in remote places where the dwellers, linked by solidarity, can defend themselves against utility workers intervention against hook-ups and tampering. Such strategies, described and conceptualized in Nicaragua (Cupples, 2011), are to be found in many places. In recent years, the managers of several Jordanian utilities have reported, for instance, a rise in 'non-technical losses' which is the coded phrase for theft, hook-ups and tampering.⁴ This is happening in a context of tariff hikes not only for electricity but also for the gas canisters used for heating. In winter, people resort to individual electrical heaters whose consumption is very high and therefore adds to their costs. But facing electricity rates hikes, they also shift to less expensive fuels, sometimes through illegal means. Hajjaj's cartoon ironically emphasizes the agency of Jordanian people coping with energy challenges (figure 1).

The connection between the network and the customer is not just a physical device: it is also the collector that goes to the streets, reads the meter and distributes the bill to the customer. Here again, the customer can display his power by refusing to pay in due time. In so doing, he exposes himself to the possibility of being cut off. But such a move can only be achieved with a team of utility workers coming to the area to physically disconnect the line, where they risk being resisted or assaulted. In Tunisia, non-payment, which already existed, has jumped to unusual levels after the revolution. In certain neighbourhoods, more than one-third of customers did not pay their dues. Two hundred and four cases of assaults against STEG's workers have been recorded since the revolution (Tuniscopes, 2013). The government and the utility company were forced to soften their usual way of fighting what they call 'uncivic' behaviour. They gave more time to customers

ARAB CITIES AFTER 'THE SPRING'



Figure 1. The struggle for home heating in Jordan. The cartoon displays the 'mourabahaniah' stove, which allows the customer to avoid any fuel shortage. The legend says: 'Out of stock today! With the "mourabahaniah" stove specifically designed to cope with the Jordanian winter. It burns all available fuels from free markets'. (©Emad Hajjaj/ Al Rai, 2012)

in arrears to pay their bills while reducing the usual fines and publicly stating they would not disconnect them, and would not charge the (heavy) reconnection fees which are usually applied (Debbar, 2011). Nevertheless, this behaviour has persisted, highlighting the power of the customers. In 2011, the unpaid sums amounted to 368 million Tunisian dinars of which 183 million was from the residential and small professional users such as merchants, informal workers, etc. From 2011 to 2012, the deficit of the STEG rose from 303 million Tunisian dinars to 407 million (Kapitalis, 2011; Youssef, 2012).

The workers in the electricity distribution sector also have power that comes from their function in maintaining the wires and collecting the bills, thus allowing the reverse circulation of electricity and of money in the circuits. The electricity grid is an infrastructure that is both. In Tunisia, in the above mentioned events, the electricity union made claims that 'uncivic' behaviour and aggression endangered the workers and should stop. The union strongly argued that during the revolution, its workers never ceased maintaining the infrastructure. Implicitly, it pointed out that continuous threatening

of the workers could lead to intervention refusal, thus pressing both the customers and the managers to take measures that would help reduce the tension – which was indeed implemented. In so doing, the union recalled its own power in the sustaining of the grid.

In Jordan, in April 2012, a similar strategy was successfully implemented by JEPSCO's workers, the electric utility in Amman (*Jordan Times*, 2012), as they staged a strike to defend their benefits. A specific aspect of their strike was to retain the money collected from the customers, causing a loss in income for the company and therefore forcing it to come to the negotiating table. This again highlights the power of the end-of-line workers.

In ways similar to Timothy Mitchell's demonstration of the power of coal workers and their ability to fight for their democratic rights, these different examples show how the physical and political configuration of the network creates various forms of vulnerability in which a range of end-of-line users (workers or customers) can assert their power in order to advance social rights. Periods of massive protests like those experienced in Arab cities create momentum for such struggles but conversely, outrage can

also be stirred by the lack of, or rising prices, of fuel.

Conclusion

This article has made the argument that energy politics is of great significance in understanding the current revolts in Arab cities. Going away from traditional account on rentierism and oil geopolitics, it is suggested here that understanding the urban material politics and experience of energy is a necessary step that is missing in national or regional level analyses. It means reintroducing space, the materiality of the urban and the complex and shifting networks of social and political relations that constitute it and to unravel its entanglements in the shifts urban energy system are undergoing. In so doing, the article has connected Mitchell's call for following the energy circuits, conceptualized as complex assemblages of material and discursive, human and non-human elements, highly subject to political vulnerability at the connection points of circuits, with Swynedouw's proposal to read cities as metabolic processes infused by configurations of power.

Reviewing recent material, economic and political transformations of energy issues in Arab cities, this article has shown, by focusing on electricity, that a massive urban energy transition had taken place. Electricity today has become an indispensable form of energy in cities, which shapes urban landscapes and the urban way of life. Electricity also spurred a new symbolic order, highlighting the role of the State as a broker of urban modernity, thanks to the engineering of subsidies. But the recent liberalization of electricity tariffs and, more broadly, the changing symbolic and political relationships between the State and urban citizens, triggered powerful mobilizations which converged with the current Arab revolts. The complex connections between the electricity grid and the urban also offer diverse agents – dwellers, utility workers – the opportunity to exploit their position in the circuit to resist such policies.

While the energy transition towards low carbon energy is seen as a new and strong imperative in a context of sustainable urban development and of oil peak, the current mobilizations point to the social challenges such policies would face. Not only would this involve a dramatic economic and financial reshuffling of the massive public subsidies, but also hurt habits and representations embedded in the urban circuits of energy (and electricity). The current revolts have shown the ability of various actors in these circuits to use the vulnerabilities of the circuits – and first the financial weaknesses of the electric utilities – to resist reforms damaging their right to affordable energy, which is synonymous with the right to the city.

NOTES

1. National statistics records.
2. Strikingly, the first demonstrations in March 2011 led to the resignation of Prime Minister Samir al-Rifai, who had been directly involved in designing the privatization policy as an adviser to the King, before becoming the CEO of a Jordanian-Emirati company which bought the majority of two former electricity state-utilities, and being lastly nominated as Prime Minister in 2009.
3. Unusual and strongly felt power cuts took place in Tunisia and Jordan during summer 2012 (Namrouqa, 2012; La Press de Tunisie, 2012). The same goes about Egypt, where people have to cope with shortages of electricity, and natural gas delivery (Markoum and Verdeil, 2013).
4. Fieldwork interviews in Amman and Irbid, 2008–2010.

REFERENCES

- Achcar, G. (2013) *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Allegra, M. et al. (2013) Rethinking cities in contentious times: the mobilisation of urban dissent in the 'Arab Spring'. *Urban Studies*, 50(9), pp. 1675–1688.
- Ben Letaïef, M. (1998) *L'État et les entreprises publiques en Tunisie*. Paris: l'Harmattan.

ARAB CITIES AFTER 'THE SPRING'

