

Istanbul



PRÉSENTATION DE LA VILLE

Istanbul, est, avec plus de 11 millions d'habitants, l'une des plus grandes agglomérations d'Europe et du monde. Elle a été fondée par l'empereur romain Constantin 1er sur le site de l'ancienne colonie grecque Byzantium et nommée Constantinople en son honneur (ce n'est que le 28 mars 1930 que le nom d'Istanbul est devenu officiel). La ville devint la capitale orientale de l'empire romain et plus tard celle de l'empire byzantin. Après sa chute, en 1453, Constantinople fut incorporée à l'empire ottoman par Mehmet II le Conquérant et en devint la nouvelle capitale. Sous Mehmet II, Constantinople resta la capitale du monde orthodoxe et deviendra, plus tard, le siège du califat. En 1492, Constantinople accueillit de nombreux juifs chassés d'Espagne par Isabelle la Catholique.

ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

De l'agglomération centrale à la mégapole multi départementale (ou région urbaine), le nom d'«Istanbul» a aujourd'hui plusieurs résonances. En suivant un ordre de taille croissante, le terme désigne d'abord une aire urbaine dense, « coiffée » depuis 1984 par une « Municipalité Métropolitaine » (M.M.). Il désigne ensuite un département turc, dont la population est urbanisée à plus de 95% avec la promotion d'un ancien arrondissement (Yalova, sur la rive sud du Golfe d'Izmit) au rang de département, et la création de nouveaux arrondissements (par subdivision d'anciens). Enfin, « Istanbul » renvoie plus largement à une région urbanisée qui excède les limites de la M.M. et du département. Cette région urbanisée d'amples dimensions (qu'on pourrait aussi appeler le Grand Istanbul), commence seulement à être prise en compte par certains auteurs turcs, sous l'appellation de « mégapole eurasiennne ». C'est cette troisième acception qui semble désormais la plus pertinente et la plus fidèle aux processus d'urbanisation en cours.

À l'échelle du seul département, le représentant de l'État central est le wali (ou préfet). Il s'appuie sur une série de services départementaux. Ses compétences principales concernent la police, l'état civil et le contrôle des

constructions. À un niveau inférieur, celui des trente-huit arrondissements (ilçe) que compte le département d'Istanbul, se trouvent les sous-préfectures (kaymakamlik), qui constituent un simple relais du pouvoir central et de ses services. Elles octroient notamment les permis de résidence. À un niveau encore inférieur, les maires de quartier (muhtar) - même s'ils sont élus par leurs administrés - peuvent être considérés comme d'ultimes représentants du pouvoir central.

Les «pouvoirs locaux» sont concentrés entre les mains de la M.M., dont les pouvoirs, définis en juillet 1984 (par la loi n°3030) semblent en voie d'élargissement. Mais la M.M. n'a compétence que sur une partie de l'espace réellement urbanisé, à savoir les seuls arrondissements centraux du département d'Istanbul. Elle est dirigée par un « maire métropolitain », élu au suffrage universel direct pour 5 ans, et par un conseil municipal métropolitain formé des conseils municipaux d'arrondissement. Il est à noter que les compétences de la M.M. ont été récemment redéfinies, en matière de construction de logements (à caractère prétendument social), comme en matière de gestion du patrimoine foncier public.

Créées par une loi de janvier 1984, les municipalités d'arrondissements ont des compétences dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la police locale et pour l'octroi des « permis de construction ». En outre, elles sont tenues d'élaborer les « plans d'application » locaux du plan d'aménagement général de la M.M., sans pouvoir prendre d'initiative réelle. Les « municipalités locales » enfin, échelon intermédiaire entre les mairies de quartier et les municipalités d'arrondissement, sont davantage sous le contrôle de la préfecture.

À l'exception de quelques menues taxes, l'essentiel des moyens dont disposent les pouvoirs locaux procède de l'État central. À cet égard, la mise en place d'une fiscalité propre pour ces pouvoirs constitue une des revendications principales du patronat turc (incarné par l'organisation patronale dénommée TÜSIAD). Dans cet esprit d'ailleurs, un projet de réforme des « impôts locaux » qui va dans le sens d'une plus grande autonomisation financière, est à l'étude mais tarde à être adopté.

Compte tenu de l'architecture actuelle des pouvoirs, les conflits de compétence sont multiples. Notamment entre



le maire métropolitain et le conseil municipal métropolitain, qui ne sont pas élus de la même manière et entre lesquels deux types de légitimité s'affrontent. Les conflits sont également nombreux entre la mairie métropolitaine et les mairies d'arrondissement, à propos des «plans d'application», qui doivent être en conformité avec le « plan d'aménagement urbain» général élaboré à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, ou de la répartition des ressources financières. Des conflits existent, enfin, entre les municipalités d'arrondissement et les mairies de quartier, en fonction de la couleur politique de leurs représentants.

Un autre obstacle au bon fonctionnement de la gestion urbaine tient aux modifications incessantes des limites administratives (c'est-à-dire des aires de compétence de l'ensemble des acteurs ci-dessus énumérés). De fait, la forte croissance urbaine, génératrice de pressions spéculatives et d'ambitions politiques, entraîne de perpétuelles redéfinitions des limites des quartiers, des municipalités comme des arrondissements. Aucune politique suivie ne peut être conduite à ces échelons, dans ces conditions. Par exemple, les terrains non encore officiellement urbanisés à la périphérie des arrondissements d'Istanbul, relèvent de l'administration centrale, et non des pouvoirs locaux immédiatement concernés. Il en résulte que les territoires vécus et fonctionnels ne recoupent pas les divisions administratives, mal intégrées par la population urbaine, et toujours arbitraires et provisoires.

EAU ET ASSAINISSEMENT

Istanbul, aujourd'hui, s'étend, aujourd'hui, sur les rives du Bosphore sur une distance de près de 100 km. Ville à cheval sur deux continents, cette cité baigne dans l'eau et pourtant l'eau fut et est toujours un problème crucial pour ses habitants. Le quotidien des habitants d'Istanbul est haché par de multitudes de coupures d'eau. Coupures qui ont obligé les habitants à se munir de citernes et de compresseurs pour faire monter l'eau dans les étages pour les plus aisés.

Cette rareté de l'eau se manifeste, depuis toujours, par la floraison, en été, des porteurs d'eau.

L'eau du robinet ne se boit pas car les canalisations sont trop anciennes et contiennent des métaux lourds comme le plomb. Depuis les années 90, des stations services d'eau potable ont poussé à Istanbul comme des champignons. Et l'on va faire son plein d'eau, flanqué de

toutes sortes de récipients comme on va faire son plein d'essence, car l'eau est servie à la pompe à eau.

Le système d'assainissement et de traitement des eaux usées pose un problème aussi grave que celui de l'eau potable. Istanbul déverse chaque jour 2 millions de mètres cubes d'eaux usées. Une grande partie de ces eaux est emmenée loin d'Istanbul et rejetée dans une zone isolée de la Mer Noire. Le reste, qui était autrefois déversé dans la mer de Marmara, est déversé, depuis les années 90, dans les cours d'eau de la région d'Istanbul. Seul un tiers de ces eaux est traité avant d'être déversé dans les cours d'eau, dans les bassins de Tuzla, Ömerli et Ataköy.

Et le déversement irresponsable d'ordures et de déchets dans la mer et sur les rives du Bosphore transforme parfois ce site en dépotoir.

Le secteur de l'eau relève de plusieurs organismes (DSI, Iller Bank, SPO, Direction des Affaires Rurales, ministère de la Santé, ministère de l'Environnement) ainsi que des Municipalités. Il en résulte parfois des conflits et plus généralement une absence de coordination dans la conception des projets et leur réalisation.

Selon la loi relative au fonctionnement des Municipalités, la tarification de l'eau urbaine et des eaux usées est fixée par le Conseil Municipal. Elle se présente sous forme d'une facture globale qui se ventile pour les 2/3 en eau potable et pour 1/3 en eaux usées. Ce tarif, qui, pour la plupart des municipalités, ne tient pas compte de l'inflation, ne permet qu'un retour partiel sur investissements. Son réajustement est laissé à la convenance de chaque municipalité (ex : la ville d'Ankara réajuste tous les mois le tarif de l'eau conformément au taux d'inflation, la ville d'Istanbul se base sur la variation du dollar américain). Certaines municipalités collectent également un montant fixe pour la location des compteurs et l'entretien des réseaux. Le coût de l'eau potable et des eaux usées est plus cher pour les industriels. Trois niveaux de prix d'eaux usées sont appliqués, pour les industriels, selon qu'il s'agit d'eaux traitées en totalité, prétraitées ou non traitées. En ce qui concerne les Municipalités Métropolitaines, le niveau de facturation des eaux usées découlant d'activités industrielles, au sein du réseau public, est fonction du niveau de pollution et des conditions in situ.



TRANSPORTS PUBLICS

Depuis le début de l'exode rural (milieu des années 50), et a fortiori aujourd'hui, les politiques successives qui ont eu à gérer la vie stambouliote, n'ont jamais été capables de développer, à long terme, une politique efficace du transport en commun dans la ville.

Pour se déplacer à Istanbul aujourd'hui, les Stambouliotes disposent néanmoins d'un choix assez important de moyens qui sont, par ordre d'importance :

L'autobus. Près de 3 millions et demi de Stambouliotes en sont les usagers. Le système d'autobus est composé de deux types de parc : les autobus municipaux fonctionnent, comme dans les grandes métropoles du monde, par tickets papier, abonnements mensuels ou billets magnétiques rechargeables comme les cartes de téléphone. Les autobus sont vétustes, mais se rendent dans les périphéries éloignées du centre.

- Les minibus de transports des employés par leurs sociétés. Les grandes entreprises de la ville, devant l'inefficacité des transports en commun, organisent des systèmes de ramassage du personnel par quartier. À l'image des sociétés de transports scolaires, les petits autobus loués arborent des pancartes avec le nom des compagnies. Ce système de déplacement transporte aujourd'hui plus d'un million et demi de personnes par jour, mais trouve ses limites dans son manque de souplesse ; il n'existe qu'un aller-retour par jour, contraignant les employés qui en bénéficient, à s'astreindre à des horaires réguliers.
- Les trains de banlieue. Vétustes mais efficaces, ils amènent et emportent du centre d'Istanbul vers la périphérie plus de 100 000 personnes par jour.
- Le métro. Il existe actuellement deux lignes de métro à Istanbul qui transportent 120 000 personnes. Ces lignes ne sont pas transcontinentales (rive européenne - rive asiatique), ni même trans-Corne d'Or, ce qui explique en partie le chiffre restreint de passagers transportés.
- Le tramway. La construction du tramway entre Eminönü et Zeytinburnu s'est avérée être un véritable succès, et le prolongement de la ligne est prévu pour l'horizon 2000 vers l'aéroport. 100 000 personnes en bénéficient quotidiennement. Par ailleurs, depuis 4 ans, on a remis en fonction le vieux tram des années 30 sur la rue commerçante d'Istiklâl Caddesi.
- Le bateau. Utilisé majoritairement pour passer d'une rive à l'autre de la ville, mais également pour longer les côtes, le bateau doit se frayer un chemin entre

les centaines d'embarcations et les super pétroliers qui jonchent le Bosphore. Les transports maritimes sont inopérants dans des conditions météorologiques difficiles et de nuit.

- Le dolmus et les minibus. Littéralement « qui ne part que lorsqu'il est plein », le dolmus n'est rien d'autre qu'un taxi collectif, qui rejoint les places et quartiers stratégiques d'Istanbul. Pour un coût relativement modeste, les dolmus assurent le transport quotidien de plus de 50 000 personnes. Mais comme les voitures, bus et minibus, les dolmus sont largement tributaires des transports routiers et de la circulation urbaine.

Les autorités municipales d'Istanbul ont décidé, dans le plan d'aménagement de la ville pour le XXI^{ème} siècle, de privilégier le transport en commun par rail, et ce pour de multiples raisons:

1. Endiguer le fléau automobile s'avère une tâche irréalisable dans un laps de temps raisonnable, et le rail devrait assurer, dans la mesure où il est souterrain ou en surface sur des espaces réservés, une rapidité et une ponctualité du déplacement.
2. Le rail, qu'il soit métro ou tramway, devrait faire diminuer les nuisances sonores des grands axes routiers de la ville, qui ont été, depuis 10 ans, investis par des bureaux en remplacement des habitations, les occupants ayant préféré fuir le bruit infernal des moteurs et des klaxons urbains.
3. Le développement du réseau ferré devrait contribuer à abaisser l'indice de pollution, qui est à Istanbul, l'un des plus élevés du monde. Les causes en sont multiples : chauffage au charbon, au bois, et manque de contrôle anti-pollution des véhicules, qui sont, dans bien des cas, des cheminées roulantes.
4. Une nouvelle ligne de métro sera opérationnelle entre Levent et Taksim, sur une distance de 8 km, ce qui devrait désengorger l'avenue qui mène de la place Taksim à Mecediyeköy, quartier d'affaires et de bureaux.



LOGEMENT SOCIAL

Les efforts en matière de logement ont été dépassés par la croissance urbaine démesurée qu'a vécue Istanbul depuis le milieu du XXI^{ème} siècle. Les programmes d'aide au logement qui ont été mis en place à cette époque étaient trop sélectifs et entraînaient l'exclusion des groupes sociaux les plus démunis. Les programmes de politiques publiques se sont donc surtout reposés sur le secteur privé et le crédit. Mais le secteur privé n'investit exclusivement que dans des logements de luxe - plus rentables - et ne se diversifie que marginalement vers des logements accessibles à une population plus modeste. Par ailleurs, il n'existe pas, en Turquie, de système de logements sociaux.

La majorité de la population n'ayant plus accès au crédit bancaire classique, le gouvernement a mis en place un organisme financier spécialisé, la Housing Development Administration qui distribue des prêts à un taux bonifié. Un million de logements a pu être acquis par son intermédiaire depuis sa création, en 1984.

Mais l'un des problèmes les plus importants découlant de l'urbanisation rapide du pays est celui de fournir des logements adéquats aux migrants des zones rurales. L'exode rural amène chaque année 500 000 nouveaux habitants vers la ville. Tous les ans, près de 1000 nouvelles rues sont créées et des quartiers surgissent d'est en ouest. Du fait de l'absence de système de logements sociaux en Turquie, cette population migrante s'est progressivement installée en périphérie de la ville dans des logements de fortune où ils s'entassent dans l'espoir de trouver un travail. Ces bidonvilles ou « gecekondus » sont apparus, au cours des années 50, avec les premières occupations massives illégales de terrains publics ou privés à proximité des zones industrielles. Au départ solutions individuelles en l'absence de logements accessibles aux ménages aux faibles revenus, ces invasions ont évolué vers un marché de terrains et de matériaux de constructions.

Peu à peu, les immeubles en hauteur ont remplacé les maisons basses, donnant pour un temps un paysage urbain très hétéroclite. Le souci de valoriser au maximum l'espace disponible conduit à construire de façon très dense, en laissant des intervalles très étroits entre les immeubles, créant parfois des conditions de promiscuité peu en harmonie avec les principes de l'habitat traditionnel.

Ainsi, les quartiers les plus anciens de gecekondus ont aujourd'hui évolué vers des ensembles densément urbanisés totalement intégrés au reste de la ville. Cependant, ces quartiers bâtis n'ont aucune reconnaissance administrative et il n'en existe pas de carte officielle. On estime aujourd'hui qu'entre 2 et 4 millions de Stambouliotes

vivent en gecekondus. Et leur nombre serait en augmentation de plus de 10% par an.

La genèse de ces habitations illégales reproduit un schéma relativement constant. Les migrants sont tout d'abord logés chez des parents en quartiers périphériques auto construits ou louent des hébergements en centre-ville. Plus tard, ils choisissent un site définitif d'auto-construction lié à la proximité du lieu de travail ou à la présence de parents ou de personnes de leur communauté d'origine, mais aussi lié à l'existence d'un « marché immobilier de l'auto-construction ».

Ce marché immobilier plutôt « mafieux » est composé de personnes servant d'écran à de grandes entreprises, hommes politiques ou encore businessmen. Ces personnes choisissent des terrains selon la présence d'infrastructure routière, la proximité d'un centre-ville, et les vendent sous forme de lots ruraux (sans aucun droit) en copropriété aux candidats à l'auto construction. Pour trouver ces candidats, les « personnes écrans » se servent de leurs réseaux de compatriotes.

Les migrants se regroupent donc indirectement par grappes d'origine commune. Ces hommes fondateurs règlent les conflits entre acquéreurs, et évitent les doubles ventes pour instaurer un climat de confiance (et pour s'assurer la venue de nouveaux compatriotes). Ils sont également intermédiaires entre les acquéreurs et les autorités et peuvent même se transformer en leaders politiques pour la légalisation des quartiers.

Une fois légalisée, la valeur des terrains augmente et, avec le droit de construire, la hauteur des habitats augmente également (on parle alors d'apartkondus) dans un objectif de recherche de plus-value. La surface utile d'un gecekondus est estimée à 25-30 m², l'habitat est constitué de deux chambres sans cuisine ni salle de bain (à la manière des maisons rurales traditionnelles turques, lesquelles ont par contre une surface utile moyenne de 50-60 m²).

L'accès à ces « bidonvilles » s'établit de la façon suivante: la route principale se détache des voies desservant différentes parties du quartier, supportant elles-mêmes des voies supplémentaires. On peut dire que les voies « s'organisent » en un système arborescent. À ce système s'ajoutent les dizaines de chemins de traverse tracés par les passages et desservant l'intérieur des « îlots ». Une faible partie de la voirie possède un revêtement. La plupart sont des routes de terre, poussiéreuses en temps sec, et boueuses par temps humide. De nombreuses maisons ne sont pas desservies par de telles voies et ne sont accessibles qu'à pied.

Cependant, les quartiers sont desservis par quelques lignes de bus généralement situés du côté des zones



industrielles. Ils sont ainsi reliés au centre-ville d'Istanbul et aux agglomérations proches. L'éclairage public est inexistant. Il est essentiellement fourni par les habitants.

Les maisons et immeubles des *gecekondu* et plus spécifiquement d'Ayazma ne sont pas desservis en eau courante. Deux fontaines alimentent le quartier en eau potable. En revanche, l'eau potable est distribuée gratuitement deux fois par mois par les camions citernes de l'Administration des Eaux et des Canalisations d'Istanbul (ISKI). L'évacuation eaux usées se fait directement dans la nature ou par fosses septiques. De nombreux espaces sont investis de déchets ménagers.

Le manque d'infrastructures et l'état sanitaire de ces quartiers traduisent un constat alarmant. Paradoxalement, l'activité commerciale s'y développe très vigoureusement. Les avenues sont bordées par des rangées continues de magasins, avec même quelques petites galeries commerçantes.

LUTTE CONTRE LES RISQUES MAJEURS

Istanbul est situé dans une région d'Europe particulièrement exposée aux risques sismiques. Le dernier gros tremblement de terre enregistré à Bucarest, en 1977, avait fait 1 650 morts et environ 10 000 blessés. En 1963, celui de Skopje avait fait 1 066 morts et détruit une grande partie de la ville.

En 1999, deux séismes en Turquie ont fait près de 20 000 morts et coûté au pays un dixième de son produit intérieur brut. Les scientifiques estiment à 60-70% le risque qu'Istanbul soit frappé par un tremblement de terre majeur dans les 30 prochaines années. Avec une population nettement supérieure à dix millions d'habitants, un tel événement pourrait être catastrophique, jusqu'à 30% des quelque 900 000 bâtiments de la ville risquant de s'effondrer entièrement.

Des dispositions légales très strictes existent en matière de prévention mais qui ne sont pas appliquées.

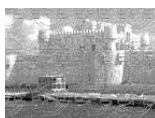
En Turquie, l'assurance habitation est obligatoire depuis 1992, mais elle ne s'applique qu'aux nouveaux propriétaires. Un projet de loi gouvernemental qui visait à rendre les entrepreneurs responsables de la qualité des constructions a été rejeté par la Cour Suprême. Par ailleurs, architectes et ingénieurs peuvent exercer leur profession sans posséder la moindre notion de construction antisismique.

Des solutions existent pourtant, mais se heurtent à

des problèmes financiers qui ont fait reculer tous les gouvernements. S'agissant des bâtiments existants et vulnérables, la meilleure formule consisterait à renforcer les structures porteuses de manière à les rendre résistantes aux séismes. Mais, étant donné le coût prohibitif de telles interventions, il n'y a guère de chances que la totalité des immeubles d'Istanbul puissent en bénéficier. À défaut, on pourrait imaginer de consolider au moins les bâtiments vitaux en cas de catastrophe (écoles et hôpitaux, notamment). La simple évaluation des besoins dans ce domaine coûterait environ 3 dollars par mètre carré.

La mise en conformité des immeubles en copropriété est beaucoup plus compliquée. Il faut, tout d'abord, obtenir l'accord de la totalité des copropriétaires. Et, même si cette unanimité est acquise, il est difficile de réunir les financements et d'assurer le relogement provisoire des occupants pendant la durée des travaux. La durée de vie moyenne des constructions en Turquie étant de 50 ans, une solution plus radicale consisterait à éliminer systématiquement les habitations non conformes aux normes une fois ce délai échu.

On observe néanmoins quelques signes encourageants dans ce domaine. De nouveaux centres de gestion des crises ont été établis en Turquie. Les nouveaux plans d'Istanbul signalent des itinéraires de dérivation pour les véhicules d'urgence, des espaces pouvant accueillir jusqu'à un million de tentes et même des lieux de sépulture d'urgence. Des plans de préparation aux catastrophes ont été dressés -, mais un récent exercice de simulation a effrayé tous les participants.



Tel-Aviv

PRÉSENTATION DE LA VILLE

Au début du XXe siècle, Tel-Aviv était une banlieue verte, satellite de la ville voisine. Elle s'est épanouie rapidement en une grande ville florissante au rythme des arrivées des vagues d'immigrants juifs qui fuyaient l'antisémitisme d'Europe, d'abord de Russie, puis de Pologne et de l'Allemagne nazie. Dans les années 1930, Tel-Aviv, devenue une grande ville juive, faisait concurrence à Jérusalem. Alors que cette dernière symbolisait l'histoire juive dans tout son éclat, Tel-Aviv représentait la promesse d'un avenir de prospérité.

Dans les années 1950, Tel-Aviv rejoignit Jaffa, l'ancienne ville portuaire située au sud, par laquelle le roi Salomon importait des cèdres du Liban pour construire le Temple et d'où le prophète Jonas embarqua pour son funeste voyage. Aujourd'hui, avec près de 400 000 habitants, Tel-Aviv Jaffa n'est que le noyau d'une vaste conurbation de plus de 2,5 millions d'habitants, s'étendant sur 14 km le long de la côte méditerranéenne de Richon LeZion au sud à Herzlia et Kfar Saba au nord.

C'est à Tel-Aviv que se situent l'immense majorité des ambassades des pays étrangers, Jérusalem n'étant pas reconnue internationalement comme capitale du pays. La ville blanche de Tel-Aviv est inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

C'est, aujourd'hui, une ville entreprenante où les tours commerciales sont de plus en plus nombreuses. La ville s'enorgueillit également de sa culture : elle possède des orchestres parmi les meilleurs du monde, des troupes de danse, un opéra, un théâtre ainsi que des musées et des galeries d'art. Tel-Aviv attire, pour cette raison, chaque année des centaines de milliers de touristes, mais elle s'est dernièrement taillée une réputation pour ses industries de pointe. Les grandes sociétés de capital-risque et les infrastructures financières ainsi que les sièges sociaux des principales entreprises de technologie de pointe sont localisés principalement dans la région de Tel-Aviv.

Le magazine Newsweek a récemment classé Tel-Aviv Yafo parmi les dix premières villes aux technologies de pointe du monde. Newsweek a également cité Tel-Aviv comme l'une des dix premières villes du monde vers lesquelles les jeunes émigrent. Le modèle new-yorkais est présent dans tous les esprits. En particulier ceux qui sont aux commandes du plan stratégique dont les travaux ont démarré en 2002 et qui vise à faire de Tel-Aviv la « Big Apple » du Moyen-

Orient. À preuve le modèle proposé d'un urbanisme vertical qui permettrait de dégager une ligne d'horizon faite de silhouettes de gratte-ciels semblables à celles qui se dessinent lorsque l'on approche de la grande ville américaine.

Cette ambition doit être cependant tempérée par les nombreux problèmes que rencontre la ville dont certains sont liés à la crise économique que connaît le pays depuis plusieurs années et d'autres plus spécifiques à la ville elle-même.

ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

La décentralisation en Israël date de 1971, année qui marque la promulgation de la loi relative au conseil municipal qui régit les collectivités locales israéliennes et définit leurs compétences et les modalités d'élections. C'est à la fin des années 70 que les premières élections locales se sont déroulées ; elles confèrent un mandat de 5 ans aux maires et présidents des « local councils » et « regional councils ». Ces trois entités locales ne représentent qu'un seul niveau de collectivités locales dont les compétences sont identiques et portent sur les services publics de proximité : développement urbain, eau, environnement, sécurité, éducation.

Tel-Aviv est administrée par un conseil municipal élu à la proportionnelle et qui élit en son sein un Maire choisi en fonction des rapports de force politiques qui se dégagent du processus électif. La ville dispose, en principe de pouvoirs étendus en particulier sur les services publics urbains. Mais comme c'est souvent le cas en Israël, ces pouvoirs sont souvent interprétés de façon restrictive par le gouvernement central.

Des coopérations existent déjà avec les autres communes de l'aire métropolitaine en particulier dans le domaine éducatif ou celui de l'assainissement.

La ville, qui dispose déjà de pouvoirs étendus, souhaite obtenir une plus grande autonomie dans la gestion municipale, et en particulier une plus grande autonomie financière en matière de fiscalité locale, d'endettement ou



de participation de la ville à des opérations de privatisation de certains services publics sous forme de BOT⁶. Elle souhaite également une plus grande liberté d'action en matière d'environnement, d'infrastructure et de transport.

À l'inverse, la création d'une entité administrative et politique englobant l'ensemble des communes de l'aire métropolitaine de Tel-Aviv ne semble pas être à l'ordre du jour. La ville souhaite, par contre, le renforcement de la coopération avec les communes environnantes en matière économique et environnementale. Elle propose également d'engager des discussions sur la création d'une autorité unique en matière de transport (Metropolitan Transport Authority).