- Bennasr, A. and Verdeil, É. (2014) An 'Arab Spring' for corporatization? Tunisia's National Electricity Company (STEG), in McDonald, D.A. (ed.) *Rethinking Corporatization: Public Utilities in the Global South*. London: Zed Books.
- Bougoutayya I. (2011) Facturation STEG – les raisons d'une facturation salée. *Le Quotidien*, 2 April.
- Bulkeley, H.A., Castan-Broto, V., Hodson, M. et al. (eds.) (2010a) *Cities and Low Carbon Transitions*. London: Routledge.
- Bulkeley, H.A., Castan-Broto, V. and Maassen, A. (2010b) Governing urban low carbon transitions, in Bulkeley, H. et al. (eds.) *Cities and Low Carbon Transitions*. London: Routledge, pp. 29–41.
- Chabbi, M. (1999) La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie: de l'intégration à la régulation sociale, in Signoles, P., Kadi, G.E. and Sidi Boumediene, R. (eds.) *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*. Paris: CNRS, pp. 187–200.
- Cupples, J. (2011) Shifting networks of power in Nicaragua: relational materialisms in the consumption of privatized electricity. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(4), pp. 939–948.
- Debbar Z. (2011) La STEG ouvre une nouvelle page. *Echo Journal*, 1 April.
- Freij, M. (2012) A merchant's tale reveals Amman's electric revolution. *Jordan Times*, 26 January. Available at: <http://jordantimes.com/a-merchants-tale-reveals-ammans-electric-revolution>.
- Fuccaro, N. (2013) Introduction: histories of oil and urban modernity in the Middle East. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 33(1), pp. 1–6.
- Graham, S. and Marvin, S. (2001) *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London: Routledge.
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hein, C. (2010) Global landscapes of oil, in Ghosn, R. (ed.) *New Geographies 2: Landscapes of Energy*. Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Design, pp. 33–42.
- Heuraux, C. (2010) *L'électricité au coeur des défis africains. Manuel sur l'électrification en Afrique*. Paris: Karthala.
- Heynen, N.C., Kaika, M. and Swyngedouw, E. (2006) *In the Nature of Cities*. London: Taylor & Francis.
- Hodson, M. and Marvin, S. (2010) *World Cities and Climate Change: Producing Urban Ecological Security*. Maidenhead: Open University Press.
- Jordan Times (2012) Electricity workers end strike as union reaches deal with company. *Jordan Times*, 23 April. Available at: <http://jordantimes.com/electricity-workers-end-strike-as-union-reaches-deal-with-company>.
- Kapitalis (2011) Tunisie. Les impayés de la Steg s'élèvent à 213 millions de dinars. *Turess*, 17 August. Available at: <http://www.turess.com/fr/kapitalis/5447>.
- La Presse de Tunisie (2012) Steg – Coupure de courant. Les raisons des dysfonctionnements. *La Presse de Tunisie*, 18 August. Available at: <http://www.lapresse.tn/19022013/54228/les-raisons-des-dysfonctionnements.html>.
- Markoum, J. and Verdeil, É. (2013) Le développement du réseau de gaz naturel au Caire: une réforme qui pénalise les quartiers informels, in Barthel, P.-A. and Jaglin, S. (eds.), *Quartiers informels d'un monde arabe en transition. réflexions et perspectives pour l'action urbaine*. Paris: AFD, pp. 109–126.
- Mason, M. and Mor, A. (eds.) (2009) *Renewable Energy in the Middle East*. Dordrecht: Springer.
- Mason, M., Al-Muhtaseb, M.A. and Al-Widyan, M. (2009) The energy sector in Jordan – current trends and the potential for renewable energy, in Mason, M. and Mor, A. (eds.) *Renewable Energy in the Middle East*. Dordrecht: Springer, pp. 41–54.
- Mitchell, T. (2011) *Carbon Democracy: Political Power in the Age of Oil*. New York: Verso.
- Moore, P. (2012) Why not Jordan? Middle East Research and Information Project. MERIP. Available at: <http://www.merip.org/why-not-jordan>.
- Namrouqa, H. (2012) Power cuts witnessed as temperatures soar above 40°C. *The Jordan Times*, 18 July. Available at: <http://jordantimes.com/households-businesses-suffer-power-cuts-as-temperatures-soar-above-40c>.
- Pages-El Karoui, D. (2012) Géographie du changement social en Égypte. *EchoGéo*, no. 21. Available at: <http://echogeo.revues.org/13204>.
- Platt, H.L. (1991) *The Electric City: Energy and the Growth of the Chicago Area, 1880–1930*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rutherford, J. and Coutard, O. (2013) Urban energy transitions: places, processes and politics of socio-technical change. *Urban Studies*, Online first. DOI10.1177/0042098013500088.

THE ENERGY OF REVOLTS IN ARAB CITIES: THE CASE OF JORDAN AND TUNISIA

- Schwedler, J., 2010. Amman cosmopolitan: spaces and practices of aspiration and consumption. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 30(3), pp. 547–562.
- Signoles, A. (2006) Réformes de l'Etat et transformation de l'action publique, in E. Picard, E. (ed.) *La politique dans le monde arabe*. Paris: Armand Colin, pp. 239–262.
- Shove, E., Walker, G. and Brown, S. (2013) Transnational transitions: the diffusion and integration of mechanical cooling. *Urban Studies*, Online first. DOI 10.1177/0042098013500084.
- Swyngedouw, E. (2006) Circulations and metabolisms: (hybrid) natures and (cyborg) cities. *Science as Culture*, 15(2), pp.105–121.
- Swyngedouw, E. (2011) Every revolution has its square, in Gandy, M. (ed.) *Urban Constellations*. Berlin: Jovis, pp. 22–26.
- Tuniscopie (2013) 204 cas d'agressions contre les employés de la STEG recensés depuis la Révolution. *Tuniscopie.com*. Available at: <http://www.tuniscopie.com/index.php/article/31892/actualites/societe/steg-revolution-413712>.
- UCLG (United Cities and Local Governments) (2008) *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report*. Barcelona: UCLG.
- Verdeil, É. (2011a) Arab Cities in revolution: some observations. *Metropolitics*. Available at: <http://www.metropolitiques.eu/Arab-Cities-in-Revolution-Some.html>.
- Verdeil, É. (2011b) Villes, énergie et développement durable en Jordanie: entre néolibéralisme et improbable décentralisation, in Barthel, P.-A. and Zaki, L. (eds.) *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée. Chercheurs et professionnels en dialogues. Villes et territoires*. La Tour-d'Aigues: Editions de l'Aube, pp. 291–319.
- Verdeil, É. (2013a) The contested energy future of Amman, Jordan: between promises of alternative energies and a nuclear venture. *Urban Studies*, Online first. 10.1177/0042098013500085.
- Verdeil, É. (2013b) The geography of public lighting in Arab cities. *Jadaliyya*. Available at: <http://www.jadaliyya.com/pages/index/14378/the-geography-of-public-lighting-in-arab-cities>.
- Youssef, B. (2012) Plus de 360 millions de dinars d'impayés pour la STEG. *Tunisie Numérique*, 13 January. Available at: <http://www.tunisienumerique.com/plus-de-360-millions-de-dinars-d%E2%80%99impayes-pour-la-steg/95701>.
- Zaki, L. (2011) L'électrification temporaire des bidonvilles casablancas: aspects et limites d'une transformation 'par le bas' de l'action publique. Le cas des Carrières centrales. *Politique Africaine*, No.120, pp. 45–66.

The Contested Energy Future of Amman, Jordan: Between Promises of Alternative Energies and a Nuclear Venture

Eric Verdeil

Urban Stud 2014 51: 1520 originally published online 21 August 2013

DOI: 10.1177/0042098013500085

The online version of this article can be found at:

<http://usj.sagepub.com/content/51/7/1520>

Published by:



<http://www.sagepublications.com>

On behalf of:

Urban Studies Journal Foundation

Additional services and information for *Urban Studies* can be found at:

Email Alerts: <http://usj.sagepub.com/cgi/alerts>

Subscriptions: <http://usj.sagepub.com/subscriptions>

Reprints: <http://www.sagepub.com/journalsReprints.nav>

Permissions: <http://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav>

>> [Version of Record](#) - Apr 22, 2014

[OnlineFirst Version of Record](#) - Aug 21, 2013

[What is This?](#)

The Contested Energy Future of Amman, Jordan: Between Promises of Alternative Energies and a Nuclear Venture

Éric Verdeil

[Paper first received, November 2010; in final form, August 2012]

Abstract

Metropolitan authorities and local business elites are often seen as major players in the energy transition in the city. Such energy transitions are mostly conceived of as low carbon technologies, which permit the retrofitting of urban infrastructure and the rebundling of metabolic circuits. This article contests these views by highlighting the major role of non-urban energy sector institutions and actors. By examining the connections between technology, space and energy politics, and by using a relational understanding of the urban, this article explores the case of Amman's energy transition. The growth of consumption coupled with new energy practices face a problematic supply because of shifts in regional geopolitics. This situation has prompted energy transition policies, among which are a green growth programme and the building of a nuclear power plant at the edge of the city. The article analyses the socio-political assemblages that shape those policies and unravels the competing interests at stake. It demonstrates the political and highly unruly nature of energy transitions.

Keywords: energy governance, energy transition, Middle East, renewable energy, urban politics

Introduction

Mainstream discourses about urban energy transitions mainly originate from international institutions or networks of cities and presume a central role for urban authorities in the governance of energy transitions. The purpose of the article is to critically

examine this claim, which can be termed 'city-centrism'. It overstates the capabilities of the urban actors and institutions in elaborating a vision related to energy. I also maintain that it is necessary to investigate how actors in the energy sector (public

Éric Verdeil is in the Université de Lyon, Centre national de la recherche scientifique, UMR Environnement Ville Société, 18 rue Chevreul, Lyon 69007, France. Email: eric.verdeil@normalesup.org.

institutions, utilities, consultants, international firms) conceptualise the urban in its materiality as well as in the complex and shifting set of social and political interests that constitute it in the process of energy transitions with respect to other places and scales and in relation to various technologies. Given the diversity of interests at stake, an energy transition is a highly contested path. The restructuring of the energy circuits through transition touches the spaces of life and the social interests of many citizens, prompting their involvement and fuelling a debate on democracy in the city.

Taking Amman as a case study to address that issue, answers many critiques that energy transition scholarship has remained, until now, too focused on a specific set of cities: either world cities or Western cities (Droege, 2008; Hodson and Marvin, 2010a). It is necessary to expand analysis towards cities from the Global South and ordinary cities. Two main features shared with many cities characterise Amman in relation to energy issues. First, the city is experiencing strong demographic and economic growth, particularly fuelled by regional migrations. New consumption practices strongly sustain the very high pace of growth in energy demand. A second ordinary feature is in the energy insecurity. Amman's energy supply almost entirely relies upon hydrocarbons, in a country dependent upon imports from its neighbours for 98 per cent of its needs (Mason *et al.*, 2009). Thinking about the energy transition in Amman (like in most of the world) implies thinking about the geopolitics of oil, gas and nuclear energy. Alternative eco-friendly energy resources represent only a small part of the potential solution. Amman prompts the researcher to understand climate changes and global threats from a local point of view and from within the framework of local constraints which challenge the narratives of energy transition that focus mainly on low carbon transitions.

The article begins by critically articulating technology choices, the 'urban' and issues in governance and politics in urban energy transitions. It then moves on to the analysis of Amman's thirst for electricity resulting from huge demographic and economic growth and the rise of a new urban way of life. Urban energy supply is threatened today not only by the pace of growth, requiring strong investments, but also by various geopolitical issues underlining the dependence of the country upon external imports and leading to the adoption of a new energy transition strategy. Then, rather than focusing on institutions, I will focus on two distinct energy transition policies and assess how they articulate with the urban. The first is led by the Greater Amman municipality and it is called the Amman Green Growth Programme, entailing several energy projects. The second is the project for developing Jordan's nuclear programme, which is directly related to Amman's energy demand. In the final section, I will discuss these strategies in light of three topics: the governance of energy transitions; the technological orientation of urban energy transitions and the potential for low carbon policies; and, thirdly, energy transitions as an issue for urban politics.¹

Technology, Space and Politics in Urban Energy Transitions

The recent acknowledgment, by both international and metropolitan institutions as well as by scholars, that cities have a central role to play in coping with climate change and energy challenges (OECD, 2010; Sassen, 2009; World Energy Council, 2010), has led to a blossoming of scholarly works scrutinising urban strategies. According to Hodson and Marvin (2010b), such strategies fall into three categories: securing the strategic protection of world cities, building more self-reliant urbanism and developing new networks of global agglomerations, like the

C40. However, many of those studies have investigated pioneer programmes or world cities which have shown a particular awareness vis-a-vis such issues and which have expressed a strong will to act in that field (for instance: Bulkeley, Castan-Broto, Hodson and Marvin, 2010). Therefore, there is a need to focus on more ordinary cities, specifically from the Global South.

In so doing, the purpose is not to compare the programmes in such cities with alleged pioneer strategies and to highlight the path more modest cities should follow. One of the main purposes of this article is to see if cities, understood as “particular coalitions of social interests (urban political, policy and business elites and decisions makers and, to a lesser extent, including NGO’s and environmental justice groups)” (Hodson and Marvin, 2010b), really lead the move toward an energy transition. In contrast to world cities featured in international reports on city and energy best practices, it is interesting to consider if, in most parts of the world, the institutional framework of the energy sector makes any room for ‘cities’ at all. Rather than oppose urban and extra-urban actors, and in adherence to a more relational conception of the urban, I would like to make the case for a broader definition of the ‘urban’ which takes into account energy-sector actors from the national level but whose actions take place in, or have an influence on the ‘urban’ level. The need to make room for the visions, interests and priorities of energy utilities and firms has already been recognised (Hodson and Marvin, 2010b) but this element must be stressed in order to properly orient the research. The idea is to analyse the energy (transition) strategies of such actors and institutions, and how they conceptualise the urban, both as a material, localised entity in relation to other places, and as a social and political assemblage, where the relations of political elites, firms and inhabitants interplay.

The framework is derived from the existing literature dealing with energy transition and it distinguishes between two levels. The first level relates to technology and space. Urban energy transition policies involve a reconceptualisation of energy production and consumption in relation to urban spaces. Several studies have attempted to delineate typologies of energy transition policies with reference to certain technologies. Coutard and Rutherford (2010) distinguish between autarky-oriented (off-grid) and autonomy-oriented strategies (feed-in to grid or loop closing) intended to restructure energy circuits. As for Hodson and Marvin (2010a), they identify several strategies oriented toward the construction of ‘new urban networked technologies’. Their approach more directly emphasises the relocalisation or downscaling of energy circuits. This involves the (partial) retreat of large energy networks (oil-based) and the building of new, closer infrastructures which help cities to gain independence from resources which the peak oil, military threat or climate change may make more expensive or vulnerable, etc. This is also a way of cutting transport costs. In short, urban energy transition strategies downsize energy circuits and recentre them on the city itself. They limit, as much as possible, dependence upon remote places.

In using such a characterisation of energy technologies in their relation to the urban, one must add one question. To what extent are urban energy transitions low-carbon transitions? Most of the literature mentioned so far indeed seems to adhere to such a postulate. Here, I will examine the role of classical hydrocarbon energy solutions (in electricity generation; the issue of urban transport will remain out of the scope of this study) and of nuclear energy in urban energy transitions.

The second level of analysis is about governance and politics in energy transitions. Diverse policy networks interplay in the making of energy policies. Some of them

are city-based interests. The inclusion of energy issues in their strategies is quite new, which explains why they are the focus of scholars like Hodson and Marvin, who have stressed that such coalitions try to articulate original responses to 'new pressures' related to climate change and energy challenges. The question here is: to what extent do such networks also operate in 'ordinary cities' (Robinson, 2006)? However, it is also necessary to understand how networks typically involved in energy policies adjust to such pressures. By 'typical' networks of energy governance, the state apparatus is meant (Ministry of Energy and other government institutions in the sector), as well as the energy utilities and firms, some of them being national and sometimes public, some of them being multinational and exploiting certain resources or technologies in certain countries or cities. Since the urban (and particularly the biggest cities) accounts for a strong share in energy consumption, securing its supply and managing its demand becomes a major issue for such actors. Urban energy transitions, therefore, are not solely the problem of metropolitan institutions but more likely a multilevel and public/private issue. Rather than being bound to administrative levels and specific places, the governance of energy issues relies on coalitions and connections of interests cutting through scales and public/private borders.

The depiction of such policy networks in terms of neoliberal assemblages is particularly useful. According to Parker, neoliberal assemblages point to the

efforts to bring private agencies and market-oriented solutions to bear on traditional problems of government (e.g., economic and social development, distribution of public goods and services, maintenance of the commons, security, etc) (Parker, 2009, p. 110).