EAU ET ASSAINISSEMENT

Israël est confronté, comme ses voisins, à un problème crucial de manque d'eau et de détérioration de la qualité des ressources. Leur utilisation maximale et l'augmentation prévisible à long terme des besoins ont conduit le gouvernement central à multiplier les initiatives visant un accroissement rapide des ressources disponibles.

Les sources d'eau en Israël sont limitées tant par le climat du pays que par sa géographie et son hydrologie. D'autres facteurs tels que le faible relief et la rareté des réservoirs naturels contribuent à accentuer la complexité de l'approvisionnement en eau. Les deux tiers du potentiel annuel en eau potable proviennent de trois principaux réservoirs :

- le lac de Tibériade, seule réserve en surface (1/4 des ressources),
- et les deux principales nappes phréatiques, la nappe côtière qui s'étend sur 120 kilomètres, du Carmel jusqu'à la bande de Gaza et la nappe montagneuse qui se situe à l'est de la plaine côtière
- et s'étend des Monts Carmel au sud de Beersheva (1/5 des ressources chacune).

Les sources naturelles, spécialement dans le nord du pays, sont la troisième ressource principale d'eau potable.

Les ressources naturelles sont de 1 750 millions m³ en moyenne par an, auxquels s'ajoute le recyclage des eaux usées (environ 300 millions m³), et le traitement des eaux de pluies et saumâtres (environ 150 millions m³). Elle est juste suffisante pour satisfaire une demande estimée à 2 000 millions de m³. Et la consommation devrait continuer d'augmenter en raison de l'arrivée massive de nouveaux immigrants, de la croissance naturelle de la population et de l'accroissement du niveau de vie.

Les niveaux des eaux de toutes les ressources d'eau douce du pays sont très souvent bien en dessous des « lignes rouges ». Ces limites, fixées par le Commissariat à l'eau, déterminent les niveaux minima en dessous desquels il existe un risque de forte détérioration. Cependant, la pluviométrie atypique des hivers 2002 et 2003 a eu un impact positif sur ces limites. Ainsi, les « lignes rouges » du lac Kinneret ont été rehaussées de 11 centimètres.

Les nappes phréatiques trop peu renouvelées sont menacées. La proximité de l'aquifère côtier des zones les plus peuplées en fait la nappe la plus exploitée mais aussi la plus polluée. La pollution de l'eau est notamment très importante dans la région de Dan (zone métropolitaine de Tel-Aviv), qui se fournit essentiellement dans cette nappe. Outre le taux de salinité important, les principaux polluants sont les nitrates, divers micro-organismes, les détergents, et le chrome. Par ailleurs, les plus grands dangers pour la nappe intérieure sont l'augmentation de la salinité due à la surexploitation et l'absence de traitement des déchets.

Sous le contrôle des ministères compétents, la municipalité de Tel-Aviv est responsable du traitement et de la distribution de l'eau à l'intérieur de la ville, ainsi que de l'évacuation et du traitement des eaux usées. La municipalité peut également recourir à des sociétés privées pour le traitement de l'eau. La région (« district ») facilite simplement la coordination administrative entre les deux échelons précédents, mais les municipalités se regroupent de plus en plus en « association de villes » afin de coordonner leurs efforts.

L'eau de Tel-Aviv provient de la Conduite nationale, qui puise l'eau potable dans le lac de Tibériade, au lieu dit « Site Sapir ». L'eau parcourt alors environ 120 kilomètres jusqu'à Tel-Aviv. La production d'eau potable, sa distribution et le traitement des eaux usées sont confiés à l'entreprise nationale Mekorot.

La réforme dans le secteur de l'eau a conduit à une réorganisation importante de l'entreprise en 2004. Une nouvelle société holding a été créée : Mekorot Holding, entièrement contrôlée par l'Etat. Cette holding gère trois filiales, Mekorot Water Supply en charge du conduit national d'eau, Mekorot Water Solution qui assure le développement des projets, notamment le dessalement de l'eau, l'irrigation et le traitement des eaux polluées, et Mekorot Assets qui est en charge de la gestion des actifs de l'entreprise.

Mekorot assure 65% de la production et du transport de l'eau en Israël, le reste l'étant par des collectivités agricoles et certaines municipalités. Elle a construit la Conduite Nationale d'Eau, l'un des plus importants projets d'infrastructure en Israël (130 km de canalisations, tunnels et réservoirs) qui permet de conduire l'eau du lac de

⁶ Build-Operate-Transfer.



Tibériade, vers le Centre et le Sud. Sa capacité moyenne est de 400 millions de m³ par an. Mekorot surveille la qualité de l'eau et traite les eaux usées en dehors des villes.

Malheureusement le manque d'eau affecte l'agriculture et l'industrie, et trouver des solutions reste une priorité majeure. De nombreux projets ont été étudiés pour résoudre le problème. Un projet suggérait par exemple d'importer de l'eau de Turquie, qui en a en abondance, mais il n'a pas abouti.

Les solutions qui sont actuellement mises en œuvre sont le recyclage des eaux usées et la désalinisation de l'eau de mer.

À Tel-Aviv, la pénurie en eau est particulièrement ressentie. C'est aussi l'une des régions où la réutilisation agricole des effluents urbains est la plus pratiquée. Environ 20% des eaux usées de Tel-Aviv et des municipalités voisines sont infiltrées et rechargent les nappes souterraines. La réglementation y est très stricte et inspirée du modèle californien. Ce projet concerne 1,3 million de personnes. La méthode de recharge des eaux souterraines, développée et pratiquée avec succès dans le projet est apparentée à un traitement par infiltration dans le sol qui permet une purification de l'eau et conduit à un stockage saisonnier et pluriannuel. Les principaux procédés de purification qui ont lieu dans le système d'infiltration sont : la filtration lente sur sable, l'absorption, l'échange d'ions, la dégradation biologique, la précipitation chimique, la nitrification, la dénitrification et la désinfection. L'excellente qualité de l'eau traitée obtenue convient à de nombreux usages tels que l'irrigation agricole de produits consommés crus, les utilisations industrielles, ou encore les utilisations municipales (alimentation des chasses d'eau, arrosage des pelouses).

Actuellement, 70% du volume total des eaux usagées produites en Israël (400 millions de m³) sont traités. La plupart des habitants de Tel-Aviv sont connectés à un réseau d'assainissement. Mais celui-ci est ancien et demande à être rénové.

La principale station d'épuration de Tel-Aviv est située à Shifdan. Mais cette station, qui traite également l'ensemble des eaux usées de la région de Dan (incluant Tel-Aviv) a, pendant 20 ans, déversé près de 15 000 m³ de résidus organiques et toxiques par jour dans la Méditerranée. Et ceci en dépit des engagements pris au plan international (Convention de Barcelone). Cette pratique a été interdite par le Ministère de l'Environnement fin 2004. L'orientation actuelle est de mettre en œuvre les techniques de séparation et de compostage qui sont appliquées dans d'autres grandes villes israéliennes.

Les contrôles effectués par le ministère de la Santé sur

des plages révèlent régulièrement des quantités quatre fois plus élevées que la norme permise de bacilles coliformes, premier polluant organique de l'eau. Et de nombreuses industries particulièrement polluantes continuent de déverser leurs déchets chimiques dans la mer.

Le distributeur d'eau israélien Mekorot a prévu d'investir 600 millions de dollars entre 2003 et 2005. 40% de cet investissement concernera l'assainissement d'eau dans l'agglomération de Tel-Aviv. Les 60% restants concerneront le raccordement de 5 usines de désalinisation au réseau d'eau, la construction de nouveaux réservoirs et l'installation de pompes.

En Israël, la politique de gestion de l'eau est conduite au niveau national, même s'il incombe aux municipalités d'en assurer la distribution.

Le programme national, initialement prévu pour surmonter en 10 ans l'insuffisance à venir des ressources, ainsi que pour renflouer les aquifères surexploités, a été repensé pour privilégier dans l'immédiat, de grandes unités de dessalement. Le gouvernement israélien a décidé la mise en place de 2 usines de dessalement d'eau de mer, l'une à Ashkelon (capacité 120 millions m³) la seconde à Hadera (capacité 100 millions m³), en faisant appel notamment à l'investissement privé.

En 2002, Veolia Water et ses 2 partenaires israéliens, Israël Desalination Engineering et Dankner, ont remporté le contrat BOT de l'usine de dessalement d'Ashkelon, situé au sud de Tel-Aviv. Avec une capacité de 320 000 m³ par jour, cette usine est l'une des références les plus importantes au monde dans le domaine du dessalement d'eau de mer par osmose inverse. Le contrat, d'une durée de 25 ans, porte sur le financement, la construction et l'exploitation de l'usine. L'usine sera livrée fin 2005 en deux tranches successives d'une capacité de 50 millions de m³ chacune. L'eau de mer alimentant l'usine sera fournie par des canalisations posées en fond de mer. Ce sont 1,4 million d'habitants qui seront desservis.

Le contrat prévoit d'importantes économies d'échelle grâce à une meilleure maîtrise du coût de production de l'eau par dessalement, via le process d'osmose inverse développé par Veolia Water.

L'investissement est d'environ 110 millions d'euros et l'ensemble représente un chiffre d'affaires de 800 millions d'euros sur 25 ans. L'eau produite, selon les prévisions établies, coûtera quelque 0,52 dollar le mètre³, soit à peine plus cher que le prix habituel, qui est actuellement d'environ 0,45 dollar le mètre³.

Une fois l'usine achevée, la production couvrira environ 14% des besoins en eau israéliens. Plusieurs appels d'offres devraient être lancés pour développer des capacités de



production de dessalement d'eau de mer et de traitement de l'eau saumâtre encore plus importantes.

D'autres opportunités de développement de la ressource continueront également d'être exploitées comme le traitement des eaux polluées des nappes phréatiques, la réhabilitation des puits pollués, le traitement des effluents de même que l'assainissement des canalisations et la centralisation des réseaux d'égouts.

On comprend également que dans la situation politique que connaît Israël, la question de l'eau rejoint les questions de sécurité nationale.

À titre d'exemple Tel-Aviv a connu une grave menace en 2001 où une pollution à l'ammoniaque d'origine suspecte a conduit à l'interdiction totale de consommer l'eau sous quelque forme que ce soit. Cette pollution, dont on ne sait toujours pas aujourd'hui si elle est d'origine criminelle ou accidentelle, a été rendue possible par les branchements illégaux qui sont légions sur l'ensemble du réseau de distribution. Aujourd'hui des mesures sont prises pour sécuriser un réseau qui pourrait être une cible potentielle d'attaque terroriste envers les populations israéliennes. Cette situation explique donc également les difficultés de trouver des informations précises sur l'organisation du système d'approvisionnement en eau de la capitale d'Israël.

COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS

La production de déchets à Tel-Aviv est l'une des plus élevées du pays. La moyenne israélienne est de

1,6 kg de déchets par jour et par personne, mais dans la ville de Savion proche de Tel-Aviv, il est produit près de 4,6 kg par personne et par jour. À Tel-Aviv, même si la production de déchets est passée de 3,27 Kg à 2,75 Kg, on est encore bien au-dessus des moyennes nationales.

Jusqu'en 1998, les déchets de Tel-Aviv étaient déposés dans la déchetterie d'Hiriya à l'est de la ville, dans un espace ouvert à la confluence de la rivière Shappirimm (vers le sud) et de la rivière Ayalon (vers le nord). Cette déchetterie a été utilisée comme dépôt des déchets solides municipaux par l'agglomération de Tel-Aviv pendant quatre décennies, jusqu'à former une montagne de déchets industriels et de déchets de matériaux de constructions.

La montagne s'est élevée dans des proportions impressionnantes couvrant de nombreux hectares et atteignant une hauteur de 60 m surplombant ainsi les paysages agricoles alentours.

La décharge fut finalement fermée, durant l'année 1998, suite aux années de pression de l'opinion publique, à cause des oiseaux qui utilisaient l'endroit pour nicher et se reproduire, et causaient des dangers pour les avions désireux de se poser à l'aéroport de Ben-Gurion, dont les pistes se situent dans l'axe de la décharge.

La fermeture de ce site jusqu'alors très exploitée par l'agglomération de Tel-Aviv a posé un certain nombre de problèmes dans la gestion du stockage des déchets solides municipaux.

Aujourd'hui, le site d'Hiriya, l'un des dix sites contrôlés, n'est plus utilisé que comme station de transfert des déchets en partance pour Ganey Hadas, dans le sud du pays. Un projet a été envisagé visant à « exporter » les déchets domestiques accumulés aux portes de Tel-Aviv en Cisjordanie (voir encadré).

Le caractère exigu du territoire israélien a conduit le gouvernement à encourager le recyclage et l'élimination des décharges qui, même contrôlées, créent de multiples nuisances pour l'environnement. Plus de 20% des déchets sont actuellement recyclés. Le gouvernement encourage également le développement de nouvelles technologies pour un traitement écologique des déchets.

Le projet ORMA financé par l'UE s'est concentré sur l'application des principes du parc éco-industriel (EIP - Eco Industrial Park) dans le contexte des zones rurales à faible activité industrielle. L'un des principaux aspects du projet était la gestion des déchets et le cycle des déchets en général. Le but était de parvenir à une méthode écologique de gestion des déchets, susceptible en outre de générer des sous-produits intéressants. Un procédé a été développé qui repose sur une série d'étapes de séparation et de filtration, en plus d'utiliser les propriétés de biodégradation de l'eau. Cette technologie permet de transformer les matériaux de rebut en matériaux recyclables (le plastique et le verre, par exemple), en énergie dérivée du biogaz, en gaz naturel et en engrais.



Projet de transfert des déchets de Tel-Aviv en Cisjordanie

Un article du quotidien israélien Haaretz, daté d'avril 2005, fait état d'un projet des sociétés israéliennes de traitement des déchets visant à « exporter » les déchets domestiques de Tel-Aviv en Cisjordanie. Ces déchets, qui constituent une montagne aussi « artificielle qu'inesthétique » aux portes de Tel-Aviv, pourraient servir à boucher les carrières de pierre creusées par Israël dans les territoires occupés. Le plan élaboré par des compagnies privées viserait à déposer les ordures dans une carrière à proximité de Naplouse.

Toujours d'après ce quotidien, ce projet violerait les traités internationaux interdisant que la puissance occupante fasse une quelconque utilisation d'un territoire occupé, sauf si cette utilisation bénéficie à la population locale. Les experts en pollution craignent que les déchets accumulés ne menacent les sources d'eau potable en Palestine. Haaretz a appris que, bien que le ministre de l'Environnement n'ait pas encore approuvé le projet de dépôt, et bien que l'administration civile ait donné l'ordre de stopper les travaux, les bulldozers étaient toujours en train de travailler sur le site.

TRANSPORTS PUBLICS

L'un des plus gros problèmes auxquels les habitants de Tel-Aviv doivent faire face est celui du transport. La forte concentration des activités au centre de la ville crée des problèmes permanents de congestion du trafic, avec son cortège de problèmes liés à la pollution de l'air et du bruit. Ce problème n'est pas propre à Tel-Aviv et affecte également les autres grandes villes du pays, dont Jérusalem.

Le gouvernement israélien et les municipalités concernées se sont lancés dans les projets de transport en site propre réalisés en BOT. Le type de contrat qui est proposé aux concessionnaires privés élimine le risque lié à la demande, l'enchère ne portant pas sur le péage. En fait l'autorité concédante choisit un plafond de péage. L'entreprise moins disante, la gagnante de l'enchère, est celle qui demande la valeur actualisée des péages la plus faible. Et il est prévu que la concession s'arrête lorsque cette valeur est atteinte. La durée de la concession s'ajuste donc à la réalisation des péages.

Le projet tramway de Tel-Aviv, autrement dit Red Line, est constitué de deux lignes de 22 et 24 km, avec 8 km de

tunnels, dans l'agglomération du grand Tel-Aviv, de Petah Tikvah à Bat Yam en passant par le quartier des affaires de Tel-Aviv. Seule la première ligne est actuellement envisagée. Le projet est évalué à 1,2 MUS\$ et les travaux pourraient débuter en 2006 pour une mise en service programmée en 2009.

Ce projet est d'autant plus attendu par la population que la pollution de l'air atteint des niveaux très élevés du fait du développement rapide du trafic automobile. En décembre 2000, le niveau de pollution à Tel-Aviv était tellement élevé que les instruments de mesure n'ont pas pu enregistrer les informations. Ce problème n'est pas propre à Tel-Aviv ; il touche l'ensemble des villes israéliennes. Ainsi, la pollution de l'air a atteint un tel niveau à Jérusalem qu'il est prévu qu'en 2010 elle atteindra, si elle n'est pas enravée, les niveaux enregistrés actuellement à Mexico.

LOGEMENT SOCIAL

La Ville de Tel-Aviv est une ville moderne, qui attire chaque jour de nouveaux arrivants. Cette cité en plein développement est cependant marquée et confrontée à de grandes disparités spatiales dues aux écarts de niveaux de vie entre certains habitants.

Dans le nord de la ville, des gratte-ciels somptueux hébergent les populations aisées alors que les quartiers du sud abritent les classes moyennes et les bas revenus.

Cependant, s'il n'existe pas vraiment de modèle de bidonville classique à Tel-Aviv, on observe un phénomène de squat contestataire dû à la précarisation des emplois et à la situation économique.

En effet, beaucoup de chômeurs se rassemblent dans des quartiers riches et montent des campings a fin de protester.

Un camping des chômeurs et des sans-logis s'est installé en 2002 dans l'un des quartiers les plus riches de la métropole : sur Kikar Medina (place de l'Etat), rebaptisée Kikar Halehem (place du pain). Ce campement a tenu un an avant d'être évacué récemment, en pleine nuit.

Autre exemple de précarité, le cas de Lod située à quelques kilomètres de Tel-Aviv, qui compte 74 000 habitants, dont un quart sont les descendants des Arabes demeurés sur place en 1948 lors de la création d'Israël, ou des Bédouins chassés de leurs terres au sud du pays. Un mur de béton de 4 m de haut sépare Lod de la ville. Comme pour les cinq autres villes « mixtes » du pays, l'intention est de limiter le trafic de drogue, de séparer physiquement les Arabes des juifs de la ville.



UN AUTRE MUR CONSTRUIT AU CŒUR DE LA VILLE MIXTE DE LOD, EN BANLIEUE DE TEL-AVIV, A FAIT DU QUARTIER ARABE UN GHETTO

La ville de Lod est l'une des plus pauvres du pays. La municipalité affiche un déficit de 40 millions d'euros. Un sondage récent montrait que 60 % des habitants juifs de la ville se disaient prêts à quitter Lod s'ils en avaient les moyens. La population juive, composée pour une bonne part d'immigrants russes et éthiopiens, subit de plein fouet la crise économique de ces dernières années. Par ricochet, la population arabe, traditionnellement plus démunie, se paupérise. Répartis dans cinq quartiers, dont la « vieille ville », démantibulée dans les années 1970 et 1980 par une politique d'urbanisation sauvage, les Arabes de Lod ressentent, davantage encore que les Arabes israéliens des autres villes mixtes, une discrimination soulignée par toutes les statistiques.

Ce phénomène de ghettoïsation s'est renforcé, il y a quelques mois, avec le chantier du « mur de Lod » et s'est accéléré en mai, lorsque sont apparus, à l'entrée et à la sortie du quartier stigmatisé de Shanir, deux check-points. Depuis lors, trois policiers installés derrière une table sous un parasol surveillent 24 heures sur 24 les allées et venues des habitants. Ils contrôlent les papiers d'identité, exigent des automobilistes les raisons de leur visite sur place et relèvent le numéro d'immatriculation du véhicule. On est loin de la sophistication de la « clôture de sécurité » qui barre le passage entre Israël et la Cisjordanie, mais l'impression de quitter un monde pour un autre est la même.

Car Shanir a beau abriter quelque 3 000 citoyens israéliens, l'endroit s'apparente davantage à une « réserve » qu'à un véritable quartier. Ici, depuis des années, les constructions ont poussé en toute illégalité, faute de terrains disponibles pour les Arabes. Régulièrement, des destructions sont ordonnées; en 2003, quinze maisons ont été rasées.

Les services municipaux n'y procurent ni ramassage des ordures ni transports publics. À tous les coins de rue, des tas d'immondices brûlent à petit feu. Les habitants ont payé de leurs deniers l'asphalte de la seule route carrossable du quartier. Un labyrinthe de fils électriques apporte le courant d'on ne sait où. Des associations ont dû remuer ciel et terre pour que le chemin de terre, qui mène à l'unique crèche du quartier, soit recouvert de cailloux.

Officiellement, le dispositif policier a été mis en place autour de ce quartier délabré pour lutter contre le

trafic de drogue, principale source de revenus pour nombre de jeunes au chômage. « Comme dans tous les quartiers défavorisés du monde, le trafic de drogue a fait florès ici », reconnaît Maha Al-Nakib. Pour appuyer ses dires, la jeune travailleuse sociale montre des flèches peintes en rouge et en vert sur les murs de Shanir : les « planques » des trafiquants. « Depuis l'installation des check-points, les vendeurs se sont installés dans un autre endroit de la ville, mais les problèmes demeurent. Ces quartiers ont besoin d'une vraie politique sociale; au lieu de cela, il leur manque des centres sociaux, des crèches, des écoles et des places dans l'unique lycée arabe de la ville ». Il y a un an, une école a quand même été inaugurée dans l'un des quartiers arabes voisins de Shanir; un poste de police s'est installé dans les locaux initialement prévus pour la bibliothèque. Sollicité, le maire (Likoud) de la ville, n'a pas souhaité s'exprimer sur sa politique.

Aref Mohareb, l'un des trois conseillers municipaux arabes sur les 19 que compte la ville, regrette, pour sa part, « l'abandon » dans lequel ses concitoyens arabes sont tenus. « D'année en année, la discrimination est de plus en plus patente, car à Lod la population arabe augmente et les juifs pensent que nous mettons la ville en danger. D'une manière ou d'une autre, ils souhaiteraient nous voir partir ». Un projet de « rejudaïsation » de Lod, défendu, notamment, par des colons de Cisjordanie, prévoit de créer un quartier juif en plein cœur de la vieille ville, en y amenant 150 familles. »

LE MONDE – 21 avril 2004



LUTTE CONTRE LES RISQUES MAJEURS

Israël est, comme les Etats voisins, exposé à de nombreux risques naturels aux premiers rangs desquels le risque de pollution marine et le risque sismique. Le risque sanitaire existe également avec, en particulier le risque d'infection par le virus West Nile, également appelé virus du Nil occidental qui est une zoonose qui infecte l'homme accidentellement, essentiellement par piqûre de moustique infecté.

Ces deux principaux types de risques sont décrits ci-après. On a illustré les stratégies mises en place au niveau municipal en prenant l'exemple de la municipalité de Rishon LeZion qui fait partie de l'aire métropolitaine de Tel-Aviv.

Risque sismique

A la lumière d'événements récents, la municipalité de Rishon LeZion a décidé de tester le niveau de préparation de ses services et des services de l'Etat dans l'éventualité d'un tremblement de terre. La municipalité a également mis au point un plan de prévention concernant les normes applicables aux constructions nouvelles et une incitation au renforcement des structures existantes. Une enquête portant sur 1 000 bâtiments existants a ainsi été menée. Des exercices d'alerte ont également été organisés.

Risque sanitaire

Des actions de prévention et de sensibilisation ont été menées par la municipalité de Rishon LeZion pour empêcher la propagation de la fièvre occidentale du Nil. Cette fièvre est provoquée par un virus que l'on trouve sur les oiseaux et qui est transmis aux humains par des morsures de moustiques. Pour un nombre restreint de personnes infectées, particulièrement âgées ou malades chroniques, la fièvre peut conduire à des complications et au décès. Il n'existe, à ce jour, aucune vaccination ni aucun médicament spécifique pour traiter cette maladie.

En 2000, la fièvre a causé 30 décès et 450 personnes gravement malades ont été recensées. En 2002, seulement 2 décès et 34 cas de maladie ont été enregistrés. La réduction des décès et des malades est due aux efforts déployés par le gouvernement et particulièrement par les autorités locales.

La municipalité de Rishon LeZion déclenche tous les ans, après la saison des pluies, un plan de prévention afin de limiter le risque de propagation du virus :

- Élimination de toutes les sources potentielles d'eau stagnante.
- Surveillance hebdomadaire dans chaque source d'eau.

- Traitements par insecticide dans les cas de détection d'un nombre anormalement élevé de moustiques.
- Campagne invitant le grand public à se protéger contre les piqûres de moustique et à informer la municipalité pour le cas où des symptômes ressemblant à ceux de la maladie surviendraient. Une «hot line» municipale est dédiée à cet effet.

Le public est également invité à évacuer l'eau des toits et des abris et à se débarrasser des vieux pneus et autres récipients pouvant favoriser les concentrations de moustiques. Un budget de 40 000 euros par an est consacré à l'information et la sensibilisation du public.



Tunis

PRÉSENTATION DE LA VILLE

Fondée en 698 par Hassen Ibn Nooman, vainqueur des Byzantins, Tunis s'est substituée à Carthage. Dédaignant le site de Carthage exposé aux attaques par la mer, la ville fut fondée sur une colline. Située au fond d'une lagune de faible profondeur qui interdisait les attaques par la mer, et protégée à l'Ouest par des falaises difficilement accessibles, elle représentait un site défensif.

La ville se développa sur le versant Est de la colline et ne fut instituée capitale que cinq siècles après Kairouan et Mahdia.

Entourée par des remparts, Tunis a amorcé, à partir du XI^e siècle, son développement au-delà de l'enceinte avec l'apparition des faubourgs Nord et Sud. Initialement simples noyaux, ces faubourgs prirent un caractère urbain au XIV^e siècle. Avec l'installation du protectorat en 1881, Tunis, qui comptait 100 000 habitants fut dédoublée par une ville européenne organisée selon une trame orthogonale. Cette nouvelle expansion entraîna, vers les années 1920, un déplacement des fonctions urbaines de la Médina vers la ville coloniale. Cette marginalisation de la Médina, conjuguée à un fort exode rural, entraîna à partir des années 30 sa «taudification».