Indeed, in many countries, energy and electricity sectors have experienced in recent years neoliberal reforms and have been opened for investments channelled through global networks, like multinational energy firms. Such transformations shape new power relations and social hierarchies which can be observed in the cityscape—for instance, in new highlighted buildings or air-conditioned malls. It can also be observed in remote places, where power plants or electricity circuits are implanted, or energy-driven mega projects are planned. Socio-political assemblages are not reducible to one place or one level and involve a relational conception of the urban.

The notion of urban metabolism is helpful here in linking the two levels of analysis. Analysing the city through the material flows of natural resources means acknowledging the connections between various places, in and beyond the city (Swyngedouw, 2006). It is another way of recognising the relational nature of the urban. However, Swyngedouw also tells us that the flows of nature involved in urban metabolism are shaped by networks of power which in turn are reconfigured when urban metabolism experiences changes. Energy transition in the city implies de/reconnections of several local and remote places, and involves the mobilisation of actor networks potentially transcending the urban level, but whose decisions transform the city. The political conflicts related to the building, management and transformation of urban energy circuits are inherent elements in the analysis of urban energy transitions.

The interest in the notion of assemblage is, as Parker shows, that such connections of interests are dynamic and experience frequent and contentious transformations which can reveal 'cracks' in political order and threats to it, given the contradictions of interests between various stakeholders in the energy sector or due to unexpected political

changes. Paying attention to street politics in relation to energy concerns points to the fundamentally non-technical character of energy transitions and even to their disruptive potential for the political order.

The Thirst for Electricity and the Rise of Energy Insecurity

This section presents the growing demand for electricity in the city of Amman and analyses how it has been sustained. The focus is put on physical and social connections which enable the urban experience of Amman, as well as on daily consumption practices which take place and which shape social hierarchies in the cityscape. It also highlights the recent emergence of a concern for energy security in the wake of geopolitical changes.

Amman, the capital city of Jordan, has about 2 million inhabitants. With the adjacent and surrounding cities of Zarqa, Salt and several other places, it forms a metropolitan area of about 3.5 million people (about 60 per cent of Jordan's population). The very high population growth results from regional migrations (Palestinians in 1948 and 1967, refugees from Kuwait in 1991, Iraqis in the 2000s) which give the city a cosmopolitan profile. JEPCO (Jordan Electric Power Company), the regional

company supplying Amman and its satellites, supplies about 65 per cent of the electricity in Jordan (see Table 1 and Figure 1). The figures of electricity consumption should be even higher, since a significant part of the electricity consumed in areas served by EDCO (Electricity Distribution Company), an electricity utility outside Amman, is used by water pumps that carry water up from the Jordan Valley (from -400 metres up to 1200 metres) and from other sources far from the city. In JEPCO's perimeter, the growth of electricity consumption has been faster than in other areas during the last years, at about 12 per cent for 2004–09.

This is the result of population growth, of the increase in standards of living,² and of the adoption of new social practices. In recent decades, Jordan has experienced a major increase in the use of electricity in daily life. The proportion of the urban population with access to the public electricity network has increased from 78 per cent in 1979 to 100 per cent in 2009.³ In the meantime, the urban population has increased from 1.5 million to 4.9 million, mostly concentrated in the central region. It is not surprising that the national policy of universal access to electricity has also led to the widespread use of electrical domestic appliances. For instance, between 2000 and 2007, the use of refrigerators and washing machines

Table 1. Electricity consumption by regional utility and sectors, 2007–09

	Consumption (2009)		Yearly consumption growth 2004–09 (percentage)	Consumption by sector (2007/088)		
	GwH	Percentage		Water pumping	Residential	Industry, commercial and administration
JEPCO	7015	64.7	11.9	6.2	41.8	44.5
IDECO ^a	1776	16.4	11.5	21.9	51.3	21.5
EDCO	2044	18.9	11.3	37.4	26.1	21.4

^aIDECO: Irbid District Electricity Company, operating in the north of the country (see Figure 1).
Sources : ERC (www.erc.gov.jo); annual reports of the utilities.

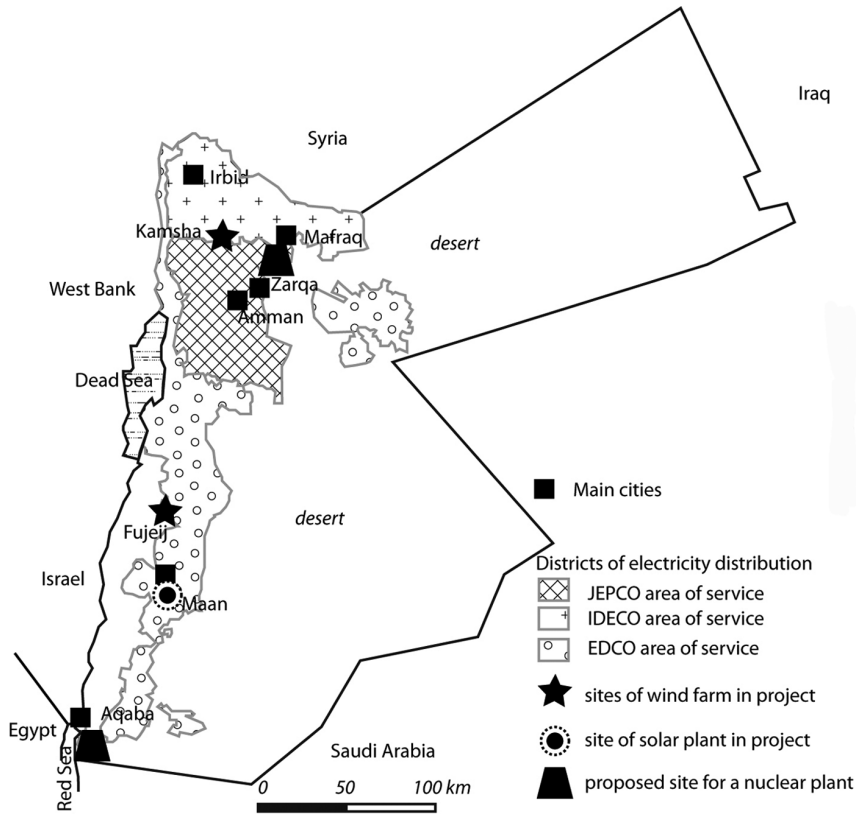


Figure 1. Electricity supply in Jordan.

Source: author.

in homes increased from 89 per cent to 97 per cent.

This growing use is mainly related to the urban way of life, in its social and economic dimensions. At the national level, residential and commercial sectors have been the major contributors to growth. Between 1997 and 2007, their respective consumption increased from 31 per cent and 11 per cent respectively to 36 per cent and 16 per cent of total electricity consumption, while that of industry decreased from 34 per cent to 29 per cent.⁴ In JEPSCO's area, one can notice that economic activities represent a bigger share of the demand than in other areas, reflecting the concentration of economic activity in the capital (Table 1). Some practices are particularly involved in

growth. First, and as is true in most Middle Eastern and emerging countries, air conditioning is spreading at a very high pace: 7 per cent of households had A/C in 2006, compared with 4.9 per cent in 2000. Another very strong indicator of the demand for A/C is the summer peak in demand for electricity (the peak demand is increasing at a rate of more than 12 per cent yearly, which is a new phenomenon the managers of the electric system have to face). In winter, electric heating is also on the rise, affecting 13.3 per cent of households, and as high as 16 per cent in cities.⁵ The development of these new electrical devices is clearly linked to social differentiation inside the city of Amman. The high reliance on electricity also enables new

practices associated with social distinction, like air-conditioned malls which are emerging as new landmarks in the cityscape of West Amman as leisure facilities (Daher, 2008; Parker, 2009; Schwedler, 2010).

As a result of the growing demand for electricity, in 2010 and 2011 Jordan experienced several summer outages, whereas such problems had never occurred since the beginning of the 1980s. Such disruptions point to the fact that securing Amman's supply is more and more difficult. Although the country has almost no proper energy resources and imports up to 98 per cent of its energy needs, Jordan—and first of all Amman—has long quenched its thirst thanks to privileged and cheap access to oil and more recently natural gas from neighbouring Arab countries. Until 2003, trade agreements with Iraq guaranteed the supply of cheap oil, which enabled the Jordanian national utility to sell electricity cheaply. The end of privileged access to oil began after the regime change in Iraq and exposed Jordan to world market oil prices (World Bank, 2005). The country has now entered into a new era, which the government has acknowledged as an 'energy insecurity scenario' (Mason *et al.*, 2009). As a result, Jordan revised its energy strategy and switched most of its power plants from oil to natural gas (80 per cent of electricity generation is now based on gas).⁶ Jordan signed an agreement with Egypt for the supply of natural gas at a fixed price until 2022, at a cost estimated at one-third of the market price. Nevertheless, Jordan's energy bill rose from 1153 to 2280 million Jordanian dinars (JD)⁷ between 2004 and 2008. Fearing popular unrest, the government did not fully pass on the price increase in electricity and raised subsidies to maintain prices at a time when the global economic slump had already badly impacted public debt.

In 2011, in the wake of the Egyptian revolution, the delivery of natural gas

experienced major difficulties, increasing insecurity for supply and leading to what is now described as a profound energy crisis and an "issue of national security of Jordan" (*The Jordan Times*, 20 January 2012). More than 10 'terrorist attacks' blasted the pipeline pumping gas from Egypt to Israel and Jordan between February and December 2011, forcing Jordanian power plants to rely on heavy oil fuel with overspending at 1 billion JD for the year. In the meantime, the Egyptian government also imposed a new agreement on gas supply, ending the favourable price structure and limiting the amount of gas delivered.

The energy insecurity issue led national authorities to design a strategy for energy transition as early as 2005. To this end, the government has embarked on an ambitious policy to develop renewable energy power plants and oil shale mining, and plans for a nuclear plant are also under discussion. The purpose of the Royal Energy Strategy—made public in 2005 and updated in 2007—is to meet the growing demand for electricity while facing budgetary and geo-strategic constraints. Climate change, global environment and peak oil arguments are not absent from the document, but they are clearly secondary concerns. The Jordanian transition strategy includes a move towards renewable energy sources (wind and solar energy) as well energy efficiency gains that must save funds in energy generation. Renewable energy resources should represent 10 per cent of the supply in 2020, while energy efficiency gains should represent 20 per cent of the current demand. However, the main resources targeted are natural gas, oil shale (with the goal of meeting 14 per cent of total energy needs in 2020), which is locally abundant and considered very promising, and nuclear power (to meet 6 per cent of total energy needs in 2020) (Mason *et al.*, 2009). An essential concern is also in

securing new suppliers for natural gas in order not to be held hostage by the troubled relationship between Egypt and Israel. The Jordanian energy transition strategy is far from being a low-carbon transition and its main objective is to secure its supply in complex regional geopolitics.

In the following section, some of the policies aimed at implementing these technological projects are reviewed, highlighting competing coalitions of interests that promote the policies and their links to the urban. Most of the projects featured in the Royal Energy Strategy are intended to supply a major part of their energy to Amman. Some of them are, or will be, built very near to the capital city (Figure 1). Nevertheless, they are largely conceptualised as national projects, being thought of at national scale, and their relation to the city as a material entity or as a network of social and political interests has neither been disclosed nor contested. In contrast to that, in the following cases, direct connections to the urban can be made. In the first case, the use of low-carbon technologies makes it possible to exploit diffuse energy in the city or to help customers to save energy; in the other case, the project for a nuclear power plant finds its justification in its proximity to the city, which is an original and paradoxical form of downscaling circuits. Both projects offer very interesting elements to analyse what is at stake in the urban energy transition.

The Amman Green Growth Strategy

The Royal Energy Strategy has mainly focused on the future energy mix but has almost failed to mention the role cities and citizens can play, apart from a few lines dealing with energy savings and energy efficiency—for instance, linked to incentives for solar panel heaters. In contrast to that, the Greater Amman Municipality

(GAM) has designed an ambitious and original ‘Green Growth’ strategy. It reveals the awareness of the municipal leadership (the mayor and experts surrounding him) regarding threats to the city electricity supply. The initiative is also consistent with the neoliberal agenda pushed by various local, national and international interests aiming at the transformation of Amman into a new real estate and finance hub.

In 2010, the GAM launched the Amman Green Growth Programme (AGGP) which encompasses some ongoing projects already approved in the framework of the 2008 Metropolitan Strategy (compact growth, public transport) and new components related to sustainable development (solid waste management, an energy-saving lighting programme, recycling of used water). This move bore the imprint of the new Mayor Omar Maani and highlighted its will to smooth out the image of Amman to a city open for international (and specifically Iraqi and Gulf countries) real estate speculation by emphasising sustainable development goals.

Two components of the master plan illustrate the emergence of local energy policies. The first is a large project to replace existing incandescent lamps by low-consumption bulbs. The target is to replace 50 per cent of street light bulbs within three years and to replace them in homes (approximately 200,000 households) within five years. This project accompanies another energy-saving project, whose aim is to equip 40 per cent of households with solar water heaters (SWH).

The second component concerning energy policy is the building and management of a waste treatment site in Al-Ghabawi, where a methanisation unit is coupled to a 20 MW power station. The government has presented the project as part of a clean development mechanism (CDM). Additional funding is to be provided by the World Bank and GAM. This

project is in line with a previous achievement which was launched in 1997, that entailed the building and operating of a 1 MW biogas unit in Al Ruseifah. The unit was operated by Jordan Biogaz Company, a subsidiary of GAM and of CEGCO, the public power generating company. The funding for the project was provided by the UNDP and the Global Energy Fund. Although there were a number of technical and administrative problems, including the lack of (or delay in) legislative measures devoted to the replication of such biogas projects, the evaluators judged that the benefit of this pilot operation lay in the experience and expertise acquired by GAM (Rijs *et al.*, 2007).

Both projects are clearly intended to increase the Jordanian capital's energy autonomy and self-reliance by retrofitting urban infrastructure (introduction of solar water heating and lighting) and rebundling urban metabolism (electricity generation from waste). The coalition of interests supporting that policy reveals a clear continuity with previous reforms and plans aiming at turning Amman into a showcase of urban renewal and at fostering its role as a regional business centre. As such, it very well fits the idea of a neoliberal assemblage, connecting various interests through different administrative scales and beyond public-private limits (Parker, 2009).

During the 2000s and specifically after 2006, several reforms have reinforced the Greater Amman Municipality and its Mayor (Malkawi, 2002; Potter *et al.*, 2009). AGGP and the Metropolitan Strategy have been contracted to a Canadian consulting firm (planningAlliance), which later helped to set up a permanent local consulting body, the Amman Institute for urban development. This institute is a not-for-profit and independent institution led, until recently, by a Canadian planner but it is located in the town hall and its Board of

Directors is directed by the Mayor. The Amman Institute provides consultations and training for the GAM as well as for other Jordanian (and now foreign) public institutions (Beauregard and Marpillero-Colomina, 2011). The Amman Institute has been a key element in a strategy that can be seen as the result of an active politics of scale (Bulkeley, 2005), linking interests cutting through metropolitan, governmental and international levels and through the public/private limit. Indeed, several government agencies are connected to that network, like the Renewable Energy and Energy Efficiency in the Ministry of Energy and the National Energy Research Centre. But the AGGP was also partly inspired by the World Bank (WB) as part of a global strategy called the City Wide Strategy. It aims at promoting Amman as a pilot city in the Middle East and North African Region.⁸ At the time of the fieldwork, all the details of the AGGP funding were not confirmed but several international institutions, in addition to the WB, were keen to help, for instance AFD, the French aid agency for public lighting, and the UNDP for a waste power plant. In addition to the help provided by these institutions, the GAM has actively built connections with international networks of cities in order to gain experience from others' projects and to attract investment and new expertise to the city (Parker, 2009).