Avec le rétablissement, en 1956, d'un Etat souverain, Tunis récupère, acquière ou développe d'importants pouvoirs de décision en matière politique, administratif, financière et économique.

Au cours des vingt dernières années, l'agglomération de Tunis a connu un infléchissement de sa croissance urbaine, accompagné paradoxalement d'un étalement spatial important. La superficie urbanisée, qui atteint les 25 000 hectares, a une amplitude spatiale de 50 kilomètres du nord au sud, le Grand Tunis est situé dans l'épicentre d'une région à fort potentiel économique, où l'industrie, l'agriculture et le tourisme constituent des secteurs dynamiques.

Outre ces fonctions économiques, le Grand Tunis est entouré par des villes moyennes qui jouent un rôle important à l'échelle de la région. Ainsi, à 60 kilomètres au nord et au sud, les villes de Bizerte, pôle industrialo-portuaire, et celles de Nabeul-Hammamet, pôles touristiques, sont articulées à la capitale par des infrastructures autoroutières.

L'amplitude spatiale du Grand Tunis, qui compte aujourd'hui plus de 2 millions d'habitants, et une croissance

de 1,9% a été à l'origine d'une nouvelle stratégie d'organisation visant à faire du Grand Tunis un espace métropolitain structuré. Le schéma directeur d'aménagement du Grand Tunis à l'horizon 2016, élaboré entre 1995 et 2000, a défini les principaux attributs de l'évolution du Grand Tunis, d'une agglomération à une métropole. Ce schéma directeur d'aménagement, en rappelant le rôle des villes dans le cadre de la mondialisation comme les têtes de ponts de vastes réseaux d'échanges, a privilégié le renforcement des services, des activités économiques et des fonctions culturelles en vue de doter Tunis d'attributs internationaux.

ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Le système politico-administratif tunisien est caractérisé par une forte centralisation et par la prégnance de pratiques administratives sectorielles.

Le territoire tunisien est découpé en 24 gouvernorats et chaque gouvernorat est découpé en plusieurs délégations. Ce système de découpage couvre la totalité du territoire. Le Grand Tunis couvre les gouvernorats de Tunis, de l'Ariana, de Ben Arous et de Manouba. Les gouverneurs sont nommés par le président de la République.

Aux côtés de l'exécutif, représenté par le Gouverneur, le Conseil Régional élabore le plan régional de développement, arrête le budget de fonctionnement et d'investissement du gouvernorat et veille à la gestion du patrimoine de la collectivité publique. Le gouverneur est responsable de l'exécution des décisions du Conseil Régional.

Les conseils locaux de développement sont des organes consultatifs à la disposition du Conseil Régional. Ils sont composés des présidents des municipalités et de représentants de l'administration.

Enfin, les conseils municipaux établissent le projet de plan d'aménagement urbain, votent le budget et fixent les actions à entreprendre en vue du développement de la collectivité, conformément au plan de développement



élaboré au niveau régional. Leurs marges de manœuvre sont très limitées. Les conseillers sont élus au scrutin de liste. Le conseil municipal de la ville de Tunis se compose de 60 membres dont 20 assistants élus par le conseil après sa prise de fonctions.

Les maires sont élus parmi les conseillers municipaux à l'exception du Maire de Tunis qui est désigné par décret parmi les membres du Conseil municipal. Le Maire est, en particulier, responsable du fonctionnement des services publics municipaux.

Ainsi, les communes sont placées, pour la plupart d'entre elles, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et des Gouverneurs. Le faible rôle joué par les communes est illustré par leurs dépenses totales qui ne représentent que 4 à 5% des dépenses de l'Etat. Ainsi, la réalisation d'équipements socio-collectifs ou d'infrastructures est du ressort des établissements publics centraux dépendant de l'Etat.

STRATÉGIE URBAINE

En 1956, Tunis représentait une ville de 560 000 habitants, structurée autour de quatre types de tissus urbains :

- La Médina, transformée en un quartier taudifié
- La ville européenne devenue le centre directionnel
- Les goubivilles concentrés aux abords immédiats de l'espace central
- Les cités de recasement situées dans l'espace périurbain.

Au cours des 40 dernières années, les effets conjugués des politiques urbaines, notamment la politique du logement et l'amélioration du niveau de vie et des modes de consommation de la population, se sont traduits par une redistribution de la population qui a entraîné un dépeuplement du centre, et l'installation de la population dans les zones périphériques. Cette évolution marque, du point de vue spatial, le passage de Tunis du caractère de ville à celui d'une agglomération.

Les besoins d'extension ont nécessité la mise en œuvre de vastes programmes urbains sous forme de nouveaux lotissements dont certains occupent de vastes superficies. C'est le cas des Berges du Lac Nord de Tunis dont le projet s'étale sur 1 300 ha dont 500 ha ont été gagnés sur la mer et dont les travaux ont commencé au début des années 1980, avec la participation de capitaux saoudiens. Le site et la nature du sol ont fait que la zone fut réservée aux couches

aisées. Les Berges Nord du Lac sont devenues, en l'espace d'une vingtaine d'années, un pôle central important abritant les activités les plus modernes et rivalisant avec le noyau central ancien attirant les marques internationales de couture, de parfumerie et de mode (Benetton, Chevignon, Celio, J. Dessange, Chicco, Infinitif,...) et les représentations internationales avec les ambassades de plusieurs pays.

La réussite du projet des Berges Nord a poussé les autorités à l'aménagement des berges Sud du Lac de Tunis, considéré comme le projet du XXIe siècle, et qui mobilise plus de 150 millions de dinars (MD), avec dans sa première tranche, la Cité Sportive du 7 novembre qui englobe un parc de 1 000 logements et a déjà accueilli les Jeux Méditerranéens de Tunis en septembre 2001. Une dizaine d'années est programmée pour pouvoir mener à bien ce projet ambitieux avec toutefois un standing moindre que celui des Berges Nord du Lac.

Outre ces deux projets, il faut signaler l'ensemble résidentiel d'EL Mourouj qui occupe tout le sud-ouest de la ville, sous forme de lotissements de l'Agence Foncière de l'Habitat (AFH), et destiné essentiellement aux couches moyennes sous forme de 6 quartiers (Mourouj I à VI) organisés autour de noyaux de centralités et présentant une occupation résidentielle pavillonnaire, jumelée et en hauteur à la fois. Cette zone d'El Mourouj constitue, de nos jours, l'un des grands ensembles résidentiels de la capitale quant à l'extension spatiale et la densité de la population.

Deux autres projets plus récents complètent une restructuration urbaine qui vise à faire de Tunis le moteur d'une région métropolitaine, englobant les villes et les zones situées jusqu'à 60 kilomètres de la capitale. Il s'agit, d'une part, du projet d'aménagement de la zone de la petite Sicile et, d'autre part, du pont Radés la Goulette, décrits ci-après.



La Petite Sicile

Le projet d'aménagement de la zone de la petite Sicile s'inscrit dans le cadre de développement de Tunis-Sud, avec le port de plaisance et le lac-Sud, et où il est question de créer un pôle commercial tertiaire et résidentiel de haut standing autour du port de Tunis et sur la presqu'île de Madagascar, devrait être à même d'étendre les activités du centre-ville au pôle sud. La petite Sicile se trouve depuis longtemps enclavée : au sud, la colline de Sidi Belhassen et la voie ferrée du GP1 représentent des barrières physiques qui empêchent l'extension urbanistique. À l'est, le port de Tunis et la Z4 constituent une barrière qui piègent ce quartier, tandis qu'à l'ouest, cette zone se trouve obstruée par la gare des trains de marchandise et la voie ferrée.

La construction du métro et le tracé des rails de l'avenue Farhat-Hached ont parachevé l'étranglement de ce quartier. Par ailleurs, de l'urbanisation spontanée de ce quartier résulte une morphologie sans âme et sans signe distinctifs.

Avec l'exploitation de ce quartier, la ville de Tunis connaîtra, sans doute la troisième étape importante de sa construction. Une Ville fut fondée au XVIII^e siècle par les Hafssides, une deuxième étape, «à savoir la construction en 1860 de la ville européenne, et aujourd'hui c'est la troisième étape qui répond à des impératifs stratégiques utilitaires, mais aussi à son souci qui tend à ancrer davantage la ville dans le troisième millénaire et réconcilier Tunis avec la mer».

En effet, la situation de ce quartier, exige un réaménagement lourd. Le nouveau quartier de la petite Sicile sera, par ailleurs, appelé à assurer un rôle de courroie de transmission entre la partie nord et la partie sud du Grand Tunis.

Bien que la surface de la petite Sicile ne couvre réellement que 43 hectares, le projet concernera près de 80 hectares grâce à des réserves foncières importantes qui sont propriété de l'Etat, de la municipalité, de la SNCF, de la SNDP et de la STB.

Le Pont Radés la Goulette

Il s'agit de l'ouvrage de franchissement du canal de navigation la Goulette, le bras de mer qui, de tout temps, a constitué une entrave au développement économique entre les deux banlieues. C'est un des plus importants projets d'infrastructures que connaît Tunis.

La construction du pont Radés la Goulette, un nouveau fleuron urbanistique qui donnera une touche de modernité à la ville de Tunis. Beaucoup plus qu'un simple axe structurant qui reliera les rives nord et sud du « lac » de Tunis, ce projet est un complexe d'ouvrages et de routes d'une portée de 14,5 km, appelé non seulement à faciliter les communications entre les banlieues nord et sud, mais ce sera aussi le vecteur d'une synergie qui induira incontestablement une nouvelle dynamique économique, sociale et culturelle.

Dès l'année 2007, une liaison directe sera établie, rapide et permanente entre Radés et la Goulette. L'expérience du bac a prouvé les limites de ce moyen de transport. En effet la desserte n'est assurée que de 5h 45 à 21h 45 et les deux bacs mis en service sur cette ligne ne transportent que 5 000 véhicules par jour, et ceux qui dépassent les 3,5 tonnes ne peuvent embarquer. Les bus et les camions sont ainsi astreints à faire un détour de 35 km.

Ce pont est donc appelé à soulager les accès sud de la capitale, en l'occurrence la Z4, la pénétrante sud, le GP1, le viaduc de l'avenue de la République ainsi que la liaison Nord-Sud.

Le projet comprend la construction de 2 000 mètres d'ouvrages d'art, y compris le pont principal d'une longueur de 260 m et 12,65 km de routes. Le tracé routier prend donc son origine à la MC33, au niveau de la cité Ennour à Radés, passe par la berges du lac Sud, à l'ouest du port de Radés, traverse le canal de navigation de Tunis, enjambe la ligne du métro Tunis - La Marssa, se poursuit derrière la centrale de la STEG de la Goulette, emprunte la digue du lac du nord et s'arrête au niveau de la foire du Kram, assurant ainsi la liaison avec la voie express La Marssa - Gammarth.

Ce pont permettra également d'assurer la liaison rapide entre deux ports de commerce des plus importants, à savoir le port de la Goulette et celui de Radés, et de favoriser ainsi l'exploitation de ces deux pôles économiques. Le projet prévoit donc un pont d'une longueur 260 m, de 23,5 m de largeur, constitué de deux voies de 3,5 m chacune, d'une bande d'arrêt d'urgence de 2 m par sens et d'un terre-plein central de 2,5 m, pour abriter deux tours qui vont culminer à 43 m au-dessus de niveau de la mer. Le pont permettra de dégager une emprise navigable de 70 m pour permettre le passage



des bateaux sous le tablier plafonné à 20 m. Le port de Tunis, destiné à une fonction axée sur la plaisance, n'accueillera plus les grands navires.

EAU ET ASSAINISSEMENT

La Tunisie est un pays aride à semi-aride sur les trois quarts de son territoire. Elle se caractérise par la rareté de ses ressources en eau et par une variabilité accentuée du climat dans l'espace et dans le temps. L'eau est un facteur essentiel pour le développement du secteur agricole, industriel et touristique et vital pour l'alimentation en eau potable. Le maintien de la croissance économique reste tributaire du facteur eau, qui est cependant un facteur limitant et limité.

Eau potable

La région du Grand-Tunis est alimentée principalement à partir du canal des Eaux du Nord, du barrage de Kasseb et Beni Mtir et de deux retenues d'eau, à Mornaguia et Ghedir El Golla. Ces retenues constituent une réserve de 50 jours environ de consommation et assurent un appoint en cas de défaillance des adductions principales. Elles permettent également de réguler le taux de salinité de l'eau qui alimente le Grand-Tunis.

Un programme de modernisation des conduites d'adduction et des réseaux de distribution d'eau est en cours. Ce programme inclut également l'instauration de systèmes de détection et de contrôle de fuites. Le taux de pertes est ainsi passé de 30% en 1990 à moins de 20% actuellement alors que, dans le même temps, le volume d'eau distribué est passé de 180 à près de 300 millions de m³.

Le programme de réduction des pertes sur le réseau a été complété par une action auprès des usagers pour les aider à réduire leur consommation d'eau par des actions telles que l'amélioration des accessoires sanitaires (robinetterie, chasses d'eau), la sensibilisation des gros consommateurs (hôteliers, administration, usines, etc) ainsi que la mise en place d'une tarification progressive en fonction du volume consommé. Ces actions portant sur la maîtrise de la demande ont porté leur fruit. On a, en effet, constaté quelques années après, qu'une bonne partie des gros consommateurs (→ 150 m³/trimestre) avait réduit leur consommation et quelquefois dans des proportions très importantes.

Assainissement urbain

Le service public d'assainissement était géré par la ville jusqu'en 1974, date à laquelle a été créé l'Office National de l'Assainissement (ONAS) chargé de gérer le secteur de l'assainissement hydrique au niveau national sur la base d'une prise en charge progressive des villes. Cette modification du cadre institutionnel est intervenue suite à des défaillances constatées antérieurement, dues à la multiplicité du nombre d'intervenants et à un manque de clarification des responsabilités entre les différents intervenants. Cette réforme a permis une simplification de la chaîne des responsabilités depuis la propreté et la salubrité des quartiers jusqu'au devenir ultime des eaux traitées. Le système y a, depuis, gagné en efficacité.

Une nouvelle évolution du cadre institutionnel est en cours avec l'implication progressive du secteur privé dans les activités d'exploitation. En 1999 a été décidée l'entrée d'un opérateur privé dans les activités d'exploitation du réseau, jusque-là assurées exclusivement par l'ONAS. Cette première expérience pilote concernait la zone d'El Menzah qui fait partie de la ville de Tunis. Elle portait sur l'exploitation d'un réseau d'environ 180 km. Les évaluations ont été positives tant au niveau de la qualité de service qu'au niveau de l'efficacité économique. Cette expérience devrait donc être progressivement étendue.

Le service d'assainissement affiche aujourd'hui un taux de desserte satisfaisant. Le taux de raccordement au réseau pour la ville de Tunis est de 96% environ.

La partie centrale de la ville de Tunis est dotée d'un réseau unitaire muni de déversoirs d'orage vers le canal de ceinture en bordure du lac Nord. Les nouveaux quartiers et la périphérie sont dotés d'un réseau séparatif.

Le Grand-Tunis est doté d'un système d'épuration comportant quatre stations : Cherguia, Choutrana, Côtiers Nord et Sud Miliane. Deux nouvelles stations de traitement, la première à Sidi Jedidi et la deuxième à Ghedir El Golla, viendront renforcer la capacité de traitement dans la région pour la porter de 3,4 m³/s à 6,8 m³/s, sécurisant cette région jusqu'à l'échéance 2030.

L'un des problèmes chroniques qui continue à affecter l'environnement urbain est la maîtrise des écoulements par temps sec dans les oueds. C'est notamment le cas pour l'oued du bassin versant et qui se déverse dans sebkha Sijoumi.

La basse ville de Tunis demeure, en effet, fragile vis-à-vis des inondations en raison de la topographie de la ville qui favorise la convergence des écoulements vers la zone basse. Avant les années 80, la ville était fréquemment inondée durant l'année car la situation était aggravée par



l'insuffisance de capacité des ouvrages d'évacuation et de pompage. Des travaux importants ont été réalisés sur plusieurs années pour redimensionner l'infrastructure primaire, accroître la capacité de pompage et évacuer les eaux excédentaires en cas d'orage vers le canal de ceinture en bordure du Lac Nord. Le système mis en place doit continuer à faire l'objet d'une surveillance constante et d'une attention particulière au niveau des plans directeurs d'assainissement, en vue de le préserver et de le mettre à jour en cas de besoin.

Réutilisation des eaux usées et traitées

Avec la réalisation des stations d'épuration dans les diverses régions du pays, le volume des eaux épurées rejetées devient de plus en plus important. Ces eaux constituent actuellement des ressources non négligeables pour la création des périmètres irrigués. Les rejets des eaux usées des stations d'épuration dépassent 140 millions de m³/an et pourront atteindre 200 millions de m³/an en 2010. Cette eau de «seconde main» est toujours disponible indépendamment des saisons. Le recyclage de ces importantes quantités d'eau pour l'agriculture (culture fourragère et certaines cultures fruitières) est actuellement expérimentée.

COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS

La ville de Tunis produit quelque 600 tonnes de déchets par jour. La municipalité assure elle-même le service de collecte et de nettoyage de la voirie. Les déchets collectés sont acheminés vers la décharge contrôlée de Djebel Chekir, mise en place et gérée par l'ANPE.

La Direction de la propreté a un effectif de plus de 2 000 personnes, soit environ le tiers de l'effectif municipal. Elle dispose d'un parc de matériel important et en bon état.

La ville a initié une expérience de participation du secteur privé dans le service de collecte au niveau de l'arrondissement d'El Omrane pour une population de 47 000 habitants produisant environ 5% de la quantité totale de déchets municipaux. La délégation au privé est également envisagée pour un deuxième arrondissement (El Menzah), abritant une population de 50 000 habitants qui produit 20 000 tonnes de déchets. L'opération, pour laquelle un appel d'offres a été élaboré, n'a pas encore été concrétisée.

Outre son implication dans le service de collecte, le

secteur privé intervient également dans l'exploitation de la décharge de Djebel Chekir, moyennant un contrat de service de 5 ans.

L'élimination des déchets solides s'inscrit dans le cadre du projet national de gestion des déchets solides (PRONAGDES).

Le système d'élimination des déchets pour le Grand Tunis comprend une infrastructure de base, constituée par une décharge contrôlée située à Djebel Chekir et trois centres de transfert situés à Raoued, Djedaida et Ben Arous.

L'unité de traitement de Djebel Chekir est conçue pour les déchets ménagers et assimilés. Elle couvre une superficie de 47 ha sur une réserve foncière totale de 123 ha et sa capacité est de 2 000 tonnes par jour soit environ 700 000 tonnes/an. La création de ce centre a permis de réduire le nombre des installations d'enfouissement à une seule et de fermer les décharges existantes de Henchir el Yahoudia et de Raoued. Parmi les autres performances environnementales du nouveau centre, on peut notamment citer :

- Le contrôle systématique à l'entrée
- Le dégazage
- La fermeture progressive des casiers remplis et leur transformation en espaces verts.

Malgré ses performances environnementales, le nouveau système d'élimination a des impacts négatifs liés aux effets induits sur la propreté de la voirie du transit des déchets vers la décharge. D'autres impacts liés aux émissions sont également ressentis mais non évalués à ce jour. La ville de Tunis paie environ 1,1 MDT par an pour la mise en décharge et a participé au financement de l'investissement à concurrence de 5 MDT.

Outre le projet de la décharge contrôlée, deux projets nationaux intéressent la ville de Tunis et sont présentés ci-après. Il s'agit du projet de collecte par apport volontaire et du projet de collecte sélective dans la zone d'El Khadra.

Dans le cadre de la gestion du système Eco-lef, une expérience de collecte par apport volontaire (de type déchetterie) est en cours par l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE) depuis 1998 dans le Grand Tunis. Les matériaux concernés sont les déchets d'emballages de plastiques. Le lieu de dépôt des déchets collectés est le centre de tri. En outre, 150 conteneurs de 4 m³ ont été installés à la disposition du public au sein du Grand-Tunis.

L'ANPE fait appel à des sociétés privées pour la mise à disposition et l'exploitation de conteneurs mis à la disposition des habitants. Les contrats sont passés pour une durée de trois ans. Les prestations de l'entreprise portent sur l'enlèvement, le nettoyage, la vidange et le



contrôle. L'optimisation de la localisation peut se faire à l'initiative de l'opérateur privé ou le l'ANPE. L'enlèvement est prévu tous les 20 jours (soit 1,5 par mois) et la rémunération est forfaitaire.

Le projet de collecte sélective a été également mis en place dans le cadre du PRONAGDES et dessert environ 30 000 habitants. Il comporte les principales composantes suivantes:

- tri à la source des déchets ménagers et collecte séparée des déchets organiques, recyclables et toxiques
- création d'un centre de tri des déchets recyclables, avec récupération quotidienne d'environ 2 tonnes de déchets recyclables
- valorisation par compostage des déchets organiques collectés.

Les résultats obtenus sont encourageants tant au niveau de l'amélioration de l'hygiène dans les rues que de la participation de la population au tri à la source qui a été de l'ordre de 70%. Le taux de valorisation des déchets organiques est de 80%, tandis que 66% des déchets recyclables sont valorisés ou récupérés par le recycleur. Cependant, les insuffisances au niveau du cadre institutionnel et notamment la clarification des responsabilités entre les principaux intervenants et la municipalité, n'ont pas permis de pérenniser les acquis du projet. Le projet a, néanmoins, été repris selon les caractéristiques suivantes :

- Les déchets recyclables seront collectés dans des sachets transparents de couleur bleu ciel et non plus dans des poubelles ; une solution qui est jugée plus commode pour le citoyen.
- La collecte sera assurée 7 jours sur 7 pour éviter le risque de contamination de la poubelle verte.
- Des conteneurs métalliques de 770 l, fabriqués localement, seront affectés avec des couvercles verts et bleus, plus faciles à ouvrir que les précédents.

Les premiers constats montrent que les résultats sont meilleurs dans la partie résidentielle du projet que dans la partie populaire.

TRANSPORTS PUBLICS

Les transports publics urbains de l'agglomération de Tunis sont assurés principalement par deux sociétés publiques :

La STT, issue de la fusion de la Société du Métro Léger de Tunis (SMLT) et de la Société Nationale de Transport

(SNT), qui gère :

- un réseau bus de 180 lignes urbaines et suburbaines, dont la majorité sont de type radial reliant le centre-ville à la périphérie et s'étendant sur une longueur d'environ 5 300 km ;
- un réseau de tramway de 5 lignes desservant la périphérie proche du centre (1ère et 2ème couronnes) et totalisant 90 km (sur une infrastructure de 35 km en double voie), ainsi qu'une ligne de chemin de fer électrifiée d'environ 20 km de long et desservant la banlieue Est de Tunis (ligne TGM) ;

La SNCFT, qui exploite une ligne de chemin de fer desservant la banlieue Sud de Tunis (Radès-Hammam Lif-Borj Cédria) d'une longueur de 23 km.

De l'ensemble des déplacements en transports collectifs dans l'agglomération de Tunis, le réseau d'autobus détient la part la plus importante (65% du trafic total), suivi par le tramway (22%), les lignes ferroviaires de banlieue (6% chacune) et les autobus des opérateurs privés (1%).

Après avoir progressé fortement au cours de la période 1990-2000, qui a vu la mise en place du réseau de tramway, l'offre de transports collectifs est devenue globalement insuffisante pour satisfaire la demande telle que l'atteste la saturation des lignes bus et même de certaines lignes de tramway. La voirie urbaine, dont les capacités restent limitées, connaît une congestion croissante du fait d'une progression très rapide, au cours des dix dernières années, du parc automobile, favorisée par la baisse des prix des voitures particulières et la montée en puissance des classes moyennes.

Face à cette dégradation, les autorités tunisiennes ont préparé un projet ambitieux de développement des transports collectifs dont les objectifs sont de freiner la dégradation de ce mode de transport et d'améliorer la fonctionnalité de l'agglomération à travers la desserte par un réseau de transports multimodal hiérarchisé et intégré. Ce projet d'un réseau intégré et hiérarchisé de transports collectifs comporte plusieurs composantes:

- Construction d'un réseau ferré régional « RFR » à grande capacité (4 lignes, totalisant 70 km) pour la desserte de la 3ème couronne et pour « désaturer » les lignes bus et les lignes de tramway existantes
- Création de 3 nouvelles lignes de tramway complétant les lignes existantes et portant la longueur totale du réseau tramway à près de 80 km
- Mise en place de lignes armatures bus sur sites protégés complémentaires au réseau ferré et au réseau tramway (30 km de couloirs protégés à aménager)
- Développement de l'intermodalité en restructurant



les pôles d'échanges centraux existants et en créant une quinzaine de nouveaux pôles en périphérie pour les correspondances entre le réseau ferré régional et les lignes bus

- Création d'une dizaine de parcs périphériques de dissuasion d'une capacité de 6 000 places environ.

Le projet actuellement le plus avancé est celui de l'extension du métro léger qui bénéficiera d'un financement de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), à hauteur de 45 millions d'euros, sous la forme d'un prêt accordé à la STT. Il s'agira de la première opération de la BEI avec la Société des transports de Tunis (STT).

L'opération envisagée permettra de financer une extension de 5 kilomètres vers l'ouest (quartier de La Manouba) du réseau public de métro léger existant dans le Grand-Tunis, ainsi que le matériel roulant supplémentaire et les améliorations de capacité nécessaires au fonctionnement du réseau ainsi étendu. Un autre volet du projet concerne le remplacement et le renforcement des voies et du matériel d'alimentation électrique, arrivés en fin de vie, du chemin de fer TGM (Tunis - La Goulette - La Marsa) qui dessert les faubourgs de la côte septentrionale de Tunis. Cet investissement fait suite au prêt de 30 millions d'euros, dont le contrat a été signé en décembre 2000, et qui portait sur la construction, dans la capitale tunisienne, d'une nouvelle ligne de métro léger desservant la partie méridionale de l'agglomération (quartier de El Mourouj).