The way the projects are currently devised also links them very clearly to the commercial approach to sustainable development understood as ecological modernisation (Hajer, 1996; Myllylä and Kuvaja, 2005). Several private firms (Energy service companies (ESCOs) or other small energy contractors) and consultants are expecting profits from the new projects. Indeed, the GAM is currently exploring the idea of associating itself to the private sector in the implementation of lighting and SWH projects. These devices would be financed through monthly

subscriptions to a commercial service and private firms would provide investment and maintenance.

However, several key legal decisions intended to promote renewable energy and energy saving are currently on hold, like the GEREEF,⁹ due to the repeated suspension of the Parliament. This could reflect the hesitations of several interests inside the government as well as in the energy sector vis-a-vis the renewable energy strategy, in contrast to the nuclear project that seems to enjoy stronger support.

The City and the Nuclear Plant

The second case study in the Jordanian energy transition is a project to build a nuclear power plant. Although still in the complex process of designing and bidding, it has recently gone through major changes which have underlined its very strong connections with the urban and have fuelled unexpected public debates calling into question the energy future of Jordan, which gain importance given the context of the Arab uprising.

The King of Jordan and the Jordanian government have made it clear since 2007 that they want to develop a nuclear programme with a capacity of 1000 MW in 2020, accounting for 6 per cent of the country's energy, and to be increased to 20 per cent in 2030. The aim is to secure Jordan's electrical independence and even to turn the country into an electricity exporter. The project has been directly managed by the King, who has created a special body for the nuclear programme, the Jordanian Nuclear Atomic Commission. Its head since its creation has been Khaled Toukan, a nuclear scientist who has occupied several ministerial positions since 2005, including the Ministry of Energy (in 2011). The interesting point is how such institutions with very

technological concerns have integrated the urban into their discourse regarding the implementation of the energy transition. With the support of international consultants, they first selected Aqaba as the site for building the nuclear power plant. Several technological reasons were cited in justifying that choice: the need to pump cooling water from the nearby sea and the closeness of two big infrastructural projects—a water desalination plant and the projected Red Sea–Dead Sea channel currently under study. The first infrastructural project aims at responding to a growing fresh water demand in a country suffering from aridity and water scarcity—beginning with Amman (Darmame and Potter, 2011). The Red Sea–Dead Sea project aims at compensating for the loss of water in the Dead Sea, which lowers by 1 metre per year and threatens the very existence of the salted sea and the economic activities linked to it. Both projects would require great quantities of electricity.

However, at the end of 2010, the government announced that a new site was now under study, Balaama, near Mafraq, 35 km north-east of Amman (Figure 1), at the desert's limits. Several reasons were alleged to justify that move. One was the seismicity of the Gulf of Aqaba, which could threaten the nuclear plant. Such an argument resonated even more strongly in the aftermath of the Fukushima collapse. Yet the move also seems to be related to geopolitical friction between Jordan and its neighbours. In the summer and the autumn of 2010, the US ambassador conveyed concern regarding the security of the programme and the risk of nuclear proliferation. His step was also regarded as motivated by the Israeli fears of a terrorist attack against the nuclear site that could touch Israeli areas adjacent to the border. The press also mentioned that such fears could be shared by Saudi Arabia and Egypt, also next to the site. These elements point to the fact that (urban) energy

transitions cannot be separated from geopolitical contexts and that they are shaped by relations of power.

Other arguments were also put forward to justify the move to Baalama. They highlight that the nuclear project is, in the eyes of the authorities, entirely part of Amman's metabolism. A first argument is that building a nuclear site near Amman would spare the building of a 400 km high voltage line from Aqaba to Amman. This shows that the capital would be the main place of consumption for the electricity generated by nuclear power plant. This argument echoes the concern for relocating energy production and downscaling the energy circuits (Hodson and Marvin, 2010a). The second argument is that Amman's waste waters would be recycled in order to ensure cooling the nuclear plant to be built near Mafraq. Such technological means already exist in Palo Verde, Arizona, the authorities say. It is striking that this rationale reconceptualises the flows of energy and water involved in the nuclear power plant in the manner which is close to the way rebundled networks play in the sustainable city agenda (Coutard and Rutherford, 2010). Far from being a project thought out for, and connected to the national grid, the nuclear project appears as being rebundled to the city's energy and hydraulic infrastructural networks; therefore it is part of the urban metabolism. This example clearly shows that the urban energy transition is not only about developing energy efficiency solutions at the city scale or engaging in low-carbon electricity generation to quench Amman's energy thirst, but is centrally related to the nuclear option.

What is the particular coalition of interests that promote the nuclear programme and to what extent can one identify intersections or conflicts with urban interests (including the groups that push for the Green Growth Programme)? As can be

expected, investigating the political and economic interests revolving around the nuclear issue is not easy. Yet the Fukushima catastrophe has spurred hesitations within the Jordanian government about the nuclear programme and has opened up a space for public debate during which much information has been leaked to the press.¹⁰

Such a programme has been strongly promoted and defended by the King himself as an issue of national independence and a sovereign right. However, the programme has also received the support of several institutions and interests outside Jordan. The programme is closely monitored by international institutions like the International Nuclear Agency, which have on many occasions given positive reports.¹¹ Several foreign governments have praised the Jordanian project, specifically those from which firms were originally involved in the nuclear development project. Three international vendors have been chosen (French–Japanese,¹² Canadian and Russian) and their financial, technological and spatial offers are still under study. Such a coalition is very different from the one led by the Greater Amman Municipality and apparently has no connection to it. Yet it can also be understood as a neoliberal assemblage since private international interests intersect those of several Jordanian institutions and political actors. That example highlights that the geopolitical dimension is key to most urban energy transition projects.

Taking to the Streets against the Energy Transition

These two examples of policies aiming at tackling Amman's energy transition have shown the intertwining of technological issues with a concern for the city as a space, with its materiality, its metabolism and its connections with various and remote

spaces. These entail geopolitical conflicts which in turn weigh on the definition of urban energy transition policies. The political processes which have been unravelled here pertain to urban governance or to geopolitics. However the urban energy transition also prompts other types of conflicts, involving urban citizens, which is the aim of this section.

The first contentious issue is the price of electricity, which is theoretically the responsibility of the Electricity Regulatory Committee, an independent body created in the wake of the liberalisation of the electricity sector in 2001, and taking effect in 2005. One of the axes of that policy has been the removal of the tariff subsidies which were very high, given the low cost of hydrocarbon supply until early 2000. Given the rise of the international oil and gas prices, raising the price became a central issue after 2008 and both NEPCO (National Electric Power Company), the national utility acting as the single buyer in the electricity sector,¹³ and the Electricity Regulatory Committee have claimed it necessary to adopt a mechanism to link the fuel cost to the electricity tariff. Yet the ERC and the Ministry of Energy also argue that the renewable project would also justify a price increase. Indeed, the selling prices proposed by bidders for renewable power plants (wind and solar) are much higher than current prices, and a major reason for the delayed implementation is the discrepancies in prices.

Several price increases have been decided, in 2008 and recently in 2012. Yet it is a contentious and very unpopular issue, in a context of rising commodity prices and diminishing incomes for many citizens in the country. In September 2009, a long-announced increase had been suspended after a personal and public intervention by the King. When implemented, the increases have been calibrated in order

to weigh more on big consumers, assumed to be the wealthiest people, and to leave ordinary citizens unaffected. Nevertheless, the demonstrations that have taken place in recent months show that the issue of pricing, itself directly a consequence of the energy transition policy, remains very sensitive for the government.

The protests against the nuclear project are amplifying the issue of pricing. In the wake of Fukushima and in conjunction with the uprisings in the Arab world,¹⁴ several opponent groups have gained momentum and staged various public demonstrations. The most visible have been environmentalist NGOs like Greenpeace Jordan, which spectacularly demonstrated in front of the Ministry of Energy, but also local NGOs like the Jordan Renewable Energy Society (JRES). On the one hand, these NGOs claim that the nuclear projects are dangerous, specifically in Jordan because of the seismic environment (even in the Balaama site) and because of water scarcity. They also attack the lack of local expertise and the opacity of the negotiations and the decisions in a country generally lacking in transparency. Finally, the cost of the nuclear programme is an issue for them. On the other hand, they promote the development of wind and solar energy, because according to them Jordan has a huge potential for it. These NGOs intersect with the coalition of interests involved in the low-carbon energy transition in Amman. For instance, the head of JRES is also a consultant and firm-owner selling solar panels and promoting alternative technologies.¹⁵ Some high-ranking civil servants in the Ministry of Environment and the Ministry of Energy also publicly criticised the nuclear programme and were recently joined by a Princess from the Royal Family, Basma Bint Ali, and even a former head of the Nuclear Energy Commission. These critics and counter-proposals were aired during a public conference in Amman.

A debate on the issue later took place in Parliament and the Muslim Brotherhood, a strong opposition movement, took a stance against the programme (Luck, 2011b).

In addition to the mobilisation of these expert or political groups reaching into the heart of the administration, one has to note a popular movement in the Balaama area. Inhabitants, militants and local tribal leaders created a movement called *Irhamuna* ('Mercy for us') that seems to gather together hundreds if not thousands of people. They reject the project in the name of security concerns, deeming the nuclear plant too close to their homes and taking land belonging to their tribes. They also criticise the lack of public participation (Luck, 2011a). Several connections are to be found between this local mobilisation and the more middle-class group of ecologists who have been active in the media and on the Web.

The emergence of popular mobilisation against some of the crucial options for the energy transition, and against their financial consequences, underlines that politics is a central dimension of energy transitions, often overlooked in many accounts and in theorisation. While (urban) energy transitions are conceptualised as a techno-policy-driven process, recent popular protests show that, even in the absence of a democratic and open process of information and decision, the technocratic issue of energy transition may become a political issue, as it concerns the interests of the citizens—the cleanliness and security of their built environment and their standard of living. Two factors contribute to that transformation.

The first is linked to the conjuncture that the unexpected burst of protests in Arab countries has also spurred a wave of protests against the regime, the lack of democracy and transparency, which in turn has touched energy projects. The Fukushima catastrophe is the second factor and it is

interesting to note how opponents to nuclear projects have domesticated the image of apocalypse, comparing an eventual future nuclear power plant collapse to the Nakba, the expelling of Palestinians from their land by the Israelis in 1948—a foundational episode in the creation of modern Jordan (Luck, 2011b). In doing so, they subvert and properly reverse the rhetoric of doom usually associated with environmental politics as 'post-political', i.e. consensual techno-managerial solutions designed to escape a threat, for instance the future lack of energy (Swyngedouw, 2009). The street encounters of these diverse groups of interests (environmentalists and Balaama citizens) have not resulted in a revolution and probably will not, but they have derailed the 'post-political' management style of energy policies and transformed them into political issues. What is at stake now is not only a national energy crisis, but a debate to decide who will pay, which citizens will have to live near a nuclear plant and how can such issues be decided democratically. The energy transition issue in Amman has become an open political problem, consistent with recent scholarship (Bulkeley *et al.*, 2010).

Conclusion

There are several conclusions which have been revealed by this case study on energy transition policies in Amman or as related to that city. These conclusions help us to understand anew the relationship between the urban and the issue of energy transitions. In this article, it has been clearly shown that changing social practices in the city represent a major push for energy transitions. However, the framework through which energy threats are understood is always a particular geographical construction, involving context-based relationships

between the city, its country and its regional environment. Energy transitions are deeply inscribed in, and dependent upon, a given geography of energy circuits and the geopolitical relationships that shape and reshape them. This is a strong factor constraining strategies for urban energy transitions.

The role of metropolitan and local governments in the design and implementation of energy transitions at the urban scale is a problematic issue. Most of the literature posits a central role for coalitions of metropolitan interests, where local political and business elites partner up with experts and various stakeholders in order to design and implement a strategy for an urban energy transition. Yet the case of Amman shows that the urban government has very few levers to influence change in the energy sector. The case of Amman is instructive in showing that connections with global circuits of knowledge and finance are important factors to gaining such leverage. However, in the end, they play only a marginal role and urban energy transitions remain to a large extent issues which have to be tackled inside the energy sector. Yet this sector is split among diverse interests, and the issue of the urban as a place for specific practices which weigh upon energy demand is barely tackled. In countries such as Jordan, private energy firms specialising in new technologies (energy efficiency, renewable energy) are too small to influence strategy and they have to rely on foreign partners for large projects (like the wind power or solar power plants planned in Jordan; Verdeil, 2011).

The case of the ongoing nuclear programme illustrates that energy transitions are best understood according to a relational understanding of the urban. This is primarily the case regarding the geography of the circuits involved in such a project. In the first stage, the urban was not directly taken into account. Issues of national

independence were the main drivers of such a programme. The development of mega infrastructures, needing a great amount of energy, was also a major factor justifying nuclear generation. The correlation between such infrastructures and the city has long remained indirect. The examination of a new site option, motivated by geopolitical pressures and concerns for security in the post-Fukushima context, has revealed that the urban is at the core of such a national project. National energy authorities are plainly urban too. Yet the example of the Jordanian nuclear programme is that of an urban energy transition imposed by a coalition of political and business interests excluding most metropolitan institutions and groups from the decision-making process. Such an energy transition is probably more common than is assumed in the literature.

The article also helps to challenge the view that urban energy transitions necessarily rely on low-carbon technologies. The case of Amman shows the potential for rebundled networks and for exploiting renewable energies, specifically solar. Yet such technologies represent only a very limited part of Amman's energy future. The energy transition mainly consists of securing new hydrocarbon supplies—including developing a very 'dirty' energy like oil shale. The nuclear is also an option in the urban energy transition. The possible use of the urban waste waters to cool the nuclear power plant would be a paradoxical and uncommon case of rebundled urban metabolism. This shows that analyses of the urban energy transitions must not overlook these classical sources of energy.

The case study has also brought conclusions about the social and political dimensions of urban energy transitions, which can otherwise be understood as a technological and market-driven issue. In contrast to that view, the views of several critical urban scientists were followed, who insist on the

politics of socio-technical changes and call for an assessment of the social interests involved in such processes, and the identification of winners and losers. In this respect, I have attempted to unravel coalitions of social interests pushing for diverse and, in some ways, contradictory paths towards an energy transition. Although one can depict them as neoliberal assemblages cutting through various administrative levels and blurring the public–private border, the research process reveals internal conflicts of business interests behind the ideological stances against or for the nuclear option. The environmentalist movement is highly connected with the emerging alternative energy private sector.

Yet the politics of the energy transitions is not only about business interests, it also touches the living conditions of citizens and might be the driver of dynamic street mobilisations where specific claims like energy tariffs gain wider political meaning. In Amman, this has been the result of the connection between the protests against the new urban location of the nuclear programme with the more global political claim against the regime in the context of the Arab revolts. Particular claims have been expressed in more general political terms of transparency and democracy. This is an ongoing process, and at this stage it is still too early to draw conclusions about the disruptive political impact of energy transitions. Whatever the future may hold these facts highlight that energy transition processes are fundamentally political and highly unruly. They cannot be led from the top–down in accommodating elite social interests, but must also take into account the interests of citizens.

Acknowledgements

For their helpful comments on an earlier version of this article, the author would like to thank

Romain Garcier and Jonathan Rutherford, as well as two anonymous referees.

Funding

This research has been funded by IFPO, thanks to an Agence Nationale de la Recherche project: Tanmia: Le ‘Développement’—fabrique de l’action publique dans le monde arabe? (2008–2012).