Le projet aura pour effet d'agrandir la zone desservie par les transports publics sur rail dans le Grand Tunis qui, avec ses 2 millions d'habitants, regroupe quelque 20% de la population du pays. Ces investissements, qui devraient être achevés en 2007, amélioreront la qualité et l'accessibilité des transports publics pour la majorité des habitants qui ne possèdent pas de voiture et contribueront à freiner la croissance des déplacements effectués en voiture. Le projet contribuera à préserver l'attrait des transports en commun et, partant, à rehausser de manière générale la qualité de la vie dans la capitale.

LOGEMENT SOCIAL

Le marché du logement a été longtemps caractérisé par une inadéquation entre une offre orientée vers le standing et une demande pressante surtout populaire. Pour rattraper ce retard, le IXe Plan qui s'achève en 2006 a prévu la construction de 230 000 logements. Les résultats à mi-2005 montrent que cette prévision sera globalement tenue. Mais

la grande majorité des réalisations a été accomplie par le secteur privé et s'adresse donc prioritairement aux classes moyennes. Moins de 10% des constructions relèvent du secteur « social ». Ces faibles résultats relatifs constatés en matière de logement social doivent être, toutefois, relativisés dans la mesure où on a constaté sur cette période, un effort important en faveur de la réhabilitation des logements anciens et dégradés. L'action de l'Etat dans ce domaine s'est concrétisée avec la mise en place d'un Programme National de Réhabilitation des Quartiers Populaires (PNRQP) mis en place au début des années 90 et dont la réalisation a été confiée à l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU).

Les 1ère et 2ème phases du programme de réhabilitation concernait 459 quartiers réparties à travers tout le pays. Environ un million d'habitants ont bénéficié des interventions du programme. La troisième phase en cours mobilise une enveloppe de 72 millions de dinars et vise la réhabilitation de 200 quartiers hébergeant près d'un demi million d'habitants. Le programme est financé selon le schéma suivant :

- 0% sur subvention de l'État,
- 15 à 20 % sur prêt de la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivité Locales (CPSCL),
- 10 à 15 % autofinancés par la collectivité.

Ce programme s'est traduit, sur Tunis, par deux opérations importantes. La première concerne la Medina qui s'est progressivement taudifiée, donnant naissance au phénomène des «oukalas». La seconde concerne la réhabilitation progressive des zones d'habitat spontané en zone périurbaine, résultat de l'exclusion de vastes couches de la population des circuits officiels de financement.

LES «OUKALAS» DE LA MEDINA DE TUNIS

Les «oukalas» représentent l'expression même d'un habitat insalubre suite à une occupation irrationnelle de l'espace résidentiel de la Médina de Tunis depuis un siècle environ. A la fin du XIXe siècle, l'implantation d'une ville moderne (ville européenne) aux portes de la ville traditionnelle va accélérer la dégradation de cette dernière qui, non seulement perd les activités essentielles d'une ville, mais va servir de parc d'accueil pour une population rurale à la recherche d'un emploi et d'un logement à prix modéré.

Cette fonction de parc social va s'accroître au lendemain de l'indépendance lorsque les occupants de la



Médina vont s'installer dans les nouveaux quartiers résidentiels de la ville neuve, abandonnant leurs demeures d'origine qui seront louées à la pièce au besoin. Ce mode d'occupation a pris le nom d'« oukalas » par analogie aux « oukalas » traditionnelles qui étaient des auberges réservées aux personnes de passage dans la Médina.

Compte tenu de l'état de délabrement dans lequel se trouvaient ce quartier, un programme d'envergure a été mis en place pour faire face à l'urgence et reloger l'ensemble des occupants. Des enquêtes ont donc été lancées sur l'ensemble de périmètre traditionnel (Médina et Faubourgs) qui ont conduit à classer les «oukalas» en deux catégories : celles qui devaient être évacuées d'urgence et qui devaient être démolies et celles nécessitant des travaux de remise en état.

Pour les oukalas présentant un danger imminent pour leurs habitants, il a été décidé leur évacuation d'urgence et leur relogement, la démolition et la reconstruction de nouveaux logements sur les terrains ainsi libérés.

Pour les oukalas qui ne présentent pas de danger dans l'immédiat, une réhabilitation a été prévue plus ou moins lourde selon l'état du bâtiment. La réalisation de projet d'assainissement des oukalas a ensuite été entreprise en quatre tranches successives.

Près de 200 familles ont été relogées sur place dans des bâtiments réhabilités. Pour les familles expulsées, deux types de relogements ont été proposés, adaptés à leur niveau de ressources. Les ménages éligibles au Fond de Promotion du Logement Social, c'est-à-dire les salariés permanents gagnant moins de deux fois le SMIG se sont vus proposer des logements à l'achat assortis d'un crédit à très faible taux. Les ménages plus modestes ont bénéficié d'une dotation du Programme National de Résorption des Logements Rudimentaires pour l'achat de petits logements. Des logements en location ont été offerts aux personnes âgées.

Les opérations de relogement ont été accompagnées d'actions sociales au profit de familles nécessiteuses après leurs installations et ce sous forme de dons et prêts. Par ailleurs, et pour le besoins du suivi de l'opération, un comité de quartier a été mis en place avec des représentants de la municipalité.

L'ensemble des immeubles privés voués à la démolition ont fait l'objet d'un décret d'expropriation. Pour les propriétaires désireux de reprendre leurs terrains une fois libérés, une participation aux frais de libération du sol a été appliquée. Le financement des acquisitions a été assuré par le Trésor au titre d'une avance remboursable à la municipalité.

Les terrains ainsi récupérés ont été soit mis à la

disposition des anciens propriétaires à la condition qu'ils y construisent des logements selon un cahier des charges précis, soit vendus aux enchères publiques à des promoteurs privés lorsqu'il s'agissait de terrains nécessitant des aménagements d'ensemble tels que réfection des réseaux et réalisations d'équipements.

L'ÉRADICATION DES TAUDIS EN PÉRIPHÉRIE DES VILLES

La Tunisie et la ville de Tunis, en particulier, ont fait la démonstration des possibilités offertes pour réduire l'habitat insalubre et notamment l'habitat spontané aux abords des villes, conséquence de l'exode rural. Le développement de l'auto-construction en périphérie de la ville, résultat de l'exclusion de vastes couches de la population des circuits officiels de financement, a été d'abord bannie, puis réhabilitée et enfin, récupérée dans un vaste programme de réhabilitation.

La démarche utilisée a consisté, dans un premier temps, à suivre de près l'installation foncière spontanée et à veiller à ce que les propriétaires fonciers vendent leurs lots de façon essentiellement structurée. Puis, quand la densité d'habitat était suffisante, le maire légalisait la situation. Ensuite la société d'eau et d'électricité proposait des branchements sociaux à très bas prix. On était encore à ce moment dans un quartier insalubre, sans circulation, avec de la boue, des déchets qui s'entassaient... Mais une fois achevée cette première étape de régularisation foncière et de raccordement à l'eau et à l'électricité, les mairies programmaient l'assainissement et la voirie. Dès lors, les déchets s'évacuaient, les quartiers se décongestionnaient, la circulation pouvait se faire ; l'effet a été immédiat : l'habitat s'est amélioré, des boutiques se sont ouvertes au rez-de-chaussée et des étages sont apparus aux maisons. Ce qui au départ était insalubre -en voie de « bidonvillisation »- à fini par devenir un quartier résidentiel populaire. Il y a là une démonstration de transformation urbaine, possible avec une programmation, certes assez lourde, mais qui fait ses preuves.





ENJEUX ET RISQUES URBAINS EN MÉDITERRANÉE



DES SERVICES PUBLICS À LA PEINE

Les analyses qui précèdent montrent clairement l'étendue des difficultés rencontrées par les responsables des grandes villes méditerranéennes dans l'organisation et le bon fonctionnement des services publics essentiels pour les populations concernées et en particulier les populations les plus défavorisées. Ces difficultés sont de plusieurs ordres : insuffisance de moyens financiers, modes de gouvernance inadaptés, compétences municipales insuffisantes. Elles sont détaillées ci-après par grand domaine.

L'eau potable et l'assainissement

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement représente aujourd'hui, comme on a pu le voir, une priorité. Les ressources en eau sont presque partout insuffisantes, quelquefois dans des proportions dramatiques, et les infrastructures physiques ne sont pas à la mesure des besoins. La gestion du secteur est, souvent, défaillante et les ressources financières destinées au secteur manquent. Un rapport des Nations Unies⁷ situe à 30 millions le nombre de personnes qui n'auraient pas accès en permanence à l'eau potable dans la région. La majorité concerne les populations périurbaines et rurales en Turquie, en Algérie, au Maroc et en Syrie.

Sur la base des consommations actuelles, les pays méditerranéens se retrouveront prochainement en dessous du « seuil de pauvreté en eau » du fait d'une croissance démographique qui augmente la consommation de ressources déjà rares. La part annuelle en eau de chaque habitant chuterait de 1500 m³ actuellement à moins de 750 m³ en 2030. La totalité des ressources hydrauliques des pays arabes ne dépasse pas 150 milliards de m³, dont 60% proviennent de l'extérieur.

Ce problème est particulièrement aigu au Proche-Orient qui connaît plus qu'ailleurs un déficit hydrique important. La situation la plus dramatique se trouve, comme on l'a vu, dans les Territoires Palestiniens. A Gaza, on peut considérer que depuis décembre 1999, il n'y a pratiquement plus d'eau potable. La nappe est épuisée et on a recours, depuis, à l'eau saumâtre. On comprend dans ces conditions que la question de l'eau soit au cœur du conflit du Moyen-Orient. Les négociations les plus ardues, palestino-israéliennes, et les volets syrien et libanais du processus de paix, sont liées aux problèmes de l'eau. Un récent rapport

des Nations-Unies indique que 57 % de la consommation d'Israël en eau provient de l'extérieur de ses frontières de 1948 : 35 % de la Cisjordanie et des affluents du Jourdain, et 22 % du plateau du Golan.

Pour développer la ressource, des expériences de production d'eau douce sont en cours par dessalement de l'eau de mer ou des eaux saumâtres en Algérie, en Tunisie, en Jordanie, en Israël et en Egypte ; mais en dépit d'une réduction régulière de son coût, le développement de cette technologie reste limité par le niveau requis des investissements.

Les infrastructures concernant la distribution d'eau potable et l'assainissement sont, quant à elles, très insuffisantes et ne suivent pas l'accroissement de la population de la plupart des villes.

Les défaillances observées dans la gestion du secteur de l'eau ont de multiples causes au premier rang desquelles les politiques tarifaires auxquelles les sociétés gestionnaires ont été astreintes, qui ne permettent de couvrir qu'une fraction de leur coût et qui les a, de facto, placé sous la dépendance de l'Etat. Insuffisamment financés, les opérateurs publics se sont trouvés pris dans une spirale de réduction de la maintenance et des investissements les plus rudimentaires entraînant une baisse de la qualité de service et une résistance des consommateurs à payer plus cher un service de mauvaise qualité.

Par ailleurs, les habitudes prises dans des situations de monopole non-contesté » peuvent expliquer la dégradation de la qualité du service rendu. Le peu d'attention porté à la gestion de la clientèle, le maintien d'un personnel surdimensionné, des délais d'intervention importants ou de faibles taux de recouvrement des factures ont pu conduire à la fois à restreindre les capacités financières des compagnies publiques et à défavoriser certains types d'usagers.

L'assainissement pose partout un problème au moins aussi grave et urgent que celui de l'accès à l'eau potable. Le niveau de collecte et surtout de traitement des eaux usées domestiques est très faible, voire dans certains cas, inexistant. Comme on l'a vu plus haut, de nombreuses grandes villes n'ont pas de station d'épuration d'eau. Près de 90% des rejets urbains des villes étudiées sont déversés, sans traitement, dans la Méditerranée qui reçoit ainsi 60 000 tonnes de détergent, 100 tonnes de mercure et 12 000 tonnes de phénols par an.

⁷ UN-SD Millenium Indicators OMS-Unicef - 2003.



À cela s'ajoute une situation très peu contrôlée en matière de rejets industriels. Les entreprises qui sont souvent situées en milieu urbain ou périurbain, sont peu sensibles aux contraintes environnementales et peu encadrées par une réglementation abondante mais insuffisamment appliquée, et déversent leurs effluents polluants parfois dans les réseaux d'assainissement mais aussi dans des évacuations souterraines, dans des réseaux d'eau pluviale ou directement dans le milieu, en particulier dans les cours d'eau.

La situation des infrastructures en matière d'eau et d'assainissement n'est pas sans conséquences sur la santé des populations. On sait, en effet, que l'accès à une eau propre et à des services d'assainissement, améliore de façon notable la santé publique, tout comme l'amélioration des techniques d'évacuation et de traitement des eaux usées. Lorsqu'ils sont de mauvaise qualité, l'eau et les services d'assainissement figurent parmi les premières causes de maladies telles que la diarrhée, les vers intestinaux, la cécité liée au trachome et la bilharziose.

Au regard de ces problèmes, de nombreux gouvernements ont pris ces dernières années une décision courageuse en faisant appel au secteur privé pour investir et gérer tout en conservant le rôle d'organisateur et de régulateur des services. Bien conçu, le partenariat public-privé permet d'apporter des réponses appropriées aux besoins des habitants sur des services publics essentiels. Et ce d'autant que les besoins financiers pour la rénovation des infrastructures existantes sont considérables. Mais la mise en place de partenariats public-privé en Méditerranée se heurte également, ces dernières années, à un manque d'enthousiasme des opérateurs privés. On constate ainsi, comme on le verra plus loin, une tendance nette de ces derniers de passer de la concession à des contrats moins risqués sans investissement substantiel tels que l'affermage et les contrats de gestion intéressés ou des contrats de services en tentant de renégocier les contrats en cours ou arrivant à terme.

La collecte et le traitement des déchets

Concernant les déchets urbains, l'urbanisation galopante combinée à une forte industrialisation place la plupart des villes étudiées en situation d'urgence : collecte défaillante, amoncellement d'ordures dans les décharges publiques sauvages ou non contrôlées, inexistence de traitement, notamment des déchets spéciaux. On estime aujourd'hui à près de 40 millions de tonnes le volume de déchets urbains générés dans les villes des pays méditerranéens, soit environ 0,7 kg par personne et par jour. Ce volume croît d'environ 3 à 4% par an sous l'effet combiné de la

démographie urbaine et de l'évolution des modes de vie.

La collecte relève encore dans une très large proportion des services municipaux. Elle est dans ce cas très souvent déficiente. On estime que près du quart des déchets urbains ne sont pas collectés du fait de la mauvaise organisation et du manque de moyens des services concernés.

Les déchets ménagers et industriels sont, le plus souvent, déposés dans des décharges non contrôlées, avec les conséquences que l'on connaît sur la contamination des milieux (sol, air, nappes phréatiques, etc).

La récupération et le recyclage est le fait principalement du secteur informel. Près de 60 000 personnes vivent de cette activité dans la seule ville du Caire. Dans la plupart des villes, des réseaux de récupération sont organisés selon un schéma pyramidal avec plusieurs niveaux d'activité : des récupérateurs à la base, des « petits » intermédiaires, des intermédiaires grossistes, et enfin, au sommet, diverses industries qui rachètent les produits. L'importance sociale de cette activité a conduit les opérateurs privés, auxquels ont été confiés la gestion du service, à négocier des accords avec ce secteur informel afin de ne pas mettre en difficulté des franges entières de la population pour lesquelles la récupération constituait une activité de survie.

La principale difficulté rencontrée dans ce domaine est que, contrairement à une idée reçue, le coût de la collecte et du traitement des déchets dans les pays méditerranéens n'est pas sensiblement inférieur à celui observé dans les pays développés. Une part importante des coûts est liée à des investissements en biens importés dont les prix de revient sont équivalents à ce qu'ils sont dans les pays développés. Par ailleurs, les écarts de salaires sont partiellement compensés par une faible productivité. Enfin, les coûts de collecte sont élevés du fait d'un manque de civisme et de sensibilisation des populations concernées.

Pour toutes ces raisons, la collecte et le traitement des déchets représentent une part importante (20 à 40%) du budget des municipalités et les taxes payées par les particuliers sont proportionnellement plus élevées que dans les pays européens. Le financement est généralement assuré par une taxe municipale mais qui ne couvre qu'une faible partie des coûts. Dans certains pays, comme l'Égypte et la Jordanie, les coûts liés aux déchets sont inclus dans les factures d'électricité.

Les besoins d'investissements sont partout élevés. Ils sont estimés à 250 euros par tonne pour la collecte et le transfert et 65 euros pour la mise en place de décharges contrôlées. Ces investissements sont généralement réalisés par transfert du budget national vers les communes. Dans quelques pays, dont le Maroc et la Tunisie, les municipalités



ont accès à un Fonds Municipal leur permettant d'emprunter les montants nécessaires pour réaliser ces investissements.

Face à cette situation, certains pays ont entamé des politiques volontaristes pour résoudre ce problème. Des stratégies globales se mettent en place incluant une législation plus rigoureuse, concernant en particulier les déchets industriels et dangereux, des plans de réduction de la production de déchets, des objectifs en matière de valorisation et de recyclage et, enfin, l'application du principe pollueur payeur pour recouvrer les coûts de collecte et de traitement des déchets.

Compte tenu de la relative inefficacité des services municipaux dans ce domaine, l'appel au secteur privé est de plus en plus fréquent et a conduit, partout où il est en place, à des progrès visibles en terme d'efficacité économique et environnementale. C'est le cas de l'Égypte, du Liban, du Maroc ou de la Syrie.

La valorisation par compostage a démarré dans plusieurs pays dont l'Égypte, le Liban, la Syrie, et le Maroc. Quelques incinérateurs ont été installés mais leur extension n'est guère envisageable compte tenu des coûts élevés d'investissement et d'exploitation. Certains pays mettent en place des décharges contrôlées. On en comptait une vingtaine en 2004 dans toute la région. D'autres sont en préparation.

Certains pays, comme la Tunisie ou l'Algérie, ont également tenté d'institutionnaliser le recyclage et de responsabiliser les industriels de l'emballage avec un succès tout relatif.

Mais la sensibilisation reste le point faible de toutes ces politiques. Les meilleurs progrès sont observés dans les villes où la gestion des déchets est confiée à des sociétés privées qui utilisent ce moyen dans le but de réduire le coût de la collecte.

Globalement et en dépit des progrès constatés, le chantier reste donc immense. Comme pour l'eau, la question des déchets pose à la fois le problème de gouvernance et celui du financement, en particulier des investissements nécessaires pour une mise à niveau du service.

La coopération internationale trouve ici également un point d'application particulièrement efficace. Le programme METAP, initié en 1999, a déjà permis d'importants progrès, s'agissant en particulier du développement des compétences et des capacités institutionnelles et de l'harmonisation des législations nationales. On notera également que les coopérations entre villes et collectivités publiques dans ce domaine sont de plus en plus nombreuses.

Les transports publics

Dans toutes les villes étudiées, on note une nette insuffisance des transports publics du fait de l'étendue des

agglomérations, de la médiocre qualité des voiries, des faibles ressources des habitants et des lacunes dans les subventions publiques. En dépit d'un faible taux relatif de motorisation, les encombrements sont le lot quotidien des habitants. Les parcs de véhicules ne cessent de s'accroître. La possession d'un véhicule particulier est un signe de promotion sociale souvent chèrement acquis ce qui ne facilite pas le développement des transports en commun. Les projets d'aménagement routier intra-urbains abondent pour satisfaire une demande orientée vers les déplacements individuels et résorber une saturation des réseaux urbain et périurbain qui ne cesse de s'accroître. Ces investissements lourds dont les autorités expliquent qu'ils participent au processus de métropolisation, prennent alors le pas sur les infrastructures de transport collectif.

Plus graves sont les atteintes à l'environnement du fait de la pollution automobile due à un parc souvent ancien et mal entretenu et qui ne bénéficie par des derniers développements techniques en matière de contrôle des émissions. Considérés jusque-là comme les fléaux de pays riches, ces phénomènes atteignent les grandes villes du Sud avec des capacités de réponse réduites.

Quelques projets de reconquête du domaine public au profit des transports en commun ont vu le jour: métro du Caire (une troisième ligne est lancée), métro léger de Tunis, tramway d'Istanbul, projet de métro d'Alger. Mais ces projets ont du mal à s'étendre en raison de leur coût élevé. Un projet de métro est en débat à Casablanca depuis une vingtaine d'années.

Le logement social

La crise de l'habitat urbain n'épargne aucune des villes des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Cette crise urbaine s'exprime dans une croissance trop rapide qui les rend incontrôlables. Le paysage urbain des villes s'est complètement déstructuré à la faveur de la multiplication de périphéries urbaines composées de bidonvilles et d'habitat précaire.

La part des constructions non réglementées représente 40 à 60%, de la production annuelle de nouveaux logements. Plus de 50% de la population d'Istanbul serait concernée par cet habitat urbain illégal et la part des constructions spontanées serait de 40 à 50% des nouveaux logements au Maroc. Ces constructions réalisées sans autorisation officielle s'effectuent sur des terrains le plus souvent légalement acquis mais situés en zone non-constructibles ou pour lesquels les règlements d'urbanisme existants, notamment la taille minimale de constructibilité, ne sont pas respectés. Ces terrains de petite taille sont l'objet d'une véritable spéculation immobilière.



Il s'agit le plus souvent de constructions en dur, évolutives, parfois à plusieurs niveaux, ce qui aggrave les risques et rend impossible toute planification à long terme des services publics essentiels qui ne peuvent, pour cette raison, s'adapter au rythme de génération de nouveaux quartiers et de nouveaux habitants : transports publics absents, congestion des axes urbains, insuffisance marquée du traitement des eaux usées, des réseaux d'adduction et d'assainissement de l'eau, absence de dessertes électriques officielles.

Ces constructions construites illégalement côtoient les formes d'habitat précaire assimilables à des bidonvilles qui se sont développés depuis plusieurs dizaines d'années en périphérie des centres urbains et où les familles, issues des milieux ruraux, s'entassent dans des logements de fortune. Les raisons de cette situation sont à peu près partout les mêmes et renvoient aux difficultés rencontrées par les Etats pour maîtriser l'utilisation des sols, faire respecter la réglementation, juguler la spéculation immobilière et produire un parc suffisant de logements sociaux.

Le problème est mondial et les grandes organisations internationales ont toutes développées des stratégies et des programmes qui sont mis à la disposition des pays concernés et visent à l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines pauvres. L'expérience du réseau Cities Alliance de la Banque Mondiale : Cities without Slum (Villes sans taudis) en est une illustration. Cette initiative associe les actions de la population et l'attraction d'investissements privés. Elle concerne des améliorations physiques, sociales, économiques, organisationnelles et environnementales prises en charge de manière collective par les citoyens, les groupes communautaires ainsi que les autorités locales pour garantir des améliorations durables dans la qualité de vie des individus. Chaque pays doit, à partir de là développer des solutions adaptées au contexte qui lui est propre. L'implication des populations concernées est, dans tous les cas observés, une condition majeure de succès des opérations qui sont menées. La mise en place de modèles reproductibles dont les résultats sont rapidement évaluables facilite également l'accès au financement. Un tel modèle, modeste mais relativement reproductible, a été appliqué dans la durée -sur les quarante dernières années -à l'élimination des bidonvilles en Tunisie (voir encadré ci-dessous).

Le Maroc, on l'a vu plus haut, met actuellement en œuvre un programme d'éradication de ses bidonvilles par une série d'action de réhabilitation et de requalification des quartiers concernés et de relogement des habitants. Ce programme s'étalera sur 5 ans.

On constate également que la rénovation des quartiers insalubres a eu non seulement une forte influence sur la qualité de la vie des populations urbaines pauvres, mais qu'elle a enclenché une véritable dynamique urbaine. Dans de nombreux cas de réhabilitation réussis, on constate que l'investissement dans les biens publics locaux à travers la réhabilitation urbaine génère un investissement privé de la part des résidents, lequel à son tour a un impact sur l'investissement privé externe réalisé dans la zone.

L'éradication des taudis - L'expérience de la Tunisie

La démarche utilisée par la Tunisie pour éradiquer les taudis a consisté à organiser les villes en suivant de près l'installation foncière spontanée. L'administration veille à ce que les propriétaires fonciers vendent leurs lots de façon essentiellement structurée. Puis, quand la densité d'habitat est suffisante, le maire légalise la situation. Ensuite la société d'eau et d'électricité propose des branchements sociaux à très bas prix. On est encore à ce moment dans un quartier insalubre, sans circulation, avec de la boue, des déchets qui s'entassent... Mais une fois achevée cette première étape de régularisation foncière et de raccordement à l'eau et l'électricité, les mairies programment l'assainissement et la voirie. Dès lors, les déchets s'évacuent, les quartiers se décongestionnent, la circulation peut se faire ; on en voit l'effet immédiat : l'habitat s'améliore, les boutiques s'ouvrent au rez-de-chaussée et les étages apparaissent aux maisons. Ce qui au départ était insalubre -en voie de « bidonvillisation »- finit par devenir un quartier résidentiel populaire. Il y a une démonstration de transformation urbaine, possible avec une programmation, certes assez lourde, mais qui fait ses preuves.

Alain Henry -La Jaune et la Rouge - Mégapoles et environnement-2005.

Les risques naturels et industriels urbains

Les villes méditerranéennes sont particulièrement exposées aux risques naturels, principalement aux inondations et aux séismes. S'ajoutent à ces risques naturels des risques industriels causés par la présence aux abords de ces villes, et quelquefois même en leur sein, d'activités humaines polluantes. Le risque d'incendie se manifeste dans les massifs forestiers aux abords des villes. Pour les villes côtières, existe, enfin, un risque de pollution marine qui pourrait être causé par des accidents de navire transportant



du pétrole ou des matières dangereuses. Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont plus de 21 000 km de côtes qui bordent l'une des routes maritimes les plus fréquentées au monde. On estime que les rejets des navires représentent l'équivalent de 17 Exxon Valdez rejetés dans la Méditerranée.

Face à ces risques, les populations défavorisées sont généralement les plus vulnérables en particulier celles regroupées dans les zones urbaines d'habitat spontané qui sont les plus touchées du fait de l'absence d'équipements publics permettant d'y faire face.

Ces risques sont, pour la plupart, connus et ont fait l'objet d'investigations scientifiques poussées. Les mesures de préventions sont également largement identifiées qu'il s'agisse d'équipements publics (évacuation des eaux usées par exemple), de normes applicables aux constructions nouvelles ou de sensibilisation du public aux situations d'urgence. Or sur ces différents plans, on peut dire que les efforts déployés dans les villes méditerranéennes sont encore faibles et dans certains cas inexistantes. Le plus souvent, des plans existent, souvent mis en place suite à une catastrophe : codes de construction parasismiques, recensement des zones inondables, modification des plans d'occupation des sols, demande faite aux communes de préparer des plans de prévention des risques, réglementation plus contraignante pour les industries polluantes. Leur application reste néanmoins problématique du fait de la complexité de mise en œuvre de mesures souvent coercitives impliquant une étroite coordination entre des administrations ou des collectivités dont les priorités sont ailleurs. Les compétences font aussi cruellement défaut aux échelons les plus décentralisés des administrations publiques, c'est-à-dire là où elle sont les plus nécessaires.

DES RISQUES RÉELS DE DÉSTABILISATION SOCIALE

La question des conditions de vie et des risques sociaux est au cœur des problèmes actuels des grandes villes méditerranéennes. Ces dysfonctionnements ont entraîné un développement de phénomènes sociaux urbains affectant les populations les plus fragiles. Ces populations, victimes des défaillances sociales et économiques mais également urbaines sont touchées par une pauvreté extrême qui se manifeste aussi bien sur le plan monétaire que sur le plan des conditions de vie. Par ailleurs, l'insécurité et la violence représentent aussi une menace pour les populations en situation précaire qui deviennent les proies faciles des réseaux intégristes.

Pauvreté urbaine et exclusion sociale

La combinaison d'une urbanisation accélérée, d'une infrastructure négligée et d'un financement urbain déficient pendant plusieurs années ont accru la pauvreté des populations de cette zone géographique. La pauvreté en Méditerranée n'atteint pas, cependant, les niveaux alarmants d'autres régions du monde. L'extrême pauvreté définie comme la part de la population vivant avec moins d'un dollar par jour, ne dépasse pas en moyenne 3% alors qu'elle est de 15% en Asie. Mais ce taux augmente fortement dès qu'on passe le seuil de 2 dollars par jour. Près de 45% des Egyptiens sont concernés, soit un taux comparable à celui de l'Asie.

De fait, sur le plan des conditions de vie, ces pays sont marqués par de très grandes inégalités sociales. Au Maroc, selon une estimation de la Banque Mondiale, 6 millions de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour et 12 millions sont « économiquement vulnérables » tandis que les 20% les plus riches s'octroient 55,4% des revenus du pays. En Egypte, un tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté, soit 32 millions d'Egyptiens sur 64 millions. Parmi ces 32 millions, 6 sont, selon un rapport publié en 2002 par le Bureau International du Travail (BIT) considérés comme « très pauvres ». Les auteurs de ce rapport soulignent également la progression de la pauvreté dans les régions urbaines égyptiennes qui est passée de 39% en 1990 à 48% en 1999. Parmi les pays du bassin méditerranéen, l'Egypte et le Maroc affichent les indices de pauvreté humaine les plus élevés, suivis de très près par l'Algérie, la Tunisie et la Syrie. À eux six, ces pays forment un ensemble homogène.

Ces pays ont également en commun d'avoir connu un phénomène de migration des populations des zones rurales vers les villes. Pour ces ruraux, l'exode est la réponse à l'impasse et aux privations. Mais trop souvent, ces populations viennent rejoindre les rangs des pauvres des villes, et peser sur des équipements collectifs déjà fragiles. Ainsi, les inégalités sociales présentes sur l'ensemble du territoire se retrouvent à plus petite échelle dans les centres urbains. Au sein des villes méditerranéennes et plus encore au sein des métropoles, les clivages socio-économiques entre les riches et les pauvres ne cessent de se creuser.

Dans les villes, les populations démunies font face à de plus nombreux risques que les citoyens moyens en matière de santé. La mortalité infantile est ainsi plus importante dans les quartiers moins développés que dans les autres. De plus, l'analphabétisme touche durement ces groupes socialement défavorisés. L'accès aux services sociaux comme l'éducation est aussi inéquitable : le taux de scolarisation des enfants issus des quartiers difficiles



atteint un pourcentage guère plus élevé qu'en milieu rural. À cela vient s'ajouter l'instabilité de l'emploi qui, chez les plus démunis, est corrélée à une faible couverture sociale: au Maroc, en milieu urbain, 1% seulement du quintile le plus défavorisé est assuré contre 38,4% pour le quintile le plus riche. Les conditions de vie des populations pauvres en milieu urbain sont toutefois peu comparables à ce qu'elles sont en milieu rural compte tenu de l'extrême pauvreté qui caractérise ce milieu.

Par ailleurs, malgré l'urgence de la situation, les systèmes de production ne réussissent pas à réduire les inégalités sociales qui tendent, au contraire, à s'aggraver. Une étude effectuée pour la mise en œuvre de l'initiative 20/20⁸ au Maroc a révélé que la part des dépenses publiques allouées aux services sociaux de base se situait en moyenne à 17% au cours de la décennie 90, en dépit d'une politique sociale renforcée, ce qui demeure relativement peu et s'avère par conséquent insuffisant pour réduire les écarts existants entre les groupes sociaux. Au Liban, la situation est plus critique puisque les dépenses moyennes consacrées à ces services représentent seulement 8% des déboursments gouvernementaux.

Une désagrégation des formes traditionnelles de sociabilité

Pendant longtemps, la pauvreté en Méditerranée n'a pas entraîné de phénomènes d'exclusion sociale similaires à ceux rencontrés dans les pays européens du fait de l'existence de réseaux familiaux de solidarité encore très puissants. Cette solidarité s'exprimait également par les rapatriements des travailleurs étrangers qui, dans certains pays, sont, pour les familles, une source essentielle de revenus. Cette situation est en train de changer. Une des conséquences de la brutale urbanisation a été, en effet, de faire éclater les anciens cadres de socialisation.

La famille élargie, lieu jusque-là de toutes les solidarités, se disloque et la cellule nucléaire conjugale a tendance à se généraliser même si son autonomisation est fortement freinée par une crise du logement qui sévit partout. L'évolution des femmes dans les sociétés urbaines, très largement documentée par ailleurs, est, à cet égard symptomatique. Mais cette modernisation liée à la scolarisation et à l'urbanisation ne se traduit que rarement dans la mise en œuvre de rapports sociaux nouveaux au niveau de la famille, de la mixité de la vie quotidienne ou du voisinage. Ce décalage se retrouve à tous les niveaux de la modernisation et produit un phénomène de « bricolage » et d'anomie généralisée. Se crée progressivement dans les grandes villes arabes une société plus instruite et pour une part d'entre elles, plus riche mais extrêmement fluide où

la débrouillardise voisine avec le militantisme, l'absentéisme avec le volontariat, l'individualisme effréné avec le dévouement à la collectivité.

Le secteur informel comme moyen de survie

Face à une situation aussi incertaine, le secteur informel offre une échappatoire. L'importance de l'« économie souterraine » dans ces pays est effectivement notable puisque, à l'heure actuelle, 40 à 60 % des actifs urbains vivraient des activités relevant de ce secteur. Les activités informelles concernent environ 45% des actifs urbains en Tunisie, environ 40% au Maroc et en Algérie, plus de 60% dans de grandes villes comme le Caire ou Alexandrie. En Syrie, à peine un tiers de la population urbaine active est formellement salariée. Dans un contexte de pauvreté généralisée et de chômage croissant, les populations exclues se tournent vers l'informel pour survivre. Pour ces citoyens en situation d'exclusion, « le secteur des activités informelles joue un rôle irremplaçable d'intégrateur urbain »⁹.

Malgré les difficultés d'évaluation de ce phénomène, celui-ci échappant aux statistiques officielles, il est certain que de plus en plus de personnes survivent grâce à ce secteur même s'il ne leur procure généralement que des revenus minimes, très irréguliers et des emplois précaires. En dépit de ses inconvénients (travail intensif, marché non réglementé, etc), l'économie informelle répond aux urgences de la société et offre une solution, aussi discutable soit-elle, aux défaillances de l'autorité publique. Il est aussi une voie pour absorber l'impact des chocs externes sur le marché du travail particulièrement importants en période de mutation tendancielle de l'emploi public. Ce mécanisme a souvent, pour cette raison, été considéré comme moins négatif qu'il n'y paraît car il permet une certaine flexibilité. Cette « économie de survie » est même aujourd'hui officiellement encouragée par de nombreux gouvernements dans le cadre du développement durable et comme soupape de sécurité face aux lacunes de l'emploi. C'est le cas par exemple à Amman où la municipalité soutient elle-même le commerce informel alimentaire par des politiques d'appui visant à garantir l'approvisionnement et la distribution alimentaire de la ville.

Cependant, il reflète comme il entraîne une paupérisation croissante de la population et celle de l'Etat. Il finit également par transformer les économies où il constitue une part importante de l'activité en économies à deux vitesses. Enfin, le secteur informel n'ayant pas accès au financement, il ne participe pas au processus d'accumulation qui est la seule réponse des pays concernés en terme de développement.

⁸ Cette Initiative 20/20, présentée lors du Sommet Mondial du Développement Social de Copenhague en 1995, appelle, d'une part, les pays en développement à accroître la part de leur budget national affecté aux services sociaux de base en la faisant passer de 13% en moyenne à 20%, d'autre part, les pays industrialisés à faire passer de 7% à 20% la part de l'aide affectée aux mêmes fins.

⁹ Les Métropoles du Sud - J.-F. Troin. L'auteur a également créé en 1977 le centre URBAMA, laboratoire associé au CNRS et spécialisé dans l'étude de l'urbanisation du monde arabe à l'Université de Tours.



Violence et insécurité urbaines

La pauvreté, problème majeur des villes du Sud, n'est souvent pas le seul problème affectant les centres urbains. La violence, elle aussi, se répand dans les villes favorisant un climat d'insécurité.

La violence urbaine fait aujourd'hui partie des problèmes incontournables des villes méditerranéennes. Elle est devenue la première source d'insécurité dans les centres urbains et l'une des principales causes de migration comme ce fût le cas pour l'Algérie.

Pauvreté et violence urbaine

La violence urbaine est un phénomène complexe, aux causes multiples. Cependant, même s'il n'existe pas de preuves empiriques à ce sujet, beaucoup s'accordent pour dire que la pauvreté et l'exclusion sociale constituent dans la plupart des cas des causes directes de la violence en milieu urbain. Dans son rapport annuel 2002, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a établi une corrélation positive entre pauvreté et insécurité, suggérant qu'il fallait lutter contre la pauvreté urbaine pour enrayer la violence urbaine. Pour M. Abdelkader, auteur d'un article sur «la recrudescence des actes de banditisme en 2003. Alger, Constantine, Batna et Oran en tête» dans le Quotidien d'Oran, il ne fait nul doute que « la majorité des comportements violents traduit une délinquance d'exclusion liée à la précarité et à la marginalisation.» En effet, cette violence apparaît souvent liée à l'extension de la pauvreté, à la crise urbaine et aux difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail, ce qui crée un climat social tendu et instable. Le manque d'argent pour les besoins essentiels et le manque d'éducation et de perspectives d'emploi contribuent pour beaucoup à une vie de crime, de trafic de drogue et de prostitution. Ainsi, si l'exclusion sociale fabrique des délinquants et des criminels, les populations marginalisées en sont aussi les premières victimes. Les chiffres fournis par les auteurs du rapport «The Mediterranean Limes»¹⁰, même s'ils sont à considérer avec précaution puisqu'ils concernent le crime en général et non spécifiquement la violence urbaine, témoignent d'une montée de la violence dans les villes du Sud méditerranéen. En Jordanie, le nombre d'actes criminels est passé de 626 pour 100 000 habitants en 1988 à 1255 en 1999. Le rapport fait également état d'une augmentation de la violence en Egypte durant la décennie 1990, en particulier pour les crimes relevant de la corruption, du viol, de la fraude et du vol à la sauvette.

Les manifestations de la violence urbaine

Les enfants et les femmes sont ceux qui ont le plus à souffrir de ce contexte économique et social difficile. La pauvreté infantile a en effet atteint de graves proportions dans

plusieurs pays méditerranéens. En Israël, selon le rapport annuel du Conseil national de l'enfance, environ 40 % des petits Israéliens vivaient sous le seuil de pauvreté en 2002. Au Maroc, à l'instar des autres pays maghrébins, la prostitution se développe touchant davantage les mères célibataires, les veuves et les femmes divorcées.

Autre violence symbolique dont on parle moins : la proximité des populations riches et pauvres qui se côtoient, mais s'ignorent. «Les marchés en Algérie sont une illustration de cette violence symbolique: les riches viennent s'y approvisionner et se faire voir, les moins riches viennent acheter en calculant, les pauvres déambulent en espérant rencontrer des âmes généreuses pour leur donner quelques pièces»¹¹. On retrouve cette fracture sociale à Amman, entre Amman-Ouest et Amman-Est : les deux parties d'Amman fonctionnent chacune comme deux villes qui s'ignorent et vivent selon des modes de vie divergents avec, d'un côté les quartiers résidentiels, et de l'autre les quartiers pauvres, souvent illégaux et dépourvus d'équipements collectifs.

Exacerbée par les disparités sociales, cette violence peut également prendre la forme d'émeutes à la faveur de mesures impopulaires. C'est ainsi que de Casablanca à Alger, de Tunis au Caire, depuis une dizaine d'années au moins, les «émeutes du pain» participent de plain-pied à la régulation des crises liées à l'augmentation du prix des produits de première nécessité. La ville, lieu de contestation par excellence, donne libre cours à toutes sortes de manifestations de mécontentement parfois durement réprimées par les services de l'ordre. En Jordanie, les émeutes populaires contre la hausse du prix du pain, survenues en 1996 dans la ville de Karak, ont nécessité l'intervention de l'armée. En Algérie, en 2002, la pénurie en eau a également provoqué des émeutes à Abadla et Tlemcen, au sud et à l'ouest d'Alger, obligeant les autorités à prendre des mesures d'urgence pour améliorer l'alimentation en eau de la région. Selon le schéma habituel, les manifestants se sont attaqués aux lieux de pouvoir, notamment à la mairie et à la sous-préfecture et ont barré les accès au centre ville avec des pneus enflammés et des troncs d'arbre. Parfois, les minorités et les mouvements indépendantistes profitent de l'agitation ambiante pour se greffer à ces mouvements de contestation.

Les effets de la violence sur la société et sur l'espace

À cette dérive sécuritaire s'ajoute une «ghettoïsation» des riches. La construction dans bien des cas devient elle aussi une réponse à l'insécurité. Se sentant menacés, les riches se barricadent dans leurs villas». Les constructions ont

¹⁰ «The Mediterranean Limes

¹¹ Lahouari Addi, *Le Concept de sécurité à l'épreuve de l'ordre international nouveau: le cas de l'Algérie*. Le Quotidien d'Oran, 26 mai 2004.



changé, les villas sont de véritables bunkers, des grosses bâtisses de deux, voire quatre étages, des barreaux aux fenêtres, des portes blindées», témoigne une habitante d'Alger. Ainsi, les manifestations de l'insécurité entraînent des réactions d'enfermement, la création de ghettos gardés par des services et des milices spéciales. C'est le cas notamment à Beyrouth où l'insécurité a enclenché un processus de migration qui a abouti à la construction de banlieues structurées et organisées, quadrillées par des institutions idéologiques, éducatives et sanitaires miliciennes. Pourtant, loin d'être une solution adaptée à la violence et à l'insécurité, ce repli entraîne une aggravation de la violence en diminuant les possibilités de dialogue. Ce qui n'empêche pas les entrepreneurs de construire toujours plus de « lotissements fermés » en Méditerranée.

La dérive intégriste et ses conséquences

Autre principale cause d'insécurité urbaine, l'intégrisme constitue également une menace pour les habitants des villes méditerranéennes. Il est devenu en l'espace de quelques années un phénomène endémique affectant les villes méditerranéennes. Certaines villes telles qu'Alger, Casablanca ou encore Le Caire sont toutefois plus concernées que d'autres. Mais, d'une façon générale, la progression de l'intégrisme aujourd'hui dans la région méditerranéenne est un fait préoccupant pour les autorités des villes concernées tout comme pour la communauté internationale, inquiète de l'ampleur prise par ce phénomène.

Un phénomène mal connu

S'il est souvent fait état du lien entre pauvreté et terrorisme, paradoxalement, les études sur le sujet sont quasi inexistantes. Pourtant, la menace intégriste vis-à-vis des populations fragilisées existe bel et bien. Les banlieues remplies de jeunes sans instruction, sans véritable emploi, sans espoir, fournissent aux réseaux terroristes de nombreuses recrues. Pour Luis Martinez, chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales de Paris, «les dynamiques de la contestation armée ne s'expliquent que très marginalement par des arguments d'ordre théologique, voire idéologique. À la base, la contestation des banlieues et le rejet de la légitimité du pouvoir rendent mentalement possible le passage à la violence: le groupe islamiste armé (GIA) et l' AIS (l'aile militaire du FIS) représentent en 1994 des forces d'opposition légitimes pour une grande partie des jeunes des banlieues populaires».¹² Pauvreté et terrorisme entretiennent donc des relations étroites même si la causalité entre ces deux concepts n'est pas permanente.

À ce propos, un rapport controversé du Council on Foreign Relations¹³, daté de 2002, a développé l'argument

selon lequel l'absence de perspectives économiques et la pauvreté seraient les causes du fondamentalisme et, par extension, du terrorisme. Ce point de vue n'est cependant pas partagé par tous. Les facteurs économiques et sociaux ne sauraient expliquer à eux seuls le fondamentalisme. La complexité de la question empêche les conclusions hâtives. Comme le rappelle Daniel Pipes¹⁴, spécialiste des questions relatives à l'Islam et au Moyen-Orient, «de nombreux cadres des mouvements islamiques ont un niveau de formation très important». Le terrorisme n'est pas exclusivement l'apanage des classes socialement défavorisées. Grâce à l'influence qu'il exerce sur un vaste ensemble d'étudiants, de diplômés et d'intellectuels désœuvrés, l'islamisme parvient à s'étendre et à contrôler la propagation des idées dans les quartiers pauvres et les bidonvilles.

Il existe donc bien un risque pour les populations des quartiers pauvres mais un risque non systématique. Le ministre marocain de l'enseignement supérieur, Kahlid Rashit, a d'ailleurs admis que les bidonvilles de Sidi Moumen à Casablanca se caractérisaient par leur insécurité et déclaré que le gouvernement avait découvert plusieurs mosquées à proximité de ces banlieues où étaient recrutés et formés des jeunes radicaux. Selma Belaala, chercheuse à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et auteur d'un article sur le terrorisme marocain, a mis en évidence l'implantation des organisations djihadistes dans les banlieues marocaines en rappelant que celle-ci était due en grande partie aux conditions de vie dans ces bidonvilles laissés à l'abandon.

Mais s'il faut éviter la généralisation, il est néanmoins certain que l'enfermement social et l'exclusion, facilitent le basculement dans l'intégrisme.

Un environnement urbain favorable à l'intégrisme

S'appuyant sur le discours religieux, l'islamisme séduit des populations appauvries et marginalisées. Les propositions de lutte contre la pauvreté et l'indigence contenues dans les recommandations islamiques peuvent en effet constituer pour une frange de la population désintégré un argument massif pour recourir à l'action armée. La pauvreté, l'ignorance et les inégalités sociales font le jeu des fondamentalistes qui mettent en avant les inaptitudes des régimes à solutionner ces problèmes de société. Le Parti pour la Justice et le Développement, parti islamiste marocain, met d'ailleurs un point d'honneur à souligner l'incapacité des principaux courants politiques à empêcher la mobilisation des plus démunis dans la lutte radicale.

Les mosquées qui, dans bien des pays méditerranéens, fournissent un point de repère social pour les exclus des villes, servent parfois de relais à ces réseaux. Dans ces pays,

¹² Contribution de Luis Martinez « L'environnement de la violence : djihad dans la banlieue d'Alger » à l'ouvrage de Rémy Leveau, *L'Algérie dans la guerre*, 1995.

¹³ Le *Council on Foreign Relations* est une organisation indépendante et nationale basée à New York qui met à la disposition des étudiants, des journalistes et de tout citoyen intéressé, des informations sur le monde et notamment sur la politique étrangère des Etats-Unis.

¹⁴ Daniel Pipes est le directeur du Forum du Moyen-Orient et l'un des membres de l'Institut Américain pour la Paix, dépendant du président des Etats-Unis.



souffrant pour la plupart d'un déficit social, les mosquées jouent en effet un rôle majeur. Elles sont souvent à l'origine des services sociaux les plus rudimentaires comme l'enseignement ou encore les soins médicaux. C'est notamment la raison pour laquelle la croissance des villes algériennes est allée de pair avec une augmentation considérable du nombre de mosquées à vocation humanitaire.

Malheureusement, ces espaces relais sont quelquefois court-circuités par les réseaux intégristes qui utilisent ces mosquées comme centres de propagande à l'attention des populations déracinées. Ces populations exclues socialement le sont aussi spatialement, ce qui facilite le travail des réseaux intégristes. «Les bidonvilles posent un vrai problème de sécurité. La police n'y pénètre pas aussi aisément qu'ailleurs, il lui est plus difficile d'y localiser les habitants, et plus facile aux délinquants d'y trouver refuge», confiait à un journal local un fonctionnaire de la police marocaine.

Les groupes islamistes armés marocains, comme *As-Sirat Al Moustaqeem* (le Droit chemin), se sont ainsi essentiellement basés dans les bidonvilles de Casablanca. L'actualité, par le biais des attentats perpétrés à Casablanca en 2003, a montré que ces bidonvilles, d'où étaient issus les kamikazes, «constituaient une menace pour la cohésion et l'équilibre du tissu social, et une source d'exclusion, de déviation et d'extrémisme» comme l'a souligné le roi du Maroc dans son discours à la Nation du 11 octobre 2002. De plus, une enquête ouverte après les attentats est venue confirmer que la majorité des groupes takfiristes¹⁵ étaient issus des bidonvilles de Casablanca, de Meknès, de Fès et de Tanger, ainsi que des faubourgs déstructurés des villes marocaines. «La formation des groupuscules takfiristes s'est donc effectuée dans le cadre d'une déliquescence de l'appareil policier, celui-ci abandonnant brutalement les quartiers sensibles de la banlieue à la délinquance, devenue le terreau de recrutement et de reconversion des milices fondamentalistes.»¹⁶

Dans d'autres pays, comme au Liban, les groupes intégristes ont également profité de l'enfermement social et spatial d'une frange de la population pour s'implanter. Ainsi, l'ancrage salafiste¹⁷ dans les camps palestiniens du Liban est en grande partie le résultat des réseaux associatifs et éducatifs tissés dans les camps par La Jama'a al-Islamiyya (les Frères musulmans libanais). Les salafistes, en s'immiscant dans le quotidien des populations, dans les prêches du vendredi, dans certaines écoles, dans la façon de s'habiller des personnes, sont parvenus à la dissolution des mécanismes traditionnels de solidarité en créant de nouvelles solidarités.

Une prise en charge de l'action sociale par les organisations intégristes

L'action des organisations intégristes dans le secteur social est l'une des clés expliquant leur infiltration dans les quartiers pauvres des cités. Nombreuses sont en effet les villes du bassin méditerranéen qui ont à souffrir d'une insuffisance de services sociaux. Les besoins considérables des populations en matière de logement, de soins de santé, de produits alimentaires ne sont que partiellement satisfaits. Profitant de ces pénuries, les organisations intégristes mettent en place une véritable «stratégie de la bienfaisance».

Au Maroc, par exemple, ainsi que le rapporte Mike Davis¹⁸ dans son livre *Planet of Slums*: «Des organisations caritatives comme «Justice et bien-être» fondée par Cheik Yacine, sont devenus de vrais gouvernements de taudis: organisant des cours du soir, fournissant l'assistance judiciaire aux victimes des abus de l'Etat, achetant des médicaments pour les malades, subventionnant des pèlerinages et payant des enterrements». À ce titre, l'ancien Premier Ministre marocain Abderrahmane Youssofi, se confiant au journaliste du Monde diplomatique, Ignacio Ramonet, a déclaré: «Nous (la Gauche marocaine), nous sommes coupés du peuple. Nous avons besoin de reconquérir les quartiers populaires. Les islamistes ont séduit notre électorat naturel. Ils leur promettent le paradis sur terre».¹⁹ Selon Nadia Yacine, porte-parole et fille du fondateur du mouvement islamiste «Justice et bien-être» cité plus haut, le succès rencontré par ces mouvements s'explique de la façon suivante: «Confrontés à la négligence de l'Etat et confrontés à la brutalité de la vie quotidienne, les gens découvrent, grâce à nous, la solidarité, l'entraide, la fraternité. Ils comprennent que l'Islam est humanisme».²⁰

Cette prise en charge des services sociaux par les organisations islamistes se retrouve dans d'autres villes du bassin méditerranéen. Ainsi, dans les bidonvilles de Gaza, le Hamas et les autres partis islamistes progressent d'autant plus vite que leur réseau social pallie la gabegie et la corruption présentes sur le territoire. Dans la banlieue sud de Beyrouth, le Hizb'Allah, organisation militaire et terroriste pour certains et parti politique pour d'autres, contrôle le système éducatif (offrant notamment aux jeunes des bourses d'études en Iran), administre les services municipaux (collecte des poubelles, asphaltage des routes, etc) et gère aussi des services sociaux, des pharmacies, des cliniques et des banques islamiques qui prêtent sans intérêt.

Ces nouvelles solidarités créées par les organisations islamiques viennent ainsi se substituer à l'action carencée, voire inexistante, des Etats et insufflent une forme de lien social là où il n'y en a pas.

¹⁵ Le «takfir» est l'une des principales idéologies de la violence dans le monde musulman, notamment depuis le début des années 1990.

¹⁶ Selma Belaala, *Fabrique de violence: Misère et djihad au Maroc*, Le Monde diplomatique, nov 2004.

¹⁷ La «Salafiya» est un courant islamiste réactionnaire et ultra-radical qui prône un retour à l'islam des origines et dont le premier pôle d'implantation est le Maghreb.

¹⁸ Mike Davis analyse dans son livre le phénomène de «bidonvillisation» à travers le monde.



DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE



LA GOUVERNANCE URBAINE EN QUESTION

Une évolution irréversible

La notion de gouvernance urbaine se réfère à « un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus au travers desquels les citoyens peuvent articuler leurs intérêts et leurs besoins, résoudre les conflits et exercer leurs droits et devoirs à l'échelon de la vie locale.²¹ Les ingrédients d'une « bonne gouvernance » sont multiples et largement connus : participation des citoyens, partenariat actif entre les différentes parties prenantes à la vie locale, mise en capacité des acteurs aux différents niveaux de la société, transparence et responsabilisation. L'objectif visé est celui d'une plus grande efficacité des services publics, avec une attention particulière aux plus démunis. La décentralisation en est, pour cette raison, l'un des moteurs essentiels.

Or, pendant longtemps, la centralisation du pouvoir et du système de décision a été une caractéristique que partageait l'ensemble des pays méditerranéens. Tous les pays, même les plus décentralisés, ont, en effet, vécu, à un moment ou à un autre de leur histoire, sous le joug d'une opinion selon laquelle un pouvoir central fort et tentaculaire était le meilleur garant de l'unité de la nation contre toute revendication locale. Cette centralisation a permis des progrès considérables dans une phase initiale de développement à un moment où il fallait agir vite et sur de nombreux fronts : éducation, santé, logement, infrastructures de base. Les traces de cet état de fait sont encore visibles tant dans le découpage même du territoire que dans les compétences et l'autonomie concédées aux différents niveaux de gouvernement. Mais au fil du temps, cette efficacité s'est éteinte sous l'effet de la pression démographique, de l'urbanisation rapide et de la complexité croissante des services publics modernes. Un mouvement progressif de dévolution de compétences vers les villes a donc été amorcé et qui, bien qu'encore incomplet, apparaît de plus en plus comme irréversible.

Le traitement des questions urbaines à un échelon plus pertinent et plus proche de la population, sans niveau intermédiaire, est l'aspect positif du mouvement décentralisateur qui est en cours. Avec lui, c'est le rôle des élus et des exécutifs des gouvernements locaux qui a été affirmé. En ce sens, elle est devenue une tendance lourde des sociétés méditerranéennes. Elle est synonyme de progrès démocratique et social et fait des villes le principal étalon de mesure de la cohésion des sociétés.

Des conditionnalités lourdes

Toutefois cette évolution ne pourra se poursuivre qu'à deux conditions :

- La démocratisation est là indispensable : si les gouvernements locaux ne sont pas élus par l'ensemble de leurs administrés, ceux-ci ne disposent pas des moyens de sanctionner les choix et les politiques locales.
- La plus importante de ces deux conditions est l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique, qui dépend cruellement : (i) des possibilités financières et du degré d'autonomie dont disposent les gouvernements locaux pour programmer leurs investissements, (ii) du niveau de formation et des capacités techniques des élus et des fonctionnaires locaux, (iii) des possibilités réglementaires qu'ont les gouvernements locaux d'adapter leurs services publics à la réalité historique, géographique et sociale de leur territoire.

Cette voie est, pour ces deux raisons, plus difficile qu'il n'y paraît dans la mesure où ce processus de décentralisation appelle une réforme simultanée de l'ensemble des structures, des institutions et de la conception même de l'Etat

Aujourd'hui, les villes de la Méditerranée se trouvent donc dans une période transitoire de recomposition dans laquelle deux logiques se font concurrence : la logique traditionnelle qui puise ses racines dans l'organisation étatique héritée du passé et qui s'exprime à travers une administration puissante, et une logique plus moderne dont les fondements se trouvent dans la séparation des pouvoirs, la transparence et le respect des lois. Cette dualité marque la situation actuelle des systèmes politiques et la marche des Etats, au point que le système de gouvernance, comme les structures politiques, nécessitent en permanence une double lecture.

C'est dire que la problématique de la gouvernance est au carrefour de l'ensemble des réformes à conduire pour faire évoluer les pays et, qu'au-delà des aspects techniques, elle dépend largement de l'évolution du cadre institutionnel et politique.

²¹ Définition de l'UNDP.



LA DÉCENTRALISATION : UN MOUVEMENT ENCORE RELATIF À POURSUIVRE ET À MAÎTRISER

En Méditerranée comme ailleurs, la ville a, de tout temps, été considérée comme l'unité administrative de base de l'organisation de l'Etat. Mais jusqu'à une période récente, l'Etat central était responsable des principaux services publics rendus à la population. Une évolution historique s'est opérée à partir des années 80 qui a conduit à transférer aux communes une partie de ces prérogatives. Ce transfert de pouvoirs s'est accompagné de nouvelles missions confiées aux collectivités locales qui embrassent des domaines d'activités étendus : distribution de l'eau potable, assainissement, collecte et traitement des déchets, voirie, transports publics, habitat social, santé, protection de l'environnement, etc. Des dévolutions importantes ont été, en particulier, accordées aux grandes villes où les problèmes étaient les plus urgents. Mais dans la pratique, ce mouvement s'est heurté à des difficultés qui en ont limité la portée. La réalité des compétences communales en matière de gestion repose, en effet, grandement sur leurs ressources humaines et financières. Or, dans toutes les villes méditerranéennes, l'écart entre besoins et ressources reste important. En particulier face à l'ampleur des investissements requis, les ressources autonomes des villes sont loin d'être suffisantes.

Une culture administrative centralisatrice

Lorsque les pouvoirs publics ont décidé de revoir le système administratif, ils se sont rapidement trouvés face à une administration centrale très puissante et extrêmement active, qui influait de différentes manières, non seulement sur la conduite des affaires mais aussi sur les collectivités et sur la vie des populations. Cette forte culture administrative, centralisatrice, a été confortée par l'absence de niveaux décentralisés intermédiaires entre le niveau central et le niveau communal. Les Provinces, Wilayas, Gouvernorats, Muhafazates sont d'abord des niveaux de déconcentration. Hormis le cas d'Israël, la seule véritable tentative de création d'un niveau intermédiaire décentralisé est marocaine. Une collectivité locale régionale, dotée de la personnalité et de l'autonomie financière a été instaurée en 1997. Et cette tentative reste limitée du fait des très faibles ressources financières concédées aux régions et du pouvoir que conserve le Gouverneur du chef-lieu de la région. Celui-ci exécute les décisions du Conseil régional, est investi du rôle d'ordonnateur du budget régional, et les présidents élus des conseils ne disposent que d'un visa sur les décisions du représentant nommé par l'Etat.

Même si les villes apparaissent comme le plus haut degré de décentralisation, l'exécutif municipal est souvent placé sous la tutelle des niveaux déconcentrés de l'Etat (Wallis, gouverneurs, etc), c'est-à-dire indirectement sous le contrôle de l'Etat central. Si les modèles de décentralisation se rapprochent de ceux rencontrés en Europe, les types de contrôles auxquels sont soumises les collectivités diffèrent plus radicalement : peu d'entités autonomes de contrôle et une tutelle de l'Etat central.

Une autre faiblesse de la structuration politique et administrative territoriale des pays méditerranéens est la faible représentativité des niveaux intermédiaires entre l'Etat et les organisations communales (Régions, Provinces). Cette situation, sans grande conséquence pour les grandes agglomérations métropolitaines, constitue un véritable handicap à l'autonomie des villes moyennes et des petites communes qui, en l'absence de structures de regroupement, se retrouvent entièrement sous la coupe de l'Etat. L'exemple méditerranéen montre ainsi que le centralisme s'accommode mieux d'une administration locale que de l'existence de niveaux intermédiaires décentralisés.

Un empilement des pouvoirs de décision

Le mouvement de décentralisation se heurte également à la confusion institutionnelle créée par la superposition de différents niveaux de pouvoir sans véritable souci de rationalisation.

La gestion du secteur public est, en effet, aujourd'hui caractérisée par l'éparpillement des centres de décision qui engendre une confusion des responsabilités. Même si la participation des différents niveaux de pouvoir sur les questions urbaines est réelle (ex: Capacity 21 au Liban), des obstacles à la décentralisation sont apparus. En effet, lorsque des prérogatives attribuées aux municipalités sont trop importantes par rapport à leurs capacités financières et techniques, une inadéquation et un blocage voient le jour. De nombreux échelons interviennent lors de la mise en œuvre d'une décision qui la ralentissent et l'affaiblissent, le niveau ultime ne sachant souvent vers qui se tourner pour obtenir des explications ou établir un recours.

En outre, lorsque la décentralisation des compétences dites traditionnelles des Communes ne s'est pas accompagnée des pouvoirs financiers correspondants, l'Etat, à travers les Offices Nationaux et/ou les Etablissements Publics, a conservé toutes ses prérogatives en matière de gestion. La décentralisation y a perdu de sa visibilité et de sa crédibilité politique. La carte des compétences, et donc des responsabilités, est ainsi devenue incompréhensible pour le citoyen qui persiste à penser que la nation toute entière ne s'est pas donnée les moyens d'une meilleure



correspondance entre les besoins exprimés par la population et l'offre publique de services marchands.

Des compétences urbaines encore insuffisantes

Au-delà des capacités individuelles, la gouvernance urbaine suppose donc une capacité d'organisation ainsi qu'une définition des besoins essentiels des populations urbaines avant de les traduire en actions au niveau politique et de les satisfaire. Ainsi, la gouvernance urbaine nécessite des compétences à la fois techniques et organisationnelles. Elle a pour ambition de concilier le travail entre plusieurs niveaux et plusieurs types d'acteurs publics et privés (compétences multi niveaux) : d'une part, le niveau étatique ainsi que le niveau décentralisé, l'Etat et les établissements publics (les chambres de commerce et d'industrie) ; d'autre part, l'Etat et la société civile (citoyens, ONG, experts,...) ; enfin, l'Etat et le secteur privé.

Les compétences dont il est question ici sont des compétences rares, qui se construisent au fil de l'expérience, qu'elles soient individuelles ou organisationnelles. Elles sont de plus en plus largement représentées au sein des Ministères régaliens ou des Ministères Techniques qui disposent d'un personnel d'encadrement de mieux en mieux rompu à l'exercice des responsabilités et à la prise de décision dans des environnements de plus en plus complexes. Ces responsables ont également développé, grâce à des accords de coopération externes et des contacts de plus en plus fréquents avec les groupes industriels mondiaux, de véritables capacités de négociations et de mise en œuvre de grands projets nécessitant une ingénierie financière et technique élaborée. Mais ces compétences, on l'a dit, sont rares et concentrées aux échelons les plus élevés de l'Etat et des administrations publiques. Elle percolent difficilement jusqu'aux collectivités territoriales dont les personnels politique et technique se retrouvent souvent dépassés par des responsabilités auxquelles ils n'étaient pas préparés. Et ce, d'autant que les textes réglementaires ne fixent pas clairement les tâches dévolues aux collectivités locales.

Une autre évolution importante a été que le mouvement tardif de décentralisation a été suivi, quelques années plus tard, d'un mouvement d'ouverture de certains services marchands au secteur privé (depuis la simple délégation jusqu'à la privatisation pure et simple) qui n'a pas laissé le temps de construire des collectivités efficaces et de les habituer à régler les problèmes soulevés par la mise en œuvre de ces services. Le processus de décentralisation relativement récent n'a donc pas toujours, pour cette raison, été conduit à son terme. Et aujourd'hui encore, en Méditerranée, certaines entreprises nationales

créées par l'Etat central sont toujours sous la tutelle exclusive d'un ministère.

Le manque d'autonomie financière : la marque du gouvernement central sur les autorités locales

Mais l'élément le plus marquant des difficultés rencontrées dans la dévolution des responsabilités aux communes reste financier. Pour pouvoir être autonomes, les collectivités locales ont, en effet, besoin de ressources financières suffisantes.

Leurs deux principales ressources en dehors de l'emprunt, proviennent de la fiscalité et des dotations de l'Etat. Une réelle autonomie financière supposerait que les collectivités locales puissent disposer du pouvoir de fixer le volume de leurs recettes par la fiscalité. Or, les dotations de l'Etat tendent à se substituer progressivement à cette fiscalité, rognant au fur et à mesure leurs marges de manœuvre. Par exemple, les dotations de l'Etat au Maroc représentent 68% du total des revenus des provinces et préfectures, et 15% des revenus des communautés et municipalités urbaines. La décentralisation n'a pas trouvé les ressources fiscales nécessaires à son application. Bien que certains Etats aient déployé des efforts pour doter les collectivités locales de ressources fiscales consistantes, cette fiscalité est loin de répondre aux besoins. Le degré de décentralisation effective est faible. Le gouvernement local est limité dans ses capacités à fixer le niveau de la fiscalité locale pour financer les services publics.

Dans aucun des pays méditerranéens un gouvernement local ne peut emprunter des fonds, à l'exception de la Tunisie et du Maroc. Mais même dans ces deux pays, le ministre de l'Intérieur exerce un contrôle sur le budget annuel et peut refuser l'emprunt. Par ailleurs, de lourdes contraintes pèsent sur les autorités locales lors de la réalisation du budget et la détermination des dépenses. Elles réduisent considérablement leur autonomie. Par exemple, en Egypte, l'estimation des dépenses est faite par chaque ministère concerné et est ensuite donnée pour approbation au conseil populaire

Si l'on devait résumer la situation concernant la répartition des compétences en matière de services urbains marchands en Méditerranée il faudrait donc souligner que les autorités communales disposent au mieux de compétences en matière de gestion, alors que l'Etat central conserve, au moins, ses prérogatives en matière de planification et d'orientation générale des services publics.



FACE AUX RÉSISTANCES, L'ÉMERGENCE DE CONDITIONS DE SUCCÈS ET DE SOLUTIONS INNOVANTES

Une notion qui s'enracine lentement

Les résistances à un transfert accru de compétences vers les villes sont, on l'a vu, encore très nombreuses. Nombre de pays européens ont, au demeurant, connu ou connaissent encore des difficultés similaires. Le volontarisme et l'engagement formel des États est, ici, moins en cause que la lourdeur des habitudes et des pratiques acquises mais aussi la complexité même d'un processus qui est lourd de conditionnalités. La décentralisation est un processus de long terme pour lequel une stratégie doit être mise en place et des priorités clairement définies.

Le PNUD qui a fait de la gouvernance locale une de ses priorités d'action dans les pays méditerranéens met en avant quatre priorités d'action dans le long cheminement institutionnel vers une gouvernance locale réussie qui sont :

- Le transfert de ressources et la fiscalité locale,
- Le développement des compétences (capacity building),
- Une participation active et structurée des citoyens aux décisions,
- La mise en place de projets expérimentaux permettant de démontrer le bien-fondé et l'efficacité de la décentralisation.

Sur tous ces points, les réformes en cours dans l'ensemble des pays gagnent en légitimité en opérant une focalisation sur des problèmes de terrain et sur les obstacles procéduriers qui s'opposent à la mise en place de services publics plus efficaces. C'est ce qui explique que la décentralisation bénéficie d'un statut de plus en plus privilégié dans l'agenda politique des différents gouvernements. Elle est inscrite dans la constitution de certains pays, dans des termes, certes, plus ou moins explicite, mais qui ne permettent pas de douter de l'intention du législateur. La constitution marocaine, par exemple, prend soin de ne pas se référer au principe de l'autonomie locale ou du libre exercice du pouvoir par les collectivités locales, préférant mettre l'accent sur la notion de gestion démocratique des affaires locales.

Au-delà, la décentralisation est vécue comme un facteur essentiel d'apprentissage de la vie politique et de la participation citoyenne aux affaires publiques. C'est donc une fonction de grande importance quand on connaît les difficultés de toutes sortes qui retardent l'ouverture du champ politique national central. C'est ce qui explique que les forces sociales se soient, en priorité, investies sur le

plan local. C'est ce qui explique également que la gouvernance urbaine soit progressivement devenu le thème central des coopérations qui se nouent avec leurs partenaires au Nord du bassin directement ou à travers des organisations multilatérales. Le programme GOLD (voir encadré) en est une parfaite illustration.

LE PROGRAMME GOLD

Le programme **GOLD Maghreb**, initiative de partenariats pour la Gouvernance Locale et le Développement dans le Maghreb, se propose d'offrir aux administrations locales un cadre de référence et des instruments opérationnels pour encourager et faciliter l'établissement des partenariats internationaux, afin de contribuer plus efficacement à un développement local durable, équitable, pacifique et démocratique.

GOLD Maghreb vise à soutenir les élus locaux, la société civile et le secteur privé maghrébin dans leur effort de promotion du processus de décentralisation et de développement participatif et intégré au niveau des régions administratives du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie et de la Lybie.

Il a pour principal objectif d'appuyer le processus de développement local participatif à travers une meilleure utilisation des ressources de la coopération internationale, de la coopération décentralisée et de la coopération Sud-Sud. GOLD intervient en matière de gouvernance locale, de développement économique local et de prévention de l'exclusion sociale. Il vise également à promouvoir les cultures méditerranéennes, la connaissance et le respect réciproque et à favoriser les échanges culturels.

Le groupe de travail au sein des régions GOLD (Gouvernorats, Wilayas, Shabiyat) élabore les Documents de Marketing du Territoire (DMT) à travers une assistance technique. Les acteurs de la coopération décentralisée peuvent participer à ces activités en fournissant une aide ou en contribuant à des formations d'exécutifs locaux.

Vers une participation accrue des citoyens aux décisions

La gouvernance urbaine n'est pas qu'une affaire de volonté politique. Elle est également affaire de méthode. Le seul fait de parler de démocratie participative, de partenariat,



de projet intégré ou de développement durable, ne suffit pas si on ne dispose pas des outils permettant d'engager des transformations pratiques en termes de méthode de travail, de processus d'élaboration des politiques et d'organisation des services, qui vont permettre de les pratiquer. La participation citoyenne au processus de décision est un de ces outils les plus importants. Des expériences innovantes et probantes ont été et sont mises en œuvre au niveau des municipalités dans la plupart des pays de la région.

Ainsi, en Tunisie, le rôle des associations de quartier ne cesse de se développer. Elles jouent, à présent, un rôle de plus en plus actif auprès des municipalités en particulier pour faire remonter les demandes voire les récriminations des habitants sur les sujets les plus divers.

En Egypte, le désengagement en cours de l'Etat ouvre un champ d'action de plus en plus important à la vie associative et aux ONG qui vont, dans certains cas, jusqu'à se substituer aux collectivités locales défaillantes, gérant directement certains services urbains tels que le ramassage d'ordures et l'aménagement d'espaces verts. Une tentative pionnière de ce type a été menée dans le cadre du programme LIFE soutenu par le PNUD.

Le renouvellement de la participation des habitants peut être perçu comme le résultat des effets conjugués du processus de démocratisation, de décentralisation et de la pression que la demande sociale exerce sur l'Etat. Ainsi, l'«advocacy planning»²² s'appuie sur le principe de l'aménagement urbain participatif. Il propose de mettre les compétences des experts au service des catégories sociales les plus défavorisées de manière à les associer au processus de planification, afin de contrebalancer la répartition inégale des pouvoirs dans la société. La participation des citoyens se présente comme un moyen de pallier les insuffisances bureaucratiques de l'appareil administratif. Deux villages, Batra et El Kelh, situés respectivement dans les gouvernorats de Gharbéya et d'Assouan, ont été sélectionnés pour la mise en œuvre d'un projet pilote d'aménagement participatif.

En Algérie, un projet de « Promotion de la décentralisation et de la gouvernance locale » est en cours avec pour objectif d'améliorer l'accès aux services publics des franges les plus défavorisées de la population. Des formes de « planification participative » sont également mises en œuvre pour des opérations de réhabilitation. C'est, par exemple, le cas du «grand ensemble » d'habitat collectif à l'est d'Alger.

Des expériences similaires sont également conduites dans d'autres pays avec la même finalité qui est de faire remonter vers les décideurs des informations qui permettent de mieux prendre en compte les priorités et

d'assurer une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources.

²² Expérience venue des Etats-Unis développée dans les quartiers spontanés ou dans le monde rural.



LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES URBAINES



DES BESOINS FINANCIERS CONSIDÉRABLES

En rapprochant les éléments recueillis au cours de cette étude d'autres données relatives aux investissements publics dans les pays méditerranéens, on a cherché à dégager les besoins financiers nécessaires à une «mise à niveau» des services publics les plus indispensables à la population dans les villes du Sud.

Les données statistiques font ici cruellement défaut. Les investissements publics actuels des pays méditerranéens ne sont appréhendés que de façon globale, sans possibilité de pouvoir isoler les investissements dédiés à l'amélioration du cadre urbain. Et du fait de leur forte imbrication dans les comptes de l'Etat, les comptes des collectivités territoriales ne permettent pas de se faire une idée précise des investissements actuellement prévus ou réalisés dans les domaines tels que l'eau, les déchets, la voirie, les transports publics ou l'habitat.

Par ailleurs, les projets d'infrastructure annoncés par les villes sont difficiles à interpréter sur le plan budgétaire, du fait de leur imprécision quant aux dates de réalisation, et sur leur structure de financement.

En l'absence d'un système organisé d'information sur les besoins et les projets d'infrastructure ville par ville, on a donc choisi de procéder à une évaluation normative par grand domaine (eau, déchets, transports publics...) sur la base de ratios d'investissements tirés de l'expérience des grands opérateurs et gestionnaires de services urbains. Les résultats qui s'en déduisent sont évidemment imprécis dans la mesure où ils ne tiennent pas compte de la diversité des problèmes rencontrés et d'un état des lieux qui peut varier dans des proportions importantes d'une ville à une autre. Ils n'en fournissent pas moins un ordre de grandeur des financements nécessaires pour atteindre un objectif déterminé et des écarts à combler entre les besoins financiers ainsi estimés et les ressources disponibles.

Cette approche a été, au demeurant, abondamment utilisée pour évaluer les besoins d'investissement nécessaires pour la mise des infrastructures des pays nouveaux entrants dans l'Union Européenne²³.

Concernant les objectifs à atteindre, on a étendu à l'ensemble des services publics urbains les objectifs pris par la communauté internationale pour l'eau et l'assainissement dans la Déclaration du Millénaire par laquelle les Nations Unies se sont donné pour objectif à un

horizon de quinze ans la réduction de moitié de la proportion de personnes sans accès durable à une eau saine, abordable et en quantité suffisante. Compte tenu de la population urbaine actuelle (165 millions) et des prévisions d'accroissement annuels (environ 4 millions), on a pris comme objectif les investissements qui seraient nécessaires pour couvrir une population de 8 millions de personnes par an soit 80 millions à un horizon de 10 ans (environ le tiers de la population urbaine prévue à cet horizon). Les résultats de ces évaluations sont consignés dans le tableau ci-après.

Investissements annuels dans les services publics urbains essentiels dans les pays méditerranéens (estimation)

Domaines	Investissements annuels (milliards d'euros)
Eau et assainissement	6 à 7,0
Collecte et traitement des déchets	0,6
Transports publics	1,3 à 1,5
Logement social	1,3 à 1,5
Voirie	0,8
Total	10 à 11,4

On retiendra donc le chiffre de 10 milliards d'euros par an soit 100 milliards à l'horizon 2015 comme ordre de grandeur des investissements nécessaires pour résorber environ 50% des déficits en terme d'infrastructures urbaines dans les villes méditerranéennes.

Face à ces besoins, les ressources sont, en théorie, très diverses. Elles peuvent venir des usagers eux-mêmes qui par les contributions qu'ils acquittent soit directement soit sous forme de taxe locale, peuvent contribuer au cash-flow des sociétés gestionnaires et donc à leurs investissements. Les opérateurs privés peuvent avoir, dans le cadre des concessions qui leur sont accordées, des obligations de rénovation ou de création d'infrastructures

²³ On se référera, en particulier, aux travaux du Ministère de l'Environnement Danois qui à la demande de la Commission Européenne, a calculé les besoins d'investissement nécessaires pour une mise à niveau réglementaire des infrastructures urbaines des dix pays qui ont rejoint l'Europe en 2004.



nouvelles. Les banques locales peuvent proposer des prêts aux opérateurs dans le cadre de leur programme d'investissement. L'aide internationale, enfin, apporte traditionnellement son concours à ce type d'investissements sous forme de prêt ou de don.

Mais pour être clair, l'essentiel des investissements est aujourd'hui réalisé par les Etats eux-mêmes à partir de leurs ressources propres ou de prêts accordés par les institutions financières multilatérales. En effet, les recettes des usagers couvrent à peine, dans le meilleur des cas, les coûts de fonctionnement et ne contribuent donc que très exceptionnellement aux investissements. Les aides sous forme de dons ne représentent qu'une faible part des investissements publics urbains réalisés. Quant au partenariat public privé, s'il a permis d'améliorer de façon très significative la qualité de la gestion et le niveau du service, il n'a pas, à quelques exceptions près, contribué de façon significative aux efforts d'investissements en infrastructures nouvelles.

Dans la structure actuelle de financement, l'objectif de porter à 10 milliards d'euros le niveau des investissements urbains conduirait à un quasi doublement de l'effort public supporté par les Etats dans le domaine. Or, un tel effort dépasse très largement leurs possibilités budgétaires. Les déficits publics et le niveau d'endettement des Etats ne leur accorde, en effet, que de très faibles marges de manœuvre financières.

L'objectif visé n'est pas, pour autant irréalisable à la condition toutefois que l'ensemble des ressources mobilisables puissent l'être effectivement.

La tarification des services publics doit évoluer dans un sens qui traduise mieux la valeur économique du service rendu. Des progrès ont été réalisés dans ce domaine au cours des dernières années. Dans certains pays, le principe de la tarification et les mécanismes de marché sont de mieux en mieux acceptés. Ces succès demandent à être rapidement généralisés.

Il faudra également que soient stimulés les investissements privés dans le cadre du partenariat public-privé sous des formes, et elles existent, qui permettent un accès à ces services à tous à un prix abordable et particulièrement aux populations les plus défavorisées.

Il faut, enfin poursuivre les réformes politiques et institutionnelles qui seules, permettront d'engager des changements durables à la fois dans la gestion des services publics et l'attraction d'investisseurs privés.

LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ : OUTIL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Le développement urbain et la maîtrise à la fois de la croissance démographique et de la construction d'infrastructures sont au cœur des préoccupations des pouvoirs publics nationaux et locaux. Le partenariat entre le secteur public et le secteur privé, encore peu mis en avant dans les pays méditerranéens s'avère être une formule efficace mais difficile à mettre en œuvre.

Une implication croissante des opérateurs privé dans le financement des infrastructures urbaines

L'explosion des besoins en matière de service public marchand et les limites de la capacité de financement des Etats ont conduit à la mise en place de formes d'organisations nouvelles à partir d'une implication accrue du secteur privé. Ce qu'il est convenu d'appeler le partenariat public-privé recouvre en fait une grande diversité de situations. Les coopérations mises en œuvre visent, le plus souvent, à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. Les domaines couverts sont principalement les télécommunications, la production et la distribution de l'électricité, la gestion des déchets urbains, la distribution d'eau, les transports publics urbains la distribution d'eau potable et le traitement des eaux usées.

Bien conçu, le partenariat public-privé permet d'apporter des réponses appropriées aux besoins des habitants sur des services publics essentiels. Cependant, si ce partenariat dessine un nouveau cadre général, il n'existe pas de modèle unique reproductible mais des solutions adaptées à des situations locales et à des problèmes particuliers. Les défis à relever sont néanmoins nombreux : concilier investissements et rentabilité avec l'accès aux services pour les plus démunis, assurer l'implication d'un opérateur privé souvent étranger dans un environnement dont il devra faire l'apprentissage, créer les conditions d'une régulation efficace, satisfaire aux exigences d'un développement durable.

Des avantages réels difficiles à mobiliser

Le premier avantage est, bien évidemment financier puisque l'objectif d'un PPP est de faire financer l'investissement public par le secteur privé et d'améliorer la qualité du service. Il permet donc, en premier lieu, de diminuer la charge budgétaire d'un Etat. Par ailleurs, la discipline financière à laquelle doivent s'astreindre les investisseurs pour s'assurer de la rentabilité de leurs placements dans un projet en PPP garantit également, de leur part, un suivi minutieux de la préparation et de la réalisation du projet.



Il ne faudrait pas penser, pour autant, que les PPP puissent se substituer majoritairement aux investissements publics, concernant en particulier les investissements urbains. Tous secteurs confondus, on constate que les PPP n'ont représenté, au cours des vingt dernières années qu'environ 22% des investissements en infrastructure. Plus de deux tiers ont été financés sur fonds publics et le reste, soit environ 10%, par l'aide internationale. La part des fonds publics dans le financement des infrastructures urbaines dépasse vraisemblablement les trois quarts des investissements totaux dans ce domaine.

Autre avantage de taille, les modalités contractuelles du PPP sont centrées sur les résultats à atteindre plutôt que sur les moyens et les méthodes de travail. On s'assure ainsi, en principe, de l'atteinte des résultats à un prix et dans les délais convenus au moment de la signature de l'entente de partenariat. Si pour diverses raisons, le service s'avère inadéquat ou de qualité inférieure, la rémunération du partenaire privé s'en trouvera réduite et agira en tant que moyen pour assurer le service de la qualité prévue au contrat.

Enfin, dans l'éventail des formes de gestion déléguée, certaines peuvent être également un levier efficace de décentralisation et de responsabilisation des collectivités locales. Elles présentent en effet l'avantage d'être peu consommatrices de compétences, de ressources humaines et financières. Elles apparaissent également comme un instrument accompagnant parfaitement les spécificités de la décentralisation en Méditerranée à la condition toutefois qu'elles respectent le principe du PPP.

Des risques multiples à maîtriser

Les risques associés à ces projets dans les pays en développement en général sont de plusieurs natures.

Le risque tarifaire est l'un des principaux risques auxquels sont confrontés les opérateurs privés et concessionnaires de service public dans les pays méditerranéens. Les projets d'investissement, que ce soit dans le domaine de l'eau, de l'assainissement ou celui des déchets, supposent des investissements initiaux importants dans les premières années, qui ne sont rentabilisés que sur une très longue durée grâce à une augmentation régulière et prolongée des recettes. Les contrats de concession que ce soit sur l'eau, l'assainissement ou les déchets, sont des contrats portant sur des périodes longues, durant lesquelles de nombreuses évolutions peuvent se produire, notamment dans la politique nationale, pouvant influencer fortement sur les prix du service même lorsque celui-ci est régulé.

S'ajoute au risque tarifaire un risque de change. En effet, les recettes générées se présentent dans la monnaie

locale alors que les prêts qui couvrent les investissements nécessaires appellent souvent un remboursement en monnaie étrangère. Or, les risques de change dans la région sont élevés. En pratique, au cours des dix dernières années, certaines des grandes concessions et des partenariats privés ont souffert de dévaluations brutales ou progressives intervenus dans les pays hôtes. Les risques de change ne sont plus contractuellement maîtrisables en cas de brusque chute du cours des devises et dans ce cas, les tarifs prévus ne peuvent pas être pratiqués et les paiements des clients deviennent aléatoires.

Enfin, le risque contractuel reste très important, en particulier, dans la zone méditerranéenne et ce pour trois raisons principales.

La première est qu'il s'agit comme on l'a dit de contrats portant sur des périodes longues durant lesquelles des évolutions importantes peuvent intervenir dans la politique nationale ou dans les normes imposées au service.

La deuxième tient à l'introduction des grands opérateurs privés dans des pays dont ils n'ont pas l'expérience et sur des domaines pour lesquels l'information initiale (la carte et l'état du réseau par exemple) est souvent déficiente.

La troisième est la tendance à la dérégulation de certains secteurs : l'apparition de régulateurs supposés indépendants, les projets de privatisations de certaines autorités autrefois déléguées, sont autant de facteurs qui peuvent concourir à l'insécurité des PPP ou à un certain manque de visibilité.

Pour une régulation efficace et équitable

La garantie d'une gestion équitable et efficace des villes et de leurs services urbains passe par des conditions formelles à remplir²⁴ Un équilibre entre les intérêts des institutions publiques et les intérêts privés est nécessaire. En outre, une fois cette articulation établie, des exigences de transparence et de rationalité économique doivent être assurées. C'est le rôle généralement dévolu à l'organisme régulateur.

La capacité publique de régulation des partenariats public-privé doit être considérée avec attention. L'exemple marocain est de ce point de vue révélateur. Le Maroc s'est engagé récemment mais rapidement dans l'octroi de concessions aux acteurs privés (80% du secteur de la distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement urbain est géré en concession). La multiplicité des contrats et des modes d'octroi des concessions ne garantit pas nécessairement la transparence des procédures. Un texte peut alors chercher à consacrer des principes clairs en matière de délégation de gestion : transparence, généralisation du recours aux appels d'offres, égalité de traitement des soumissionnaires, obligation de publicité.

²⁴ « Services urbains et développement durable », Rapport de synthèse, C. DEFEUILLEY et D. LORRAIN, ISTD, IGD, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.



L'organisation institutionnelle de contrôle et de régulation des partenariats doit relever de la responsabilité publique et ne peut être conçue sans un rôle explicite et transparent des collectivités locales concernées. Celles-ci doivent également en assumer la pleine responsabilité auprès des populations. Il est important d'optimiser les avantages comparatifs respectifs des secteurs privé et public.

L'accès aux services des populations les plus défavorisées

Dans la plupart des villes méditerranéennes, une partie non négligeable de la population n'est pas en mesure de payer à leur vrai prix les services auxquels ils souhaitent avoir accès ni, a fortiori, de financer les investissements nécessaires à l'extension ou à la rénovation des réseaux. Ce problème n'est pas spécifique aux pays méditerranéens. Selon le World Resources Institute, les agglomérations des pays en voie de développement comptent entre 25 et 50% d'habitants à bas revenus n'ayant pas accès aux services urbains de base.

Dans un contexte de gestion privée où l'opérateur doit être en mesure de rentabiliser son investissement, il n'est pas possible, en principe, de délivrer le service gratuitement sans courir le risque de mettre en péril l'équilibre financier du contrat. Mais il n'est pas, à l'inverse, envisageable de laisser les populations les plus défavorisées sans accès aux réseaux.

Des solutions existent dont certaines sont mises en application dans certaines grandes villes du bassin méditerranéen. La péréquation tarifaire est aujourd'hui le moyen le plus utilisé qui permet de ne faire supporter aux populations à bas revenus qu'une partie du coût du service, la différence étant à la charge des autres clients. La péréquation s'applique également aux investissements d'extension ou de rénovation du réseau. Mais péréquation ne veut pas dire que le service soit délivré gratuitement aux usagers les plus modestes. D'autres solutions existent également (voir tableau ci dessous) dont la mise en œuvre dépend du contexte local. Elle exige par ailleurs une vigilance particulière de l'autorité de régulation.

Une certaine dose d'intermédiation sociale est également nécessaire aussi pour recouvrer les coûts. Tous les spécialistes s'accordent aujourd'hui pour reconnaître que le fait que les gens payent pour l'eau -même très peu - a de nombreuses vertus : au-delà d'une contribution au recouvrement des coûts, il aide chacun à prendre conscience que l'eau payante ne doit pas être gaspillée. L'argument est même utilisé par les fontainiers pour discipliner les queues aux bornes-fontaines. Quel que soit l'état de pauvreté, une

participation financière minimum des personnes concernées est souhaitable.

On constate, en effet, que les personnes pauvres non desservies en eau, achètent souvent cette eau à des vendeurs itinérants ou à des voisins, souvent à des prix plusieurs fois plus élevés que le prix acquitté par les personnes raccordées. Mais il s'agit souvent de faibles quantités d'eau ; une fois raccordés, les ménages pauvres pourraient donc, avec un budget moindre, être raccordés moyennant une réduction de prix. Il faut également reconnaître que, dans certains contextes, la capacité à payer l'eau reste un objectif éloigné, les subventions étant inévitables, du moins à court terme.

Les exploitations privées ont, pour la plupart, accomplies de réels progrès en matière d'efficacité et lorsque les collectivités imposent le raccordement des populations les plus défavorisées, cette condition est, en général, respectée.

	Tarif	Branchement compteur	Infrastructure	Travaux sur terrains privés
Péréquation	X			
Tranche sociale	X			
Modalités de paiement		X	X	
Participation main-d'œuvre		X	X	
Subventions		X	X	X
Branchements sociaux			X	
Fonds de travaux			X	
Micro-prêts		X	X	X
Prépaiement	X			
Tontines		X		X

Source : Suez - Lyonnaise des Eaux

Des résultats encore modestes en Méditerranée

Dans tous les pays méditerranéens, malgré certains exemples encourageants, le partenariat public-privé ne couvre qu'une partie très limitée des besoins en infrastructure urbaine.

Au Maroc, pays qui a inauguré le premier projet en «Build, Operate, Transfer» (BOT : formule anglo-saxonne pour PPP), de nouveaux projets d'électricité, de distribution de l'eau potable et l'assainissement à Casablanca sont en cours. La gestion et l'entretien de certains parcs publics fait également l'objet de concessions au privé.

La Tunisie utilise cette technique pour des électriques et pour les aéroports.

Après avoir été longtemps réticente à ce type de contrat, l'Algérie a fait appel au financement privé, pour la



construction de la première usine de dessalement de l'eau de mer et, plus récemment, la gestion de l'eau et de l'assainissement sur la ville d'Alger.

L'Égypte a d'ores et déjà financé divers projets électriques sous forme de PPP, mais également un terminal conteneur et un aéroport, et a délégué au secteur privé le service de collecte et de transport des déchets domestiques du Caire et d'Alexandrie.

Au Liban, des projets dans les télécommunications et dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, des parkings et de la santé ont vu le jour ou sont en cours de négociation.

En Israël, de nombreux projets notamment d'autoroutes, d'électricité, et de désalinisation ont vu le jour, financés en PPP. Une concession est en cours d'attribution pour la gestion du tramway de Tel-Aviv.

La Jordanie s'est largement ouverte à différentes techniques de PPP dans le domaine des télécommunications, dans la gestion des eaux (Amman) et le traitement des eaux usées.

Des pays comme la Turquie, la Jordanie, Israël et le Maroc sont ceux qui ont fait le plus particulièrement appel au financement et à des opérateurs privés. D'autres pays, comme l'Égypte, qui avaient cru trouver dans cette technique un remède miracle pour le financement de leurs infrastructures, après quelques succès mais également des échecs, ont dû faire machine arrière et procèdent à présent à une sélection plus rigoureuse des projets éligibles pour ce type de financement.

Les statistiques de la Banque Mondiale montrent, au demeurant, que les projets de partenariat public-privé sur les infrastructures dans les pays méditerranéens sont, en valeur relative et absolue, très inférieurs à ce qu'ils sont dans les autres grandes zones géographiques. Cumulés sur la période 1990 à 2002, ils se montaient à 26 \$MM contre près de 400 \$MM en Amérique Latine et 200 \$MM en Asie.

Rapportés à la population, ces investissements représentaient 80\$ par habitant en Méditerranée contre près de 700\$ en Amérique Latine.

Plusieurs facteurs expliquent cette faiblesse du partenariat public-privé en Méditerranée.

Le premier concerne la stratégie des États eux-mêmes. La décision de confier tout ou partie de la gestion d'un service public relève, au premier chef, d'une décision politique. Or, les gouvernements de nombreux pays méditerranéens sont encore réticents à concéder, même contre garanties, la gestion de certains services publics considérés comme politiquement sensibles à des entreprises privées. La concession à une entreprise souvent étrangère d'une fonction considérée jusque-là, à tort ou à

raison, comme régaliennne, représente un risque politique qui freine l'engagement d'un certain nombre d'États. S'ajoutent à cela la méfiance de l'administration à l'égard du secteur privé basée sur une forte notion du bien et du service public héritée du droit civil et administratif, et les réticences des locaux à investir aux côtés de partenaires étrangers ou locaux.

Des opérateurs privés de plus en plus sélectifs

Mais la mise en place de partenariat public-privé en Méditerranée se heurte également, ces dernières années, à un manque d'enthousiasme des opérateurs privés et ce pour plusieurs raisons.

Les entreprises et les grands groupes en particulier, sont de plus en plus confrontés à un surendettement, résultant des vagues de croissance externe à la fin des années 1990, et doivent satisfaire les analystes financiers et leur actionariat par une plus forte rentabilité à moindre risque. Ils ont alors tendance à se détacher des secteurs traditionnellement peu rentables pour se consacrer à d'autres activités jugées plus rémunératrices. Les statistiques de la Banque Mondiale montrent que les investisseurs étrangers privilégient, pour cette raison, des secteurs comme les télécommunications ou l'énergie qui offrent des perspectives meilleures de rentabilité car moins soumises à des aléas tarifaires.

Le secteur de l'eau est, à l'inverse, celui qui est le moins attractif aux yeux des grands investisseurs internationaux. Selon les statistiques de la Banque Mondiale, le secteur de l'eau et de l'assainissement ne représente, dans le monde, que 5% des investissements privés en infrastructure. En Méditerranée, le montant cumulé des investissements privés dans ce domaine représentaient 1,3 \$MM contre 10,8 \$MM sur les télécommunications, 8,4 \$MM dans le secteur électrique, 3,9 \$MM dans le gaz naturel et 1,2 \$MM dans les infrastructures portuaires.

Les raisons en sont simples. Tout d'abord, le secteur de l'eau et de l'assainissement est, en terme financier, l'un des secteurs les plus capitalistiques qui soit. Le ratio de chiffre d'affaires rapporté au capital investi y est plus élevé que pour l'industrie pétrolière ou celle des télécommunications. Par ailleurs, la rentabilité n'y est acquise qu'au bout de temps très long impliquant des aléas tarifaires et de taux de change importants. Les mêmes aléas se retrouvent au niveau de la gestion des déchets ou celle des transports publics urbains. Au total, les statistiques de la Banque Mondiale montrent que les investissements dans l'eau, l'assainissement ou les déchets ont un taux de rentabilité de 1,5 à 2 fois plus faible que dans les télécommunications ou l'énergie.²⁵



Des risques pays encore très présent

Au-delà des risques propres aux modalités de gestion de ces contrats, le partenariat public-privé s'apparente à un investissement direct étranger et est donc soumis aux mêmes appréciations de risque de la part des investisseurs privés que les autres types d'investissement. Le risque pays est général et n'est pas spécifique à un secteur déterminé mais il représente un critère dont les investisseurs tiennent compte avant tout engagement.

Or, il est un fait, comme on l'a vu plus haut, que l'investissement direct étranger (IDE) dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée est structurellement faible et n'a que très peu augmenté ces dernières années. Une enquête récente²⁶ montre que les investisseurs étrangers sont partagés sur les perspectives offertes dans les pays méditerranéens. Un petit nombre exclut a priori la région, pour des raisons géopolitiques, ou à cause de l'insuffisance de la clientèle domestique qu'elle représente. Les images par pays sont également contrastées.

En outre, la vision de l'environnement socio-politique dans la région méditerranéenne a une influence certaine sur les investissements étrangers et sur la conclusion de partenariats avec les entités publiques.²⁷ Ainsi, l'intégrisme et l'islamisme font peur à une partie des investisseurs, même si une majorité a conscience de la grande stabilité politique de la plupart des régimes de la région.

Des propositions pour une relance des PPP en Méditerranée

La question de savoir comment rendre plus attractifs les investissements en infrastructures urbaines est ici complexe et a déjà fait l'objet de nombreux débats dans le monde des grands opérateurs privés.

La couverture du risque politique au sens élargi correspond à une demande pressante des opérateurs privés. Le risque n'est pas limité aux spoliations par nationalisation ou confiscation brutale, qui sont couvertes mais ne sont généralement plus d'actualité dans le monde, mais concerne plutôt des mesures rampantes telles que les changements de législation (environnement, dérégulation, introduction de régulateurs) et surtout les contestations tarifaires qui n'étaient pas traditionnellement considérées comme des risques politiques mais comme des risques commerciaux bien que la politique tarifaire soit guidée par les Etats.

Associé au risque tarifaire, le risque de change qui était limité en Méditerranée du fait d'une relative stabilité des monnaies s'est fortement accru avec les crises financières qu'ont connu certains pays (Turquie et Egypte, en particulier) et une tendance généralisée des gouvernements en place

à ajuster progressivement leur taux de change pour maintenir une compétitivité érodée par la levée en masse des économies asiatiques sur des productions concurrentes (le textile en particulier). Diverses méthodes de réduction du risque ont été expérimentées avec notamment la création de réserves pour faire face aux effets d'une dévaluation ou la mise en place de programmes nationaux visant à garantir le futur taux de change. Mais elles sont généralement longues à mettre en place et limitées en termes d'échelle.

Pour sa part, le Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, qui s'est réuni en 2003, a, dans son rapport, proposé la mise en place d'une facilité de trésorerie en cas de dévaluation, pour réduire les conséquences des variations du taux de change dans les projets de l'eau au niveau non souverain. Selon ses promoteurs, cette facilité serait «mise en place par une organisation publique internationale (Institution Financière Multilatérale ou Agence de Crédit Export) bénéficiant d'un excellent degré de solvabilité, et capable de supporter une responsabilité financière du jour de la dévaluation jusqu'à la fin de la période de remboursement des prêts qu'elle pourra être conduite à consentir».²⁸

À plus court terme, les opérateurs privés ont alors tendance à rechercher des financements locaux. Mais ceux-ci, en dépit d'une épargne parfois excédentaire, sont rarement disponibles dans les pays du pourtour méditerranéen. Le problème de la mobilisation d'une épargne interne de long terme pour des projets d'infrastructure urbaine n'a pas trouvé jusqu'à présent de solution satisfaisante. On peut, à ce propos saluer l'initiative marocaine d'introduction en bourse d'une partie du capital de la Lydec qui, depuis 1997, est concessionnaire d'un contrat de gestion déléguée portant sur la distribution d'eau potable, le service de l'assainissement et la distribution électrique de l'agglomération de Casablanca (4 millions de clients).

Les procédures de mise en concurrence pour l'attribution des contrats sont, enfin, l'objet de critiques de la part des opérateurs privés et demandent à être améliorées. Le manque d'expérience des autorités qui ont la responsabilité de l'élaboration des appels d'offre les conduit quelquefois à proposer aux opérateurs des modèles économiques d'exploitation peu efficaces alors que d'autres solutions, exclues a priori, permettraient d'offrir un meilleur service à un moindre coût. Par ailleurs, le manque de transparence sur les critères de sélection et leur interprétation sont souvent cités comme des domaines où des progrès restent à faire.

²⁵ Chiffres cités par C. Briceno-Garmendia & al. In *Infrastructure Services in Developing countries* – World Bank Policy Research Working Paper – Dec. 2004.

²⁶

²⁷ « Image de la région MEDA pour les investisseurs », ANIMA - P. Perez, B.de Saint-Laurent, Réseau Anima, N°4, janvier 2005.

²⁸ Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau – Michel Camdessus – 2003.



Des partenariats encouragés par les organisations multilatérales et les bailleurs de fonds internationaux

L'orientation actuelle des organisations multilatérales et des grands bailleurs de fonds internationaux les conduit naturellement à favoriser le développement de partenariats public-privé en particulier dans les services urbains. La création en 2002 par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) d'une Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), a constitué une évolution majeure, dans la coopération financière de l'Union et des pays méditerranéens. La priorité de la FEMIP étant le développement du secteur privé, elle a naturellement cherché à favoriser et à accompagner le partenariat public-privé dans tous les grands projets d'infrastructure urbaine auxquels elle a été associée (voir annexe 1).

La BEI et d'autres organismes financiers travaillent aujourd'hui au développement d'instruments susceptibles d'enrayer le repli des PPP en Méditerranée et développent en association avec MIGA et la Banque Mondiale, des garanties partielles des risques englobant les risques contractuels divers et notamment les risques tarifaires. Mais à ce jour, le travail accompli par la BERD²⁹ pour la promotion et la mise en œuvre des PPP pour les 27 pays de l'Est qui sont de sa compétence, n'a malheureusement pas d'équivalent en Méditerranée.³⁰

On peut également citer, en complément d'autres facilités, le partenariat public-privé pour l'environnement urbain du Programme des Nations-Unies pour le Développement (Public-private partnership in urban environment ou PPPUE). Il s'agit là d'un programme multi-partenaires que les pays en développement peuvent utiliser pour soutenir leurs efforts dans la définition et la promotion des partenariats public-privé afin de réduire la pauvreté au niveau local. Le PPPUE inclut à la fois l'assistance technique et le financement des activités menées dans le cadre des PPP et la gestion de projets, la capacité de construire et de mise en réseau pour soutenir ces efforts, dans des domaines tels que : l'eau potable, l'assainissement, les services d'énergie durable, la gestion des ordures ménagères et les équipements municipaux dits centraux.

²⁹ Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

³⁰ Bruno de Cazalet – Avocat associé-Gide Loyrette Nouel.



**LA COOPERATION DECENTRALISEE
DES VILLES DANS LA NOUVELLE
POLITIQUE DE VOISINAGE**



LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DES VILLES EN MÉDITERRANÉE

La coopération décentralisée, instrument pour un partenariat pluraliste

La coopération décentralisée est considérée comme un modèle alternatif moins formaliste sur le plan institutionnel, moins bureaucratique dans sa gestion et moins coûteux en terme budgétaire que les formes traditionnelles de coopération. Comparée aux initiatives étatiques, elle présente l'avantage de susciter, par le biais des collectivités locales, l'adhésion des populations.

Elle est le fait d'une ou plusieurs collectivités territoriales, régions, départements, communes et leurs groupements et une ou plusieurs autorités locales étrangères qui se lient, sous forme conventionnelle, dans un intérêt commun. La coopération décentralisée se caractérise non seulement par la large gamme d'acteurs ou de familles d'acteurs mais également par les liens de concertation et de complémentarité entre ces acteurs. Les actions de coopération peuvent prendre des formes diverses (jumelages, programmes ou projets de développement, assistance technique, action humanitaire ou gestion commune de biens, de service). Elles peuvent intervenir entre collectivités ou autorités territoriales de toutes zones géographiques et de tous profils économiques ou sociaux. Les raisons incitant les collectivités à agir en coopération sont variables et souvent plurielles. Elles peuvent être d'ordre économique, politique, historique, mais les idées-force derrière l'engagement des collectivités territoriales sont toujours celles d'ouverture sur le monde, de solidarité et d'intérêt réciproque.

La coopération décentralisée est donc une approche différente et complémentaire des modes traditionnels de coopération. Elle est, pour cette raison, conduite à jouer un rôle grandissant dans la mobilisation de la société civile, le développement local et l'évolution démocratique des sociétés au Nord comme au Sud.

Les stratégies post-indépendance ont conféré aux Etats un rôle directeur dans le développement. Mais au cours des années 80, d'importantes réformes ont été introduites (ajustement structurel, démocratisation, décentralisation, etc) en vue de redéfinir le rôle de l'Etat et d'accroître la participation d'autres acteurs comme la société civile, le secteur privé, ou les collectivités locales. De cette contrainte, un nouveau paradigme de coopération a émergé, prônant

le développement participatif. Ainsi, la « coopération décentralisée » apparaît dans les accords de Lomé (1989), ALA (1992) et les programmes MED (1992-1993), comme une réponse de l'UE aux changements intervenus dans les modes d'action des Etats.

Du jumelage à l'institution de la coopération décentralisée

Dans un premier temps, la coopération a été le fait des communes, animées par la volonté de développer des liens d'amitié avec les populations des communes allemandes puis, pendant la guerre froide, avec celles des communes des pays d'Europe de l'Est. Les jumelages se sont d'abord développés en Europe ; ils constituaient alors principalement des cadres d'échanges culturels. Dans les années 1970, les jumelages ont changé de nature lorsque des communes se sont engagées dans des actions concrètes de solidarité avec en particulier des localités des pays sahéliens. Les « jumelages-coopération » se sont développés avec l'appui de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités Unies).

L'action de l'UE dans le partenariat euro-méditerranéen

La coopération décentralisée a occupé une place à part entière au sein du partenariat euro-méditerranéen mis en place par l'UE au début des années 1990 et plus encore, depuis la déclaration de Barcelone de 1995 où, pour la première fois, les Etats concernés ont admis le bien-fondé de la coopération entre collectivités territoriales du bassin méditerranéen. Le texte de la déclaration de Barcelone fait, en effet, expressément référence à l'implication des autorités régionales et locales dans le partenariat euro-méditerranéen.

Les premiers programmes de soutien à la coopération décentralisée lancés par l'Union Européenne ont été les programmes MED lancés en 1992 après la guerre du Golfe. Mis en place par la Commission européenne dans le cadre de sa « Politique Méditerranéenne Rénovée », ces programmes répondaient à la volonté de la Communauté de développer une coopération multilatérale avec et entre les pays tiers méditerranéens. Leur objectif était de renforcer la coopération politique et économique avec le Sud de la Méditerranée afin de contrebalancer l'appui donné aux pays



d'Europe centrale et orientale. Ils comprenaient, en fonction des partenaires, cinq programmes différents: Med URBS (collectivités territoriales), Med CAMPUS (universités), Med INVEST (entreprises), Med AVICENNE (centres de recherche) et Med MEDIA (professionnels des médias). Quoique représentant un aspect relativement mineur de la coopération euro-méditerranéenne par rapport au programme MEDA, les programmes MED ont montré une certaine efficacité en permettant, par l'injection d'un soutien financier de 67 millions d'ECU, la création de plus de 470 réseaux regroupant environ 2000 partenaires de la société civile.

Fin 1995, la Commission européenne a pris la décision de suspendre temporairement ces programmes suite à des erreurs de gestion et des présomptions de fraude révélées par un audit de la Cour des Comptes européenne et en vue d'améliorer les mécanismes et systèmes de gestion de leur mise en œuvre. La Commission a, par la suite, procédé à une évaluation approfondie de ces programmes tant sur le plan technique que financier. Des déceptions se sont également exprimées sur les réalisations concrètes et les suites données aux études.

La Commission a alors mis en place des nouvelles dispositions de gestion et de contrôle, suivant notamment en cela les recommandations du Parlement européen. Après une interruption de trois ans, ces programmes ont donc été relancés en avril 1998. La relance a porté sur les programmes MED URBS, MED CAMPUS et MED MEDIA. Mais malgré les tentatives de la Commission pour proposer des nouveaux outils de gestion, ces programmes ont été définitivement abandonnés en 2000. Une timide relance est intervenue en 2004 avec la mise en place, en 2005, du programme Med'Act.

Les questions urbaines dans le « mainstream » du partenariat euro-méditerranéen

Les questions urbaines n'ont été jusqu'ici traitées que de façon très marginale dans le volet économique et financier du partenariat euro-méditerranéen. Rappelons ici que ce volet avait pour objectif premier l'instauration progressive d'une zone de libre-échange entre l'Europe et les pays partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée. La coopération économique et financière, financée par le protocole MEDA, devait accompagner ce mouvement avec pour priorités la poursuite des réformes structurelles et la dynamisation du secteur privé.

Mais cette coopération, basée sur des accords entre l'UE et les Etats partenaires, a été peu ciblée sur la dimension urbaine, comme en témoigne la faible part dévolue aux projets d'aménagement urbain sur la période

1995-2002, avec deux projets seulement : la rénovation des quartiers de Balat et Fener à Istanbul (7 millions d'euros) et la résorption de quartiers insalubres Tanger (7 millions d'euros). En revanche, parmi les volets sectoriels de l'instrument MEDA, plusieurs projets ont bénéficié aux villes : distribution d'eau et assainissement (214 millions d'euros d'engagements), énergie et environnement urbain (1,9 millions d'euros).

A l'inverse, la Banque Européenne d'Investissements (BEI) s'est, au travers du FEMIP, plus largement investie dans le domaine des infrastructures urbaines mais sous forme de prêts. Une liste des principaux projets relevant strictement du domaine urbain ayant fait l'objet d'un prêt de la BEI est indiquée en annexe.

Le programme Interreg III

Le seul programme structuré permettant de financer des coopérations entre collectivités territoriales des deux rives ne relève pas du partenariat euro-méditerranéen mais de la politique de cohésion interne à l'Union.

Le programme Interreg est un programme d'initiative communautaire (PIC) qui vise à neutraliser pour partie les frontières en Europe en favorisant les coopérations transnationales au niveau des Etats, des autres collectivités publiques et du secteur privé. Ce programme a été doté, pour la période 2002 à 2007, d'un budget d'environ 5 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Europe, dont environ 450 millions d'euros pour la zone «Méditerranée Occidentale» (MEDOCC) comprenant le Sud de la France et les régions de la façade méditerranéenne d'Espagne et d'Italie.

Un autre volet baptisé ARCHIMED couvre l'Est de la Méditerranée (Grèce, Chypre, Malte et régions orientales de l'Italie).

Ce programme qui est principalement dédié au financement de projets de coopération entre des collectivités européennes est également ouvert aux collectivités du sud. Leur rôle reste néanmoins limité. Mais la fenêtre qui a été ouverte a permis de vérifier la pertinence de la démarche et l'intérêt de plus en plus marqué des collectivités des deux rives de changer l'échelle de leur coopération en lui donnant la dimension multilatérale qui reste la véritable valeur ajoutée de l'Union Européenne.

Le rapprochement MEDA-Interreg, longtemps souhaité par les acteurs de la coopération méditerranéenne, n'a pas pu se réaliser en début de programmation du fait des modalités différentes de fonctionnement des deux programmes. Ainsi, Interreg met en place des programmes pluriannuels à gestion décentralisée au niveau des régions ou des Etats-membres. MEDA, de son côté, fonctionne sur



la base de programmes indicatifs annuels négociés au niveau des Etats. Ces difficultés sont toutefois en passe d'être surmontées. Ainsi, en 2005 déjà, Interreg et MEDA sont coordonnés dans le volet de la coopération transfrontalière concernant en particulier les programmes Espagne-Maroc et Gibraltar-Maroc.

Cette coopération vient d'être étendue au volet transnational, les programmes Méditerranée Occidentale et Archimed, avec la mise en place d'un volet expérimental couvrant la période 2005-2007. Le financement MEDA de 4,5 millions d'euros prévu pour le volet MEDOCC financera ainsi la participation de collectivités des pays du Maghreb à des projets déjà programmés dans le cadre d'Interreg. Ce rapprochement ne fait donc que préfigurer le futur programme de voisinage dont il sera question plus loin.

Le projet Med'Act

Une autre initiative, plus modeste mais à forte valeur symbolique, mérite d'être signalée qui a été engagée par les villes membres de la commission Euromed des Eurocités qui ont souhaité prendre une part active à la relance du partenariat euro-méditerranéen.

Depuis sa création, en novembre 2000, à Bordeaux, cette commission qui réunit une cinquantaine de villes euro-méditerranéennes, s'est attachée à promouvoir de nouvelles pistes de coopération euro-méditerranéenne. Le projet pilote Med'Act (Mediterranean Europe Development Action of Cities and Towns) est l'aboutissement d'un ensemble d'initiatives en faveur du renforcement des liens entre l'Europe et les pays MEDA dans l'esprit du «Processus de Barcelone» né en 1995, dont l'objectif est de contribuer à faire de la Méditerranée un espace de paix, de stabilité et de prospérité.

Au sein du réseau EUROCITIES qui regroupe 108 métropoles européennes dans 24 pays, la Commission EUROMED, qui rassemble les Maires de plusieurs villes d'Europe et des pays MEDA, a demandé à la Commission européenne d'initier un programme de coopération décentralisé pour relancer le partenariat entre l'Europe et la Méditerranée: c'est ainsi qu'est né le projet pilote Med'Act qui s'articule autour de deux objectifs:

- Promouvoir l'engagement des collectivités locales dans le partenariat euro-méditerranéen et établir à long terme les bases d'un programme de coopération décentralisée.
- Créer un espace de dialogue, d'échanges et de coopération entre les villes sur deux axes principaux : culture urbaine et développement urbain durable.

Deux thèmes du pacte Euromed, l'environnement et la culture, ont été sélectionnés par les membres de la

commission Euromed, lors d'une rencontre à Salé, en octobre 2002.

Une coopération décentralisée dispersée et mal évaluée

Hormis les développements récents dont il vient d'être question, la coopération décentralisée a reposé, depuis l'arrêt des programmes MED, presque exclusivement sur les actions menées au coup par coup par un certain nombre de villes européennes en réponses aux demandes exprimées par leurs partenaires du Sud. Ces demandes étaient à la fois nombreuses et extrêmement diverses. Les villes européennes y ont répondu généralement avec plus ou moins de pertinence par l'intermédiaire d'experts envoyés sur place ou par une aide logistique à distance. La visibilité du message s'en est trouvée diluée du fait de cette diversité et a alimenté, dans les publics concernés tant au Nord qu'au Sud, une certaine confusion.

Au niveau des contenus, le processus s'est traduit le plus souvent par un échange de connaissances intense, mais il est resté essentiellement au niveau empirique et théorique. En ce sens, il est possible d'affirmer que le pragmatisme et le manque de sensibilité pratique ont longtemps fait véritablement défaut au processus.

Des progrès importants ont été cependant réalisés au cours des dernières années. Face à des demandes très diverses, les villes du Nord ont appris à s'organiser.

Elles sont à présent plus sélectives dans leurs réponses et se focalisent sur un nombre de domaines plus restreints en s'appuyant sur des opérateurs professionnels et expérimentés. Elles cherchent également à inscrire la coopération dans des accords-cadres où sont définis les attentes et les engagements de chacune des parties.

De nombreuses coopérations avec les pays méditerranéens émergent également des réseaux de villes (voir encadrés). Le domaine de l'eau est, de ce point de vue, exemplaire. Des réseaux anciens existent entre professionnels et acteurs de l'eau, qui ont permis de nombreux échanges d'expériences et contribué à accélérer un certain nombre d'évolutions et de réformes dont on peut voir aujourd'hui des résultats concrets. Une évolution similaire se fait jour dans le domaine des déchets et celui des transports publics. L'expérience menée autour de la Banque Mondiale par les villes membres de la Charte d'Alliance (Barcelone, Marseille, Gênes et Lyon) aujourd'hui étendu à d'autres villes comme Bordeaux et Séville, en est un autre exemple.

Pour autant, on peut dire que le partenariat entre villes est loin d'avoir atteint sa pleine potentialité. La démarche, il est vrai est exigeante en temps et en ressources humaines, complexe au niveau politique et administratif, contraire à la



pression de l'engagement financier et risquée au niveau des résultats. Elle garde néanmoins toute sa pertinence dans sa fonction d'apprentissage collectif. Elle reste, en particulier, un terrain privilégié de l'affirmation de l'autonomie des villes qui est, comme on l'a vu, une des clefs de leur développement. La gouvernance devrait, pour cette raison, devenir progressivement l'un des thèmes majeurs de la coopération.

LES GRANDS RÉSEAUX DE VILLES MÉDITERRANÉENES

L'Association Internationale Villes et Ports (1988) est un réseau international de décideurs, techniciens et experts du développement. Cette structure permanente d'échanges, d'informations et de contacts a pour objectif de faire aboutir dans les meilleures conditions les projets des villes, des ports et de leurs partenaires institutionnels et économiques.

Elle regroupe 170 membres sur cinq continents dont Barcelone (partenaire: Universidad de Barcelona) et Gênes (partenaire: Università di Genova).

En créant **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (2004), les maires et les élus locaux ont tenu les engagements pris lors de la « Conférence Mondiale sur les Établissements Humains » d'Istanbul, en 1996. Ils donnent ainsi naissance à un porte-parole unique des villes, pour apporter des réponses concrètes aux défis de la globalisation et de la croissance urbaine.

CGLU, dont le siège est à Barcelone, est issue de la décision des principales organisations de gouvernements locaux - FMCU, IULA et Metropolis - de réunir leurs réseaux mondiaux de villes et d'associations nationales de pouvoirs locaux au sein d'une organisation unique.

Elle est devenue aussi la plus grande organisation de villes et de gouvernements locaux dans le monde, forte de membres issus de plus de 100 pays. Plus de 1000 villes dans 95 pays sont des membres directs de Cités et Gouvernements Locaux Unis. La France, l'Italie, le Maroc et le Sénégal sont les pays dont les membres directs sont les plus nombreux.

Cités Unies France (1975) fédère, au niveau national, les collectivités territoriales engagées dans la coopération internationale. Elle est issue de la Fédération mondiale des Villes Jumelées (créée en 1957), devenue Fédération Mondiale des Cités Unies dans les années 80. Aujourd'hui

Cités Unies France est une association nationale partenaire de la Fédération mondiale où elle représente les collectivités territoriales françaises adhérentes. L'association compte aujourd'hui près de 500 collectivités territoriales françaises adhérentes, de toutes tailles, de tous niveaux et de toutes tendances politiques. Au-delà, à travers 21 groupes-pays et 4 groupes thématiques, Cités Unies France anime un réseau d'environ 2 000 collectivités locales. Grâce à ces structures de travail et de réflexion, ces collectivités échangent leurs expériences et élaborent des programmes d'action communs. L'objectif premier du pôle Méditerranée de Cités Unies France est l'animation de la coopération décentralisée française avec les pays suivants : l'Algérie, Israël, le Liban, le Maroc, la Tunisie et les territoires palestiniens. Eurocités (1986) est un réseau qui regroupe les grandes métropoles non-capitales européennes. Il a pour mission essentielle de favoriser la coopération entre les villes dans le domaine de la gestion urbaine. Il regroupe 121 villes européennes. Eurocités possède différents groupes de travail dont le groupe Euromed composé de membres européens et non-européens et actuellement présidé par la ville de Turin. C'est ce groupe qui a initié le projet MED'ACT évoqué ci-dessus.

Medcités est un réseau des villes côtières méditerranéennes, créé à Barcelone en novembre 1991 à l'initiative du Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen (METAP). Le METAP a été mis en place en 1990 par la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, la Commission européenne et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). La création de Medcités était une conséquence de l'objectif du METAP de renforcer les actions décentralisées comprenant une assistance technique comme meilleur moyen de promouvoir la connaissance des problèmes environnementaux urbains, et de faire de ces actions un véhicule donnant le pouvoir aux municipalités des pays en voie de développement en ce qui concerne la gestion des thèmes d'environnement urbain.

Le réseau comprenait à l'origine une ville de chaque pays, avec une préférence pour des villes autres que les capitales. Les membres fondateurs sont Barcelone, Marseille, Monaco, Brindisi (Italie), Tirana (Albanie), Dubrovnik (Croatie), Thessalonique (Grèce), Izmir (Turquie), Latakia (Syrie), Limassol (Chypre), Al-Mina (Liban), Haïfa (Israël), Alexandrie, Benghazi (Libye), Sousse (Tunisie), Gozo (Malte) et Tanger (Maroc).

Un accord a été obtenu par la suite pour étendre le réseau, éventuellement, à deux villes par pays et inclure



la Jordanie, et les membres comprennent maintenant Rome, Tétouan (Maroc), Sfax (Tunisie), Tripoli (Liban), Ashdod (Israël), Larnaka (Chypre), Alep (Syrie), Zarqa (Jordanie), Silifke (Turquie) et Koper (Slovénie). La ville de Brindisi a plus tard quitté le réseau et elle doit être remplacée par Palerme (en cours).

L'Organisation des Villes du Patrimoine Mondial a pour mission de promouvoir la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial et de la Charte internationale pour la sauvegarde de la ville du patrimoine mondial. L'OVPD réunit 198 villes ayant sur leur territoire un site habité inscrit au titre de lieu culturel sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO dont Alger, Le Caire, Essaouira, Fès, Marrakech, El Jadida, Meknès, Tétouan (Maroc), Tunis, Kairouan, Monastir, Sousse (Tunisie), Tel Aviv, Acre (Israël), Lyon, Paris,...

La **Charte d'alliance Barcelone - Gênes - Lyon - Marseille**, signée le 9 juillet 1998 à Barcelone, a pour objectifs :

d'établir des systèmes d'échanges d'informations et d'expériences en matière de gestion de la ville,

de coordonner leurs efforts en ce qui concerne les relations internationales, particulièrement en faveur de la subsidiarité en Europe, du rééquilibrage vers le Sud de l'Union Européenne et du développement de la coopération euro-méditerranéenne, de travailler ensemble sur des initiatives permettant de structurer la coopération entre les villes de la Méditerranée que ce soit au travers de la «Conférence des Villes de la Méditerranée» ou d'initiatives concrètes de coopération développées par le «Sommet des Villes de la Méditerranée», le réseau «Medcités», le réseau télématique Inter-com, ou autres.

- 3: promouvoir la gouvernance politique globale et contribuer à la sécurité stratégique et civile .

Pour assumer ces responsabilités, la communication «Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013», adoptée le 10 février 2004, fixe un objectif ambitieux, à savoir que l'Europe fasse mieux entendre sa voix, aidée par des instruments plus efficaces. Cette refonte de la politique extérieure de l'Union Européenne a conduit à restructurer celle-ci autour de trois grandes politiques :

- La politique de pré adhésion, qui s'adresse aux pays candidats (Turquie et Croatie) ainsi qu'aux pays candidats potentiels (Balkans occidentaux).
- La politique européenne de voisinage (PEV), qui s'adresse aux pays visés par la politique européenne de voisinage, c'est-à-dire aux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (pays MEDA), aux NEI³¹ occidentaux et aux pays du Caucase du Sud. Cet instrument soutiendra également le partenariat stratégique avec la Russie.
- La politique de coopération au développement et de coopération économique avec les autres pays. Cette politique s'adresse plus particulièrement à tous les pays, territoires et régions qui ne peuvent prétendre à une aide au titre de l'instrument d'aide de pré adhésion ou de l'instrument européen de voisinage et de partenariat.

La PEV dont il est question ici est, en fait, un signal fort adressé aux pays qui n'ont pas vocation à rejoindre l'Union Européenne mais auxquels il est proposé un partenariat privilégié de façon à faciliter leurs relations avec les pays de l'Union Européenne. Il leur est en particulier offert de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée. Cette politique s'adresse à la Russie, la Biélorussie, la Moldavie, à tous les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie. Elle englobe, pour les pays méditerranéens, le programme actuel de partenariat Euromed et les différents instruments financiers qui lui sont associés, en particulier le protocole MEDA.

LE NOUVEAU RÔLE DES VILLES DANS LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Suite à son l'élargissement en 2004 à dix nouveaux membres, l'Union Européenne s'est vue confier des responsabilités encore plus importantes dans le domaine des actions extérieures, Ces responsabilités sont orientées vers trois grands objectifs :

- 1: assurer la stabilité, la sécurité et la prospérité chez ses voisins
- 2: œuvrer activement au développement durable au niveau international;

Les relations avec les pays méditerranéens vont évoluer sur plusieurs plans.

Le premier est programmatique. Un ensemble de priorités seront définies avec chacun d'eux couvrant un certain nombre de domaines-clés qui requièrent une action spécifique : dialogue politique et réformes, commerce et mesures préparant les partenaires à une participation progressive au marché intérieur, justice et affaires intérieures, énergie, transports, société de l'information,

³⁰ Nouveaux Etats Indépendants



environnement, recherche et innovation, politique sociale et relations entre les communautés. A l'inverse du partenariat qui offrait un modèle uniforme de coopération, la PEV sera donc basée sur des objectifs différenciés en fonction de la volonté ou des possibilités offertes dans chaque pays d'avancer sur le terrain des réformes.

Le second concerne la méthode retenue où il est envisagé de s'inspirer de l'expérience européenne en matière de convergence et d'adapter la politique de cohésion mise en place par l'Union depuis plus d'une vingtaine d'années à l'égard des pays et des régions les moins avancés. Il est en particulier prévu de s'inspirer, dans les programmes d'assistance, de la politique européenne des fonds structurels et donner ainsi une plus grande attention à la politique des territoires.

Le troisième enfin concerne les formes mêmes du partenariat puisqu'il est prévu de donner un rôle plus important que par le passé à la coopération entre collectivités des deux rives. Une convergence est en train ainsi de s'établir entre les programmes de coopération externes de l'Union et les programmes internes de cohésion au travers de la future programmation des fonds structurels. L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui est associé à cette politique est un instrument complet destiné à remplacer MEDA et les dix autres règlements qui encadrent aujourd'hui la politique européenne en Méditerranée.

Un rôle spécifique dévolu aux autorités locales

Mais la grande novation de cette politique est que le rôle des autorités locales est, pour la première fois depuis 1995 officiellement reconnu, comme l'attestent les conclusions de la 7^{ème} Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Etrangères, tenue à Luxembourg en mai 2005, qui précisent que: « Prenant en compte la nécessité de rapprocher le partenariat des préoccupations des citoyens et l'importance croissante des villes et régions dans les pays partenaires Euromed, les ministres ont rappelé qu'une association plus étroite des autorités locales et régionales au partenariat euro-méditerranéen est nécessaire, afin de recenser leurs défis communs et d'échanger les expériences et les meilleures pratiques.»

Cette politique présente une avancée de grande ampleur et une grande nouveauté dans le sens où elle s'inspire de la convergence prônée par la politique de cohésion. Elle prend acte du fait que l'approche purement économique ne suffit plus à gérer les interactions entre les enjeux économiques, sociaux et humains ni la proximité avec les citoyens et la société civile. La dimension territoriale devient, pour cette raison, une composante essentielle du partenariat. Et la nouvelle instrumentation, inspirée de la

méthode des fonds structurels, ouvre la voie à de nombreux approfondissements de la relation entre autorités locales des deux rives.

Le volet transfrontalier de la politique européenne de voisinage

La nouvelle structure proposée pour les instruments financiers, qui devrait devenir opérationnelle dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013, prévoit quatre types d'interventions dont deux déjà mises en œuvre dans le règlement MEDA et deux autres nouvelles. Les programmes nationaux et régionaux seront poursuivis et représenteront l'essentiel de l'effort consenti. La novation réside dans la mise en place de programmes thématiques et surtout, pour ce qui concerne la coopération décentralisée, un volet transfrontalier. Pour la Méditerranée, sont éligibles à ce volet transfrontalier toutes les unités territoriales de niveau NUTS III ou équivalent, situées le long de routes maritimes importantes, et toutes les unités territoriales côtières de niveau NUTS II ou équivalent, situées en bordure du bassin méditerranéen. Plus important encore, il est prévu que le volet de coopération transfrontalière de l'IEVP fonctionne en cofinancement du volet de coopération transnationale et transfrontalière prévu à l'objectif III des nouveaux fonds structurels (voir plus loin).

La future politique de cohésion : relance de la coopération territoriale européenne

En parallèle avec la refonte de la politique extérieure européenne, une nouvelle politique de cohésion va se mettre en place à partir de 2007. Cette politique installe, pour la première fois, un volet « coopération » dans son « mainstream » alors que celui relevait jusqu'alors de projets d'initiative communautaire.

Calquée sur le même fonctionnement qu'Interreg et inspirée de cette initiative, la coopération transfrontalière, transrégionale et interrégionale prévue par l'Objectif III « Coopération territoriale » vise une intégration équilibrée et harmonieuse du territoire de l'Union Européenne.

La coopération transfrontalière devrait, selon les propositions de la Commission, couvrir les régions situées le long des frontières terrestres internes et de certaines frontières terrestres externes, ainsi que certaines régions situées le long de frontières maritimes. Ce dispositif contribuera, en outre, comme on le verra plus loin, aux volets transfrontaliers du futur Instrument Européen de Voisinage qui se substituera progressivement au programme MEDA. La Commission adoptera, lors de l'entrée en vigueur du règlement, la liste des régions transfrontalières éligibles ainsi que celle des zones de coopération transnationale.



Les montants dédiés à ces deux volets dépendront, dans une large mesure, du budget communautaire qui sera adopté pour la période 2007-2012.

Une convergence des instruments pour une coopération décentralisée renouée

Une convergence est prévue entre les deux instruments : IEVP destiné au voisinage et Fonds structurels comme indiquée dans le schéma ci-après. C'est donc au croisement de ces deux instruments que se situe la perspective longterm attendue d'une relance de la coopération décentralisée.

Depuis son lancement en 1995 et en dépit des difficultés rencontrées, les villes ont toujours manifesté leur volonté de soutenir et de promouvoir le partenariat euro-méditerranéen. Elles n'ont eu de cesse de demander à être associées à la préparation et à la mise en œuvre des politiques. Ce rapport a montré à quel point la question urbaine était une question centrale dans le processus complexe de transition auquel les pays du Sud sont aujourd'hui confrontés. Les villes, rappelons-le, regroupent sur leur territoire la grande majorité des populations au Nord comme au Sud de la Méditerranée. Elles sont également confrontées aux mêmes défis techniques : maîtrise de l'urbanisme, maîtrise de l'environnement, qualité des services publics, mais aussi politiques : sécurité, démocratie locale, participation des citoyens. Autant de domaines dans lesquels la coopération et les échanges d'expériences ont déjà montré toute leur potentialité.

Il faut souhaiter que le nouvel instrument de voisinage donne un nouvel élan et une nouvelle dimension à la coopération entre les villes du Nord et du Sud de la Méditerranée. C'est, bien entendu, important pour les pays du Sud qui sont aujourd'hui confrontés à des évolutions lourdes qui placent les formes urbaines au cœur de leur processus de développement.

Mais c'est également important pour les villes européennes et ceci pour au moins trois raisons. La première est qu'elles abritent des populations originaires de ces pays, qu'il leur faut intégrer et qu'il leur faut, par conséquent, mieux connaître et mieux comprendre. La seconde est qu'à l'instar de ce que l'on a connu à l'Est, l'approfondissement des relations entre l'Europe et les pays du Sud de la Méditerranée va générer, aux espaces de contact, un nombre croissant de problèmes résultant de l'imbrication progressive des systèmes économiques, sociaux et politiques que seule une coopération accrue permettra de surmonter. Mais la troisième, et peut-être la plus importante, est que la situation des grandes villes de la Méditerranée porte en elle les germes d'une déstabilisation sociale profonde dont les

conséquences risquent d'être ressenties par-delà la Méditerranée. C'est là tout l'enjeu d'un plan d'urgence pour les villes des pays du Sud de la Méditerranée que ce rapport appelle de ses vœux.



BARCELONA

10

CONFÉRENCE DES
VILLES EUROMÉDITERRANÉENNES
CONFERÈNCIA DE
CIUTATS EUROMEDITERRÀNIES