Notes

1. The information about Jordanian urban and energy policies was gathered during three trips between 2008 and 2010 over a total of six weeks. The field work consisted of interviews with 54 stakeholders (some of them more than once) in ministries, energy utilities, municipalities, foreign institutions and NGOs (a few of which were conducted in Arabic), as well with local scholars. In addition, I carried out a review of the documentation in several libraries, as well as a survey of the press and of a number of websites. Newspapers and blogs have helped me to follow up on recent shifts in Jordanian affairs and specifically on the debate about the nuclear project.
2. Jordan belongs to the lower-middle income category with respect to per capita GDP (US\$2461 per inhabitant).
3. Source: Jordan Department of Statistics, *Jordan in Figures* (www.dos.gov.jo).
4. Source: Electricity Regulatory Committee (www.erc.gov.jo).
5. Communiqué from NEPCO, 1 December 2009.
6. Electricity Regulation Committee, Electricity, energy and national economy (www.erc.gov.jo/English/ElectricityNationalGrowth/Pages/default.aspx; accessed 30 September 2010).
7. Approximately the same in Euros.
8. Interview, Greater Amman Municipality, Special Projects Department, 7 October 2010; see also Amman Green Growth program at: www.carbonexpo.com/global/dokumente/carbon_expo/en/conference_programm/270510_Programs_1545_Hadadeen.pdf (accessed 22 July 2010).

9. The Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund should help to finance the investments in sustainable technologies, mostly with foreign funding.
10. During my last field trip, several interviewees opposed to the nuclear program had mentioned their difficulties in capturing public attention and, at the time, very little information had surfaced in the press.
11. But other institutions have delivered more critical appraisals (see for instance, Avasarala *et al.*, 2011).
12. The French AREVA has already been awarded the exploitation of uranium mines.
13. This utility bears directly the differences between the generation cost and the selling cost, and its budget has recorded huge deficits in recent years due to that discrepancy.
14. The Arab uprisings have resulted, in Jordan, in mounting criticism against the government, the corruption and standards of life. In the face of protest, the government led by Samir Rifai, a man directly involved in the privatisation of the electricity sector, resigned in January 2011. Another Prime Minister, Marouf Bakhit, resigned in September 2011.
15. Interview conducted in April 2010.

References

- Beauregard, R. A. and Marpillero-Colomina, A. (2011) More than a master plan: Amman 2025, *Cities*, 28(1), pp. 62–69.
- Bulkeley, H. (2005) Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks, *Political Geography*, 24(8), pp. 875–902.
- Bulkeley, H., Castan Broto, V. and Maassen, A. (2010a) Governing urban low carbon transitions, in: H. Bulkeley, V. Castan Broto, M. Hodson and S. Marvin (Eds) *Cities and Low Carbon Transitions*, pp. 29–41. London: Routledge.
- Bulkeley, H., Castan-Broto, V., Hodson, M. and Marvin, S. (Eds) (2010b) *Cities and Low Carbon Transitions*. London: Routledge.
- Coutard, O. and Rutherford, J. (2010) The rise of the post-networked cities in Europe? Recombining infrastructural, ecological and urban transformations in low carbon transitions, in: H. A. Bulkeley, V. Castan-Broto, M. Hodson and S. Marvin (Eds) *Cities and Low Carbon Transitions*, pp. 107–125. London: Routledge.
- Daher, R. F. (2008) Amman: disguised genealogy and recent urban restructuring and neoliberal threats, in: Y. Elsheshtawi (Ed.) *The Evolving Arab City*, pp. 37–68. London: Routledge.
- Darmame, K. and Potter, R. B. (2011) Social equity issues and water supply under conditions of ‘water stress’: a study of low- and high-income households in Greater Amman, Jordan, in: S. J. Mithen and E. C. L. Black (Eds) *Water, Life and Civilisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Droege, P. (2008) *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power*. Amsterdam: Elsevier.
- GAM (Greater Amman Municipality) (2008) *The Amman plan: metropolitan growth*. Amman Institute.
- Govinda, A., Banks, J. P., Ebinger, C. K. and Massy, K. (2011) *Models for aspirant civil nuclear energy nations in the Middle East*. Brookings Institution, 27 September (www.brookings.edu/papers/2011/0927_middle_east_nuclear_ebinger_banks.aspx).
- Hajer, M. (1996) Ecological modernisation as cultural politics, in: S. Lash, B. Szerszynski and B. Wynne (Eds) *Risk, Environment and Modernity*, pp. 246–268. London: Sage.
- Hodson, M. and Marvin, S. (2010a) *World Cities and Climate Change: Producing Urban Ecological Security*. Maidenhead: Open University Press.
- Hodson, M. and Marvin, S. (2010b) Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were?, *Research Policy*, 39(4), pp. 477–485.
- The Jordan Times* (2012) *Egyptian gas supplies resume at ‘experimental levels’*, 20 January (www.jordantimes.com/egyptian-gas-supplies-resume-at-experimental-levels).
- Malkawi, F. (2002) Amalgamation is a solution in Jordan, in: *Empowering Local Government Institutions in the MENA Region*. Lebanese Centre for Policy Studies, Beirut.
- Mason, M., Al-Muhtaseb, M. A. and Al-Widyan, M. (2009) The energy sector in Jordan: current trends and the potential for renewable energy, in: M. Mason and A. Mor (Eds) *Renewable Energy in the Middle East*, pp. 41–54. Dordrecht: Springer.

- Myllylä, S. and Kuvaja, K. (2005) Societal premises for sustainable development in large southern cities, *Global Environmental Change Part A*, 15(3), pp. 224–237.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010) *Cities and climate change*. Paris: OECD.
- Parker, C. (2009) Tunnel-bypasses and minarets of capitalism: Amman as neoliberal assemblage, *Political Geography*, 28(2), pp. 110–120.
- Potter, R. B., Darmame, K., Barham, N. and Nortcliff, S. (2009) 'Ever-growing Amman', Jordan: urban expansion, social polarisation and contemporary urban planning issues, *Habitat International*, 33(1), pp. 81–92.
- Rijs, R., Abu Hijleh, A., Al-Azzeh, A. and Dankers, A. (2007) *Final evaluation report: reduction of methane emissions and utilisation of municipal waste for energy in amman*. UNDP/GEF–DANIDA project, UNDP Country Office, Amman.
- Robinson, J. (2006) *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London: Routledge.
- Sassen, S. (2009) Cities are at the center of our environmental future, *S.A.P.I.E.N.S.*, 2(3) (<http://sapiens.revues.org/index948.html>; accessed 28 September 2010).
- Schwedler, J. (2010) Amman cosmopolitan: spaces and practices of aspiration and consumption, *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 30(3), pp. 547–562.
- Swyngedouw, E. (2006) Circulations and metabolisms: (hybrid) natures and (cyborg) cities, *Science as Culture*, 15(2), pp. 105–121.
- Swyngedouw, E. (2009) The antinomies of the postpolitical city: in search of a democratic politics of environmental production, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), pp. 601–620.
- Luck, T. (2011a) Jordan's anti-nuclear movement gains steam, *The Jordan Times*, 1 August (www.jordantimes.com/index.php?news=40017).
- Luck, T. (2011b) Activists, experts hold first 'anti-nuclear' conference, *The Jordan Times*, 23 November (www.jordantimes.com/index.php?news=43576).
- Verdeil, É. (2011) Villes, énergie et développement durable en jordanie: entre néolibéralisme et improbable décentralisation, in: P.-A. Barthel and L. Zaki (Eds) *Expérimenter la 'ville durable' au sud de la Méditerranée: Chercheurs et professionnels en dialogues*, pp. 291–319. La Tour-d'Aigues: Editions de l'Aube.
- World Bank (2005) *The Hashemite kingdom of Jordan: strategic options for energy sector development. a policy note*. Finance Sector and Infrastructure Group, World Bank, Washington, DC.
- World Energy Council (2010) *Energy and urban innovation*. World Energy Council, London